

Capitolo X
IMMIGRAZIONE E ASILO
DI STEFANO AMADEO E FABIO SPITALERI¹

1. Sicurezza delle frontiere esterne e assenza di controlli alle frontiere interne.....	3
22 giugno 2010, <i>Melki e Abdeli</i> , cause riunite C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363.....	3
7 marzo 2017, <i>X e X</i> , causa C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173.....	5
19 marzo 2019, <i>Arib e a.</i> , causa C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220.....	7
2. Gli stranieri beneficiari di protezione internazionale: i rifugiati.....	9
5 settembre 2012, <i>Y e Z</i> , cause riunite C-71/11 e C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518.....	9
7 novembre 2013, <i>X, Y e Z</i> , cause riunite da C-199/12 a C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720.....	12
12 aprile 2018, <i>A e S</i> , causa C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.....	15
4 ottobre 2018, <i>Ahmedbekova</i> , causa C-652/16, ECLI:EU:C:2018:801.....	20
14 maggio 2019, <i>M (Révocation du statut de réfugié)</i> , cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403.....	21
3. Gli stranieri beneficiari di protezione sussidiaria.....	26
17 febbraio 2009, <i>Elgafaji</i> , causa C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94.....	26
24 aprile 2018, <i>MP (Protezione sussidiaria di una vittima di atti di tortura subiti in passato)</i> , causa C-353/16, ECLI:EU:C:2018:276.....	29
13 settembre 2018, <i>Ahmed</i> , causa C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713.....	32
4. I richiedenti protezione internazionale.....	35
27 febbraio 2014, <i>Saciri</i> , causa C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103.....	35
14 settembre 2017, <i>K.</i> , causa C-18/16, ECLI:EU:C:2017:680.....	38
12 novembre 2019, <i>Haqbin</i> , C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956.....	42
5. Il sistema Dublino.....	46
21 dicembre 2011, <i>N. S. e a.</i> , cause riunite C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865.....	46
19 marzo 2019, <i>Jawo</i> , causa C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218.....	52
6. Gli stranieri regolarmente soggiornanti: i soggiornanti di lungo periodo.....	56
24 aprile 2012, <i>Kamberaj</i> , causa C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.....	56
26 aprile 2012, <i>Commissione c. Paesi Bassi</i> , causa C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243.....	57
4 giugno 2015, <i>P e S</i> , causa C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369.....	59
7. Il ricongiungimento familiare.....	62
27 giugno 2006, <i>Parlamento europeo c. Consiglio</i> , causa C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.....	62
4 marzo 2010, <i>Chakroun</i> , causa C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.....	65
9 luglio 2015, <i>K e A</i> , causa C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453.....	67
8. Gli stranieri in condizione di soggiorno irregolare.....	70
30 novembre 2009, <i>Kadzoev</i> , causa C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741.....	70

¹ Stefano Amadeo ha curato i par. 2-5; Fabio Spitaleri il par. 1 e i par. 6-9. Si ringrazia la dott.ssa Erika Colombo, dottoranda di ricerca presso l'Università di Milano, per la collaborazione nella preparazione del par. 1.

28 aprile 2011, <i>El Dridi</i> , causa C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268.....	72
5 giugno 2014, <i>Mahdi</i> , causa C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320.....	75
11 dicembre 2014, <i>Boudjlida</i> , causa C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431.....	78
18 dicembre 2014, <i>Abdida</i> , causa C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453.....	82
19 giugno 2018, <i>Gnandi</i> , causa C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465.....	84
9. Le relazioni esterne.....	88
Ord. 28 febbraio 2017, <i>NF c. Consiglio europeo</i> , causa T-192/16, ECLI:EU:T:2017:128.....	88

Capitolo X

IMMIGRAZIONE E ASILO

1. Sicurezza delle frontiere esterne e assenza di controlli alle frontiere interne

22 giugno 2010, *Melki e Abdeli*, cause riunite C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363

Il caso Melki e Abdeli riguarda due cittadini algerini, in situazione irregolare in Francia, i quali, dopo essere stati sottoposti ad un controllo di polizia nella zona compresa tra la frontiera terrestre della Francia con il Belgio ed una linea tracciata a venti chilometri da essa, vedevano notificarsi un decreto prefettizio di accompagnamento alla frontiera, con decisione di mantenimento in custodia.

I due soggetti sollevavano dinanzi al giudice delle libertà e della detenzione, investito dal prefetto di una domanda di proroga di detta custodia, una questione prioritaria di legittimità costituzionale, sostenendo che l'art. 78-2, quarto comma, del codice penale francese, che autorizza controlli alle frontiere della Francia con gli Stati membri, pregiudicasse, da un lato, i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione della Repubblica francese - poiché in violazione degli impegni derivanti dal Trattato di Lisbona e, dunque, dell'art. 88-1 della Costituzione - e, dall'altro, fosse contrario al principio di libera circolazione delle persone, enunciato all'art. 67 TFUE, che prevede che l'Unione europea assicura l'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne. La Corte di giustizia, investita di un rinvio pregiudiziale da parte della Corte di Cassazione francese, ha statuito che:

«66. Il legislatore comunitario ha attuato il principio dell'assenza di controlli alle frontiere interne adottando, in forza dell'art. 62 CE, il regolamento n. 562/2006, che mira, secondo il suo ventiduesimo 'considerando', a sviluppare l'acquis di Schengen. Al suo titolo III, questo regolamento stabilisce un regime comunitario relativo all'attraversamento delle frontiere interne, sostituendo, con decorrenza dal 13 ottobre 2006, l'art. 2 della convenzione di Schengen. Sull'applicabilità di detto regolamento non ha avuto influenza l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Infatti, il protocollo n. 19 ad esso allegato, prevede espressamente che l'acquis di Schengen resta applicabile.

67. L'art. 20 del regolamento n. 562/2006 dispone che le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ai sensi dell'art. 2, punto 10, del medesimo regolamento, il termine "verifiche di frontiera" designa le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo.

68. Per quanto riguarda i controlli previsti dall'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, occorre constatare che questi non sono effettuati "alle frontiere", bensì all'interno del territorio nazionale e che sono indipendenti dall'attraversamento delle frontiere da parte della persona controllata. In particolare, essi non sono effettuati al momento dell'attraversamento della

frontiera. Pertanto, detti controlli non costituiscono verifiche di frontiera, vietate dall'art. 20 del regolamento n. 562/2006, bensì verifiche all'interno del territorio di uno Stato membro, di cui all'art. 21 del citato regolamento.

69. L'art. 21, lett. a) del regolamento n. 562/2006 dispone che la soppressione del controllo alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nei limiti in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera; e che ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ne consegue che, in virtù di detto art. 21, lett. a), sono vietati i controlli all'interno del territorio di uno Stato membro soltanto quando hanno un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

70. L'esercizio delle competenze di polizia non può, come recita la seconda frase di questa disposizione, in particolare, essere considerato come equivalente all'effettuazione di verifiche di frontiera allorché le misure di polizia non mirano al controllo di frontiera, si basano su informazioni generali e sull'esperienza dei servizi di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera, sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne e, infine, sono effettuate sulla base di verifiche a campione.

71. Per quanto riguarda la questione se l'esercizio delle competenze di controllo conferite dall'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, abbia effettivamente un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, occorre constatare, in primo luogo, che l'obiettivo dei controlli previsti da questa disposizione non è uguale a quello del controllo di frontiera, ai sensi del regolamento n. 562/2006. Secondo l'art. 2, punti 9-11, del citato regolamento, questo controllo ha lo scopo, da un lato, di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo, e, d'altro lato, di evitare che le persone eludano le verifiche di frontiera. Per contro, la citata disposizione nazionale mira alla verifica del rispetto degli obblighi di legge relativi al possesso, al porto e all'esibizione di titoli e documenti. La possibilità per uno Stato membro di prevedere siffatti obblighi nel suo diritto nazionale non è pregiudicata, in virtù dell'art. 21, lett. c), del regolamento n. 562/2006, dalla soppressione del controllo alle frontiere interne.

72. In secondo luogo, il fatto che l'ambito di applicazione territoriale della competenza accordata dalla disposizione nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali sia limitato ad una zona frontaliera non è, di per sé, sufficiente per constatare l'effetto equivalente dell'esercizio di detta competenza al senso dell'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006, tenuto conto dei termini e dell'obiettivo di questo stesso articolo. Tuttavia, per quanto riguarda i controlli a bordo di un treno che effettua una tratta internazionale e su un'autostrada a pedaggio, la disposizione nazionale considerata prevede regole particolari relative al suo ambito d'applicazione territoriale, elemento che potrebbe, di per sé, costituire un indizio per l'esistenza di siffatto effetto equivalente.

73. Inoltre, l'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, che autorizza controlli indipendentemente dal comportamento della persona interessata e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico non contiene né precisazioni, né limitazioni della competenza così accordata — segnatamente con riguardo all'intensità e alla frequenza dei controlli

che possono essere effettuati in base a tale fondamento giuridico – che abbiano lo scopo di evitare che l'applicazione pratica di questa facoltà, da parte delle autorità competenti, conduca a controlli aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, ai sensi dell'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006.

74. Per poter soddisfare gli artt. 20 e 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006, interpretati alla luce dell'esigenza della certezza del diritto, una normativa nazionale che conferisce una competenza alle autorità di polizia per effettuare controlli di identità – competenza che, da un lato, è limitata alla zona frontaliere dello Stato membro con altri Stati membri e, dall'altro, è indipendente dal comportamento della persona controllata e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico – deve prevedere la necessaria delimitazione della competenza conferita a dette autorità al fine, segnatamente, di indirizzare il margine di discrezionalità di cui queste ultime dispongono nell'applicazione pratica di siffatta competenza. Detta delimitazione deve garantire che l'esercizio pratico della competenza che consiste nell'effettuare controlli di identità non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, quale risulta, segnatamente, dalle circostanze di cui alla seconda frase dell'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006.

75. Ciò considerato, occorre risolvere la seconda questione posta nel senso che l'art. 67, n. 2, TFUE, e gli artt. 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, ostano ad una normativa nazionale che conferisce alle autorità di polizia dello Stato membro interessato la competenza a controllare, esclusivamente in una zona di 20 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di tale Stato con gli Stati parti della convenzione di Schengen, l'identità di qualsiasi persona, – indipendentemente dal comportamento di quest'ultima e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico – al fine di verificare il rispetto degli obblighi di legge riguardo al possesso, al porto e all'esibizione di titoli e documenti, senza prevedere la necessaria delimitazione di tale competenza, atta a garantire che l'esercizio pratico di quest'ultima non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera».

7 marzo 2017, *X e X*, causa C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173

Il caso X e X riguarda le domande di visto con validità territoriale limitata presentate presso l'ambasciata del Belgio in Libano da una coppia di cittadini siriani residenti ad Aleppo, a beneficio anche dei loro tre figli minorenni in tenera età. I visti in questione avrebbero consentito loro di raggiungere il territorio dell'Unione per presentare una domanda di asilo alle autorità belghe. Secondo gli interessati la facoltà conferita agli Stati membri dall'art. 25, par. 1, lett. a, reg. (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (in GU n. L 243 del 15 settembre 2009, p. 1), si sarebbe tramutata in obbligo di concedere questo genere di visto per effetto del principio di non refoulement, garantito dalla Carta e dal diritto internazionale. La Corte ha stabilito invece che:

«41. Ai sensi del suo articolo 1, il codice dei visti è diretto a fissare le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti di transito o per soggiorni previsti sul territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni. L'articolo 2, punto 2), lettere a) e b), del menzionato codice definisce la nozione di “visto”, ai fini del codice stesso, come “l'autorizzazione rilasciata da uno Stato

membro” necessaria, rispettivamente, ai fini: “del transito o di un soggiorno previsto sul territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni” e “del transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri”.

42. Orbene, come risulta dalla decisione di rinvio e dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte, i ricorrenti nel procedimento principale hanno presentato presso l’ambasciata del Belgio in Libano domande di visti per motivi umanitari, basate sull’articolo 25 del codice dei visti, con l’intenzione di chiedere asilo in Belgio nel momento del loro arrivo in detto Stato membro e, pertanto, di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno la cui validità non sia limitata a 90 giorni.

43. In conformità dell’articolo 1 del codice dei visti, simili domande, ancorché siano state formalmente presentate sulla base dell’articolo 25 del codice menzionato, non rientrano nell’ambito di applicazione del suddetto codice, in particolare del suo articolo 25, paragrafo 1, lettera a), la cui interpretazione è richiesta dal giudice del rinvio in relazione alla nozione di “obblighi internazionali” che compare nella disposizione in parola.

44. Inoltre, dal momento che, come fatto notare dal governo belga e dalla Commissione europea nelle rispettive osservazioni scritte, ad oggi, il legislatore dell’Unione non ha adottato alcun atto, sul fondamento dell’articolo 79, paragrafo 2, lettera a), TFUE, per quanto riguarda le condizioni di rilascio, da parte degli Stati membri, di visti o di titoli di soggiorno di lunga durata a cittadini di paesi terzi per motivi umanitari, le domande in discussione nel procedimento principale rientrano nell’ambito di applicazione unicamente del diritto nazionale.

45. Poiché la situazione in discussione nel procedimento principale non è, quindi, disciplinata dal diritto dell’Unione, le disposizioni della Carta, in particolare quelle dei suoi articoli 4 e 18, considerate nelle questioni del giudice del rinvio, non risultano alla stessa applicabili [...].

[...]

48. È necessario aggiungere che la conclusione contraria equivarrebbe, laddove il codice dei visti è stato concepito ai fini del rilascio di visti per soggiorni sul territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, a consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare, basandosi sul codice in parola, domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, il che lederebbe l’impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013.

49. È altresì importante porre in rilievo che una simile conclusione contraria comporterebbe che gli Stati membri sarebbero tenuti, sulla base del codice dei visti, a consentire, di fatto, a cittadini di paesi terzi di presentare una domanda di protezione internazionale presso rappresentanze degli Stati membri situate nel territorio di un paese terzo. Orbene, atteso che il codice dei visti non è finalizzato ad armonizzare le normative degli Stati membri relative alla protezione internazionale, occorre constatare che gli atti dell’Unione adottati sul fondamento dell’articolo 78 TFUE che disciplinano le procedure applicabili alle domande di protezione internazionale non prevedono un obbligo del genere e, al contrario, escludono dal loro ambito di applicazione le domande presentate presso rappresentanze degli Stati membri. [...]».

Il caso Arib e a. riguarda un cittadino marocchino che, a seguito del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne francesi, veniva controllato dalla polizia in una zona compresa tra la frontiera che separa la Francia dalla Spagna e una linea tracciata a 20 chilometri dalla medesima. Sospettato di essere entrato irregolarmente nel territorio francese, egli veniva sottoposto a fermo e, il giorno successivo, vedeva notificarsi un decreto prefettizio di allontanamento dal territorio francese, unitamente ad un provvedimento di trattenimento amministrativo. Tuttavia, una successiva ordinanza del Tribunale di primo grado, confermata anche in appello, annullava le predette decisioni, ritenendo che nel caso di specie fosse applicabile la 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 (in GU L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98) e che questa direttiva escludesse la possibilità di infliggere una sanzione penale detentiva nel corso della procedura amministrativa di rimpatrio. Il prefetto proponeva ricorso per cassazione, facendo valere che in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne, così escludendo in parte l'applicazione della dir. 2008/115. La Corte di Giustizia, investita della questione dalla Corte di cassazione francese tramite rinvio pregiudiziale, ha statuito che:

«35. Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/115, in combinato disposto con l'articolo 32 del codice frontiere Schengen, debba essere interpretato nel senso che si applica al caso di un cittadino di un paese terzo, fermato nelle immediate vicinanze di una frontiera interna di uno Stato membro, qualora tale Stato membro abbia ripristinato, ai sensi dell'articolo 25 di detto codice, il controllo a tale frontiera, in ragione di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di detto Stato membro.

[...]

44. Occorre pertanto determinare se un cittadino di un paese terzo che soggiorni irregolarmente nel territorio di uno Stato membro e che è stato fermato nelle immediate vicinanze di una frontiera interna di tale Stato membro rientri nella seconda situazione contemplata all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/115, nel caso in cui lo Stato membro interessato abbia ripristinato i controlli a tale frontiera in ragione di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di detto Stato membro, conformemente all'articolo 25 del codice frontiere Schengen.

[...]

50. A tale riguardo occorre sottolineare, in primo luogo, che, quale deroga all'ambito di applicazione della direttiva 2008/115, l'eccezione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della medesima, deve essere interpretata in modo restrittivo.

51. Ebbene, [...] tale disposizione riguarda, stando alla sua stessa formulazione, priva di qualsiasi ambiguità al riguardo, la situazione di un cittadino di un paese terzo che si trova ad una "frontiera

esterna” di uno Stato membro o nelle immediate vicinanze di tale frontiera esterna. Non vi è quindi alcuna indicazione del fatto che a tale situazione potrebbe essere equiparata quella di un cittadino di paesi terzi che si trovi ad una frontiera interna sulla quale sono stati ripristinati i controlli di frontiera in forza dell’articolo 25 del codice frontiere Schengen, o nelle immediate vicinanze di tale frontiera interna [...].

52. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l’obiettivo perseguito dall’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/115, la Corte ha già dichiarato che esso consiste nel consentire agli Stati membri, nelle due situazioni contemplate da tale disposizione, di continuare ad applicare alle loro frontiere esterne procedure di rimpatrio semplificate, senza dover seguire tutte le fasi nelle quali si sviluppano le procedure previste dalla citata direttiva, al fine di poter allontanare più rapidamente i cittadini di paesi terzi scoperti mentre attraversano una di tali frontiere (sentenza del 7 giugno 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punto 74).

[...]

56. Per contro, il mero ripristino di controlli di frontiera alle frontiere interne di uno Stato membro comporta che un cittadino di un paese terzo, il cui soggiorno è irregolare e che viene fermato mentre attraversa tale frontiera o nelle sue immediate vicinanze, può essere allontanato più rapidamente o facilmente dal territorio dello spazio Schengen, venendo immediatamente accompagnato ad una frontiera esterna, soltanto se era stato fermato nello stesso luogo in occasione di un controllo di polizia, ai sensi dell’articolo 23, lettera a), del codice frontiere Schengen, in assenza del ripristino dei controlli a dette frontiere.

[...]

59. Ne consegue che, alla luce dell’obiettivo perseguito dall’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/115, non è necessario distinguere la situazione di un cittadino di un paese terzo, il cui soggiorno è irregolare, fermato nelle immediate vicinanze di una frontiera interna, a seconda che siano ripristinati o meno i controlli a detta frontiera.

[...]

63. Inoltre, è vero che, come ha rilevato il giudice del rinvio, l’articolo 5, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen impone agli Stati membri di prevedere, in caso di attraversamento non autorizzato delle frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera e degli orari di apertura stabiliti, sanzioni che siano effettive, proporzionate e dissuasive.

64. Tuttavia, indipendentemente dal fatto che tale disposizione costituisca una disposizione pertinente ai sensi dell’articolo 32 del codice frontiere Schengen, applicabile, mutatis mutandis, in caso di ripristino, da parte di uno Stato membro, del controllo di frontiera alle sue frontiere interne, occorre in ogni caso rilevare che detta disposizione non intende in alcun modo derogare alle norme e alle procedure comuni stabilite dalla direttiva 2008/115, come del resto espressamente confermato all’articolo 13, paragrafo 1, di detto codice, il quale dispone che devono essere adottate misure nei confronti di una persona che ha attraversato illegalmente una frontiera esterna e che, se tale persona non ha il diritto di soggiornare sul territorio dello Stato membro interessato, essa è fermata e

sottoposta a procedure che rispettano la direttiva 2008/115 (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punto 90).

[...]

66. Infine, si deve ricordare che la direttiva 2008/115 non esclude la facoltà per gli Stati membri di reprimere con la pena della reclusione la perpetrazione di reati diversi da quelli attinenti alla sola circostanza di ingresso irregolare, anche in situazioni in cui la procedura di rimpatrio prevista da tale direttiva non sia stata ancora conclusa (sentenza del 7 giugno 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punto 65). Tale direttiva, quindi, non osta neppure all'arresto o al fermo di polizia di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare, quando tali misure vengono adottate sulla base del fatto che detto cittadino è sospettato di aver commesso un reato diverso dal semplice ingresso irregolare nel territorio nazionale, e in particolare un reato che può costituire una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello Stato membro interessato.

67. Alla luce di quanto precede occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/115, in combinato disposto con l'articolo 32 del codice frontiere Schengen, deve essere interpretato nel senso che non si applica al caso di un cittadino di un paese terzo, fermato nelle immediate vicinanze di una frontiera interna e il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare, anche qualora tale Stato membro abbia ripristinato, ai sensi dell'articolo 25 di detto codice, il controllo a tale frontiera, in ragione di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di detto Stato membro».

2. Gli stranieri beneficiari di protezione internazionale: i rifugiati

5 settembre 2012, *Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518

La disciplina dell'asilo dell'Unione europea subordina il riconoscimento dello status di rifugiato a varie condizioni. Centrale, fra queste, è la valutazione del timore fondato di persecuzione, nel Paese terzo di origine, addotto dallo straniero o dall'apolide. La persecuzione deve essere fondata su uno dei motivi tassativamente previsti: razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale e opinione politica. La sentenza *Y e Z* apporta importanti chiarimenti sulla nozione di persecuzione fondata sulla religione. Il caso origina dal rigetto della domanda d'asilo presentata in Germania da due cittadini pakistani, *Y e Z*. Il rischio di persecuzione, in caso di restituzione al Pakistan, sarebbe derivato dalla loro appartenenza alla comunità musulmana Ahmadiyya, movimento riformatore dell'Islam. Esso risulterebbe confermato da violenze fisiche e maltrattamenti subiti dagli interessati ora da parte di privati ora da parte della stessa pubblica autorità. In Pakistan i membri della comunità religiosa in questione possono essere sottoposti a detenzione e, se risultano aver oltraggiato il nome del profeta Maometto, possono essere puniti con la pena di morte o dell'ergastolo. L'Ufficio federale tedesco competente per l'asilo aveva rigettato le domande di protezione giacché, in base all'orientamento giurisprudenziale prevalente in Germania prima della trasposizione della direttiva 2004/83/CE (c.d. qualifiche), affinché sussista una persecuzione per motivi religiosi è necessario individuare un rischio di lesione del "nucleo essenziale" della libertà religiosa. Le restrizioni che colpiscono la pratica della fede ahmadi in pubblico non sono però

ritenute una violazione di detto “nucleo essenziale”. Gli adepti alla comunità Ahmadiyya possono, infatti, astenersi dalla professione della loro fede in pubblico, non costituendo questa una pratica irrinunciabile. La Corte amministrativa federale (Bundesverwaltungsgericht) chiede alla Corte se lesioni della libertà religiosa diverse da quelle che intaccano gli elementi essenziali dell'identità religiosa dell'interessato possano costituire atti di persecuzione ai sensi della direttiva qualifiche. La Corte ha risposto, affermativamente, come segue:

«53. L'articolo 9 della direttiva definisce gli elementi che consentono di considerare degli atti come una persecuzione. Al riguardo, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva, richiamato dal giudice del rinvio nelle prime due questioni, precisa che gli atti pertinenti devono essere «sufficientemente gravi», per la loro natura o la loro reiterazione, da rappresentare una «violazione grave dei diritti umani fondamentali», in particolare dei diritti assoluti per i quali, in forza dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, non è ammessa deroga. [...]

55. L'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva aggiunge che i motivi di persecuzione, tra cui quello della «religione» definito all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della stessa, devono essere collegati agli atti di persecuzione.

56. Il diritto alla libertà di religione sancito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta corrisponde al diritto garantito dall'articolo 9 della CEDU.

57. La libertà di religione rappresenta uno dei cardini di una società democratica e costituisce un diritto umano fondamentale. La violazione del diritto alla libertà di religione può presentare una gravità tale da essere assimilata ai casi contemplati all'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, cui fa riferimento, a titolo indicativo, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva per determinare quali atti in particolare devono essere considerati alla stregua di una persecuzione.

58. Tuttavia, ciò non significa affatto che qualsiasi violazione del diritto alla libertà di religione garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca un atto di persecuzione che obblighi le autorità competenti a concedere alla vittima di tale violazione lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva.

59. Al contrario, dal disposto dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva si evince che, affinché gli atti in questione possano essere considerati una persecuzione, occorre una «violazione grave» di detta libertà che colpisca l'interessato in modo significativo.

60. Pertanto, sono senz'altro esclusi gli atti che costituiscono limitazioni previste dalla legge all'esercizio del diritto fondamentale alla libertà di religione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, e che, pur tuttavia, non violano tale diritto in quanto coperti dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

61. Non possono essere considerati persecuzioni nell'accezione dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva e dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra neppure gli atti che, pur violando il diritto riconosciuto all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, non presentano una gravità pari a quella della

violazione dei diritti umani fondamentali inderogabili in forza dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU.

62 Per individuare in concreto quali siano gli atti che possono essere considerati una persecuzione nell'accezione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva, non è pertinente distinguere tra gli atti che ledono un «nucleo essenziale» («forum internum») del diritto fondamentale alla libertà di religione, che non comprenderebbe le pratiche religiose in pubblico («forum externum»), e quelli che non incidono su tale presunto «nucleo essenziale».

63 Questa distinzione non è compatibile con la definizione estensiva della nozione di «religione» che la direttiva fornisce all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), integrandovi il complesso delle sue componenti, siano esse pubbliche o private, collettive o individuali. Gli atti che possono costituire una «violazione grave» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva comprendono atti gravi che colpiscono la libertà del richiedente non solo di praticare il proprio credo privatamente, ma anche di viverlo pubblicamente.

64 Questa interpretazione è idonea ad attribuire all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva una sfera di applicazione entro la quale le autorità competenti possono valutare qualsiasi tipo di atto lesivo del diritto fondamentale alla libertà di religione onde determinare se, alla luce della sua natura o reiterazione, esso risulti sufficientemente grave da essere considerato una persecuzione.

65 Se ne evince che gli atti i quali, a causa della loro intrinseca gravità unitamente alla gravità della loro conseguenza per la persona interessata, possono essere considerati persecuzione devono essere individuati non in funzione dell'elemento della libertà di religione che viene leso, bensì della natura della repressione esercitata sull'interessato e delle conseguenze di quest'ultima, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle conclusioni.

66 Pertanto, è la gravità delle misure e delle sanzioni adottate, o che potrebbero essere adottate, nei confronti dell'interessato che determinerà se una violazione del diritto garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva.

67 Di conseguenza, una violazione del diritto alla libertà di religione può costituire una persecuzione a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva quando il richiedente asilo, a causa dell'esercizio di tale libertà nel paese d'origine, corre un rischio effettivo, in particolare, di essere perseguito penalmente, o di essere sottoposto a trattamenti o a pene disumani o degradanti ad opera di uno dei soggetti indicati all'articolo 6 della direttiva.

68 Al riguardo occorre precisare che, quando un'autorità competente procede all'esame su base individuale di una domanda di protezione internazionale, ex articolo 4, paragrafo 3, della direttiva, essa è tenuta a prendere in considerazione tutti gli atti ai quali il richiedente è stato, o rischia di essere, esposto per determinare se, alla luce della sua situazione personale, tali atti possano essere considerati una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva.

69 Dato che la nozione di «religione» definita all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della direttiva abbraccia anche la partecipazione a cerimonie pubbliche di culto, singolarmente o in comunità, il divieto di siffatta partecipazione può costituire un atto sufficientemente grave ai sensi dell'articolo 9,

paragrafo 1, lettera a), della direttiva e, quindi, una persecuzione, qualora nel paese d'origine in questione esso comporti un rischio effettivo in capo al richiedente, in particolare, di essere perseguito penalmente o di essere sottoposto a trattamenti o a pene disumani o degradanti ad opera di uno dei soggetti indicati all'articolo 6 della direttiva.

70 La valutazione di un tale rischio implicherà che l'autorità competente tenga conto di una serie di elementi sia oggettivi sia soggettivi. La circostanza soggettiva che l'osservanza di una determinata pratica religiosa in pubblico, colpita dalle restrizioni contestate, sia particolarmente importante per l'interessato al fine di conservare la sua identità religiosa costituisce un elemento pertinente nella valutazione del livello di rischio che il richiedente corre nel suo paese d'origine a causa della sua religione, quand'anche l'osservanza di siffatta pratica religiosa non costituisca un elemento centrale per la comunità religiosa in oggetto» [...].

7 novembre 2013, *X, Y e Z*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720

La sentenza *X, Y e Z* apporta importanti chiarimenti sulla nozione di persecuzione fondata sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale. All'origine del caso *X, Y e Z* tre cittadini stranieri della Sierra Leone, dell'Uganda e del Senegal chiedevano asilo nei Paesi Bassi per il timore di persecuzione legato alla loro condizione omosessuale, poiché nei loro paesi d'origine l'omosessualità costituisce un reato e viene punita con pene detentive di variabile durata. Il Ministero per l'immigrazione e per l'asilo olandese, pur ritenendo credibili le affermazioni degli interessati circa il loro orientamento sessuale, aveva respinto le domande di asilo, ritenendo che il rischio di persecuzione non fosse stato adeguatamente circostanziato. In particolare non sarebbe stato sufficientemente dimostrato il fondato timore di persecuzione a carico degli interessati. Detto timore avrebbe potuto essere scongiurato se questi avessero evitato di manifestare pubblicamente, nei rispettivi paesi di origine, il proprio orientamento sessuale. Il Consiglio di Stato olandese (Raad van State) investe la Corte di diversi quesiti: se gli stranieri di orientamento omosessuale appartengano a un "particolare gruppo sociale" ai sensi della dir. qualifiche (art. 2, lett. d) e art. 10, par. 1, dir. 2011/95); se costituisca un atto di persecuzione, ai sensi della dir. qualifiche (art. 9), il fatto di qualificare come reato e di prevedere pene detentive per i comportamenti omosessuali; se, infine, per evitare la persecuzione, si possa esigere che tali stranieri nascondano o mantengano riservato il proprio orientamento sessuale. La Corte ha così risposto:

«44. L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva definisce ciò che costituisce un determinato gruppo sociale, l'appartenenza al quale può dar luogo ad un fondato timore di persecuzione.

45. Ai sensi di tale definizione, un gruppo è considerato un «determinato gruppo sociale» qualora siano soddisfatte, in particolare, due condizioni cumulative. Da un lato, i membri del gruppo devono condividere una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità che una persona non dovrebbe essere

costretta a rinunciarvi. Dall'altro, tale gruppo deve avere la propria identità, nel paese terzo di cui trattasi, perché vi è percepito dalla società circostante come diverso.

46. Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, è pacifico che l'orientamento sessuale di una persona costituisce una caratteristica così fondamentale per la sua identità che essa non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi. Tale interpretazione è confermata dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), secondo comma, della direttiva, da cui risulta che, in funzione delle circostanze esistenti nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere un gruppo i cui membri hanno come caratteristica comune un determinato orientamento sessuale.

47. La seconda condizione presuppone che, nel paese d'origine interessato, il gruppo i cui membri condividono lo stesso orientamento sessuale abbia la propria identità perché vi è percepito dalla società circostante come diverso.

48. A tale riguardo si deve ammettere che l'esistenza di una legislazione penale come quelle di cui trattasi in ciascuno dei procedimenti principali, che riguarda in modo specifico le persone omosessuali, consente di affermare che tali persone costituiscono un gruppo a parte che è percepito dalla società circostante come diverso.

49. Occorre pertanto rispondere alla prima questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali dichiarando che l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva dev'essere interpretato nel senso che l'esistenza di una legislazione penale come quelle di cui trattasi in ciascuno dei procedimenti principali, che riguarda in modo specifico le persone omosessuali, consente di affermare che tali persone devono essere considerate costituire un determinato gruppo sociale. [...]

51. [...] l'articolo 9 della direttiva definisce gli elementi che consentono di qualificare taluni atti come atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della convenzione di Ginevra. A tale riguardo, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva, richiamato dal giudice del rinvio, precisa che gli atti pertinenti devono essere sufficientemente gravi, per la loro natura o la loro reiterazione, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti assoluti per i quali, in forza dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, non è ammessa deroga.

52. Peraltro, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva precisa che dev'essere considerata una persecuzione anche la somma di diverse misure, comprese le violazioni dei diritti umani, che sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello indicato all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva.

53. Da tali disposizioni risulta che, affinché una violazione dei diritti fondamentali costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della convenzione di Ginevra, essa deve raggiungere un determinato livello di gravità. Non tutte le violazioni dei diritti fondamentali di un richiedente asilo omosessuale raggiungeranno pertanto necessariamente tale livello di gravità.

54. A tale riguardo si deve anzitutto constatare che i diritti fondamentali specificamente legati all'orientamento sessuale, di cui trattasi in ciascuno dei procedimenti principali, quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare, che è tutelato dall'articolo 8 della CEDU, cui corrisponde l'articolo 7 della Carta, se del caso in combinato disposto con l'articolo 14 della CEDU, cui s'ispira l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, non figurano tra i diritti umani fondamentali inderogabili.

55. Ciò considerato, la mera esistenza di una legislazione che qualifica come reato gli atti omosessuali non può essere ritenuta un atto che incide sul richiedente in maniera così rilevante da raggiungere il livello di gravità necessario per ritenere che detta qualificazione penale costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva.

56. La pena detentiva comminata da una disposizione legislativa che, come quelle di cui ai procedimenti principali, sanziona gli atti omosessuali può invece, di per sé, costituire un atto di persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva, purché essa trovi effettivamente applicazione nel paese d'origine che ha adottato una simile legislazione.

57. Una pena siffatta viola infatti l'articolo 8 della CEDU, cui corrisponde l'articolo 7 della Carta, e costituisce una sanzione sproporzionata o discriminatoria ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c), della direttiva. [...]

65. [...] il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera c), della medesima, debba essere interpretato nel senso che non è ragionevole attendersi che, per evitare la persecuzione, un richiedente asilo nasconda la propria omosessualità nel suo paese d'origine o dia prova di riservatezza nell'esprimere tale orientamento sessuale. Tale giudice chiede inoltre se, eventualmente, tale riservatezza debba essere maggiore rispetto a quella di una persona di orientamento eterosessuale.

66. A tale riguardo occorre anzitutto precisare che, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva, non si può ritenere che l'orientamento sessuale includa atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri.

67. Al di fuori di tali atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri, nulla, nel tenore letterale dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), indica che il legislatore dell'Unione abbia inteso escludere dall'ambito di applicazione di tale disposizione taluni altri tipi di atti o di espressioni legati all'orientamento sessuale.

68. In tal senso, l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva non prevede limitazioni quanto all'atteggiamento che i membri dello specifico gruppo sociale possono adottare relativamente alla loro identità o ai comportamenti rientranti o meno nella nozione di orientamento sessuale ai fini di tale disposizione. [...]

70. [...] occorre constatare che il fatto di esigere dai membri di un gruppo sociale che condividono lo stesso orientamento sessuale che nascondano tale orientamento è contrario al riconoscimento stesso di una caratteristica così fondamentale per l'identità che gli interessati non dovrebbero essere costretti a rinunciarvi.

71. Non è pertanto lecito attendersi che, per evitare la persecuzione, un richiedente asilo nasconda la propria omosessualità nel suo paese d'origine. [...]

73. [...] [La] valutazione dell'entità del rischio, che deve essere operata in tutti i casi con vigilanza e prudenza [...], è fondata unicamente sull'esame concreto dei fatti e delle circostanze conformemente alle disposizioni figuranti, segnatamente, all'articolo 4 della direttiva [...].

74. Da nessuna di tali norme risulta che, nel valutare l'entità del rischio di subire effettivamente atti di persecuzione in un determinato contesto, occorrerebbe prendere in considerazione la possibilità che il richiedente avrebbe di evitare un rischio di persecuzione, in particolare dando prova di riservatezza nell'esprimere un orientamento sessuale che egli vive in quanto membro di uno specifico gruppo sociale (v., per analogia, sentenza Y e Z, cit., punto 78).

75. Ne consegue che all'interessato dovrà essere riconosciuto lo status di rifugiato, conformemente all'articolo 13 della direttiva, qualora sia accertato che, una volta fatto ritorno al proprio paese d'origine, la sua omosessualità lo esporrà ad un concreto rischio di persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva. A tale riguardo, non si deve tener conto del fatto che egli potrebbe evitare il rischio dando prova, nell'esprimere il proprio orientamento sessuale, di maggiore riservatezza rispetto ad una persona eterosessuale».

12 aprile 2018, *A e S*, causa C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248

La sentenza *A e S* precisa sia i presupposti (sostanziali) cui è subordinato il godimento dello status di rifugiato, sia i presupposti soggettivi ai quali un rifugiato minore di età può beneficiare del diritto al ricongiungimento coi propri ascendenti diretti. Il caso riguarda una cittadina eritrea minore di età non accompagnata che, dopo aver presentato domanda d'asilo in Olanda e aver ottenuto la qualifica di rifugiato e il rilascio di un permesso di soggiorno quinquennale con effetto retroattivo al momento dell'introduzione della domanda, chiedeva l'autorizzazione al soggiorno per i genitori (*A e S*) a titolo di ricongiungimento familiare. Tale ricongiungimento è consentito dall'art. 10, par. 3, dir. 2003/86, a beneficio dei rifugiati minori non accompagnati, in deroga alle più gravose condizioni altrimenti previste dall'art. 4, par. 2, lett. a) dir. La domanda veniva tuttavia respinta a motivo che, al momento del riconoscimento dello status di rifugiato e della presentazione di istanza di ricongiungimento, la ragazza aveva ormai raggiunto la maggiore età e non poteva, pertanto, avvalersi del regime di protezione rafforzata stabilito da tale disposizione. Dinanzi al giudice olandese dell'impugnazione, *A. e S.* sostengono che, nel silenzio della dir., la data critica per stabilire la qualifica di rifugiato "minore di età", ai fini della domanda di ricongiungimento, è la data di ingresso dell'interessato nello Stato membro. Il governo olandese attribuisce invece rilevanza alla data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. Il giudice olandese chiede dunque lumi in proposito alla Corte. In base a un'interpretazione sistematica degli strumenti rilevanti, orientata al principio della preminenza dell'interesse superiore del minore, la Corte ha stabilito che la data rilevante è quella della presentazione della domanda di protezione internazionale (ai sensi della direttiva 2011/95, c.d. qualifiche), in ragione del "nesso intrinseco sussistente tra il diritto al ricongiungimento familiare [...] e lo status di rifugiato". Inoltre secondo la Corte, ancorché la direttiva 2003/86 preveda un diritto al ricongiungimento dei soli rifugiati "riconosciuti dagli Stati membri", il richiedente asilo di minore età, che soddisfa i requisiti sostanziali previsti dalla direttiva 2011/95 gode, già a decorrere dalla data di presentazione della domanda di protezione, di "un diritto soggettivo a che gli sia riconosciuto lo status di rifugiato", e ciò "ancora prima che sia stata adottata

una decisione formale al riguardo”. Il momento per valutare la minore età, ai fini del ricongiungimento, è dunque costituito dal momento di presentazione della domanda di protezione internazionale, e non da quello della decisione che riconosce lo status di rifugiato. La Corte si è espressa come segue:

«52. [...] si deve rammentare che lo status di rifugiato dev'essere riconosciuto a una persona che soddisfi i requisiti minimi stabiliti dal diritto dell'Unione. In forza dell'articolo 13 della direttiva 2011/95, gli Stati membri riconoscono tale status al cittadino di un paese terzo o all'apolide aventi titolo al riconoscimento dello status di rifugiato in conformità dei capi II e III di tale direttiva, senza disporre di un potere discrezionale al riguardo (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2015, H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, punto 63).

53. Il considerando 21 della direttiva 2011/95 precisa, inoltre, che il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo.

54. Pertanto, dopo la presentazione di una domanda di protezione internazionale conformemente al capo II della direttiva 2011/95, qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che soddisfa i requisiti sostanziali previsti dal capo III di tale direttiva beneficia di un diritto soggettivo a che gli sia riconosciuto lo status di rifugiato, e ciò ancora prima che sia stata adottata una decisione formale al riguardo.

55. Ciò considerato, far dipendere il diritto al ricongiungimento familiare di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 dal momento in cui l'autorità nazionale competente adotta formalmente la decisione con cui si riconosce lo status di rifugiato alla persona interessata e, dunque, dalla maggiore o minore celerità nel trattamento della domanda di protezione internazionale da parte di tale autorità comprometterebbe l'effetto utile di tale disposizione e contrasterebbe non solo con l'obiettivo della direttiva in parola, che è quello di favorire il ricongiungimento familiare e di concedere, a tale riguardo, una protezione particolare ai rifugiati, segnatamente ai minori non accompagnati, ma anche con i principi di parità di trattamento e di certezza del diritto.

56. Una simile interpretazione, infatti, comporterebbe che due rifugiati minori non accompagnati di pari età che hanno presentato nello stesso momento una domanda di protezione internazionale potrebbero, per quanto attiene al diritto al ricongiungimento familiare, essere trattati diversamente a seconda della durata di trattamento di tali domande, sulla quale essi generalmente non hanno alcuna influenza e la quale, al di là della complessità delle situazioni in questione, può dipendere sia dal carico di lavoro delle autorità competenti sia dalle scelte politiche effettuate dagli Stati membri per quanto concerne l'organico messo a disposizione di tali autorità e i casi da trattare con priorità.

57. Inoltre, tenuto conto del fatto che la durata di una procedura di asilo può essere considerevole e che, segnatamente in periodi di grande affluenza di richiedenti protezione internazionale, i termini appositamente previsti dal diritto dell'Unione sono spesso superati, far dipendere il diritto al ricongiungimento familiare dal momento in cui tale procedura è conclusa potrebbe privare un parte consistente dei rifugiati che hanno presentato la loro domanda di protezione internazionale in

quanto minori non accompagnati del beneficio di tale diritto e della protezione che l'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 dovrebbe conferire loro.

58. D'altronde, anziché incitare le autorità nazionali a trattare in via prioritaria le domande di protezione internazionale presentate da minori non accompagnati al fine di tener conto della loro particolare vulnerabilità, possibilità adesso espressamente prevista dall'articolo 31, paragrafo 7, lettera b), della direttiva 2013/32, una simile interpretazione potrebbe avere l'effetto contrario, contrastando con l'obiettivo perseguito sia da tale direttiva sia dalle direttive 2003/86 e 2011/95 di garantire che, conformemente all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali, l'interesse superiore del minore sia effettivamente considerato preminente dagli Stati membri al momento dell'applicazione di tali direttive.

59. Peraltro, detta interpretazione renderebbe del tutto imprevedibile per un minore non accompagnato che ha presentato una domanda di protezione internazionale la possibilità di beneficiare del diritto al ricongiungimento familiare con i suoi genitori, il che potrebbe pregiudicare la certezza del diritto.

60. Per contro, considerare la data di presentazione della domanda di protezione internazionale come data di riferimento per valutare l'età di un rifugiato ai fini dell'applicazione dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 consente di garantire un trattamento identico e prevedibile a tutti i richiedenti che si trovano cronologicamente nella stessa situazione, assicurando che il buon esito della domanda di ricongiungimento familiare dipenda principalmente da circostanze imputabili al richiedente e non all'amministrazione, quali la durata di trattamento della domanda di protezione internazionale o della domanda di ricongiungimento familiare (v., per analogia, sentenza del 17 luglio 2014, Noorzia, C-338/13, EU:C:2014:2092, punto 17).

61. Posto che, come sostenuto dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione, sarebbe incompatibile con l'obiettivo dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 che un rifugiato che aveva lo status di minore non accompagnato al momento della sua domanda ma che è diventato maggiorenne nel corso della procedura possa invocare il beneficio di tale disposizione senza alcun limite temporale al fine di ottenere un ricongiungimento familiare, la sua domanda per ottenerlo deve senz'altro essere presentata entro un termine ragionevole. Per determinare un tale termine ragionevole, la soluzione adottata dal legislatore dell'Unione nel contesto analogo dell'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, di tale direttiva ha valore indicativo, cosicché occorre ritenere che la domanda di ricongiungimento familiare formulata sulla base dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della suddetta direttiva debba, in linea di principio, in una situazione di tal genere, essere presentata entro un termine di tre mesi a decorrere dal giorno in cui al minore interessato è stato riconosciuto lo status di rifugiato.

62. Quanto alle altre date proposte nell'ambito del presente procedimento al fine di valutare se un rifugiato possa essere considerato minore, occorre constatare, da un lato, che la data di ingresso nel territorio di uno Stato membro non può, in linea di principio, essere ritenuta determinante in tal senso, stante il nesso intrinseco sussistente tra il diritto al ricongiungimento familiare previsto all'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 e lo status di rifugiato, il cui

riconoscimento dipende dalla presentazione di una domanda di protezione internazionale da parte dell'interessato.

63. Per quanto riguarda, dall'altro lato, la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare e la data della relativa decisione, è sufficiente ricordare che risulta, in particolare, dal punto 55 della presente sentenza che il diritto al ricongiungimento familiare previsto all'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 non può dipendere dal momento in cui l'autorità nazionale competente adotta formalmente la decisione che riconosce lo status di rifugiato al soggiornante. Orbene, questo è appunto quanto si verificherebbe se fosse ritenuta decisiva una di tali date, giacché, come rilevato ai punti 50 e 51 della presente sentenza, il soggiornante può presentare una domanda di ricongiungimento familiare solo dopo l'adozione della decisione con cui gli si riconosce lo status di rifugiato.

64. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sottoposta dichiarando che il combinato disposto degli articoli 2, parte iniziale e lettera f), e 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86 va interpretato nel senso che deve essere qualificato come «minore», ai sensi della prima di tali disposizioni, un cittadino di paesi terzi o un apolide che aveva un'età inferiore ai diciotto anni al momento del suo ingresso nel territorio di uno Stato membro e della presentazione della sua domanda di asilo in tale Stato, ma che, nel corso della procedura di asilo, raggiunge la maggiore età e ottiene in seguito il riconoscimento dello status di rifugiato».

2 maggio 2018, *K. e F. (allégations de crimes de guerre)*, cause riunite C-331/16 e C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296

La dir. 2011/95 prevede, coerentemente con la Convenzione di Ginevra, diverse cause di esclusione obbligatoria dalla protezione internazionale (art. 12). L'art. 12, par. 2 e 3, in particolare, sottrae alla qualifica di rifugiato gli stranieri o gli apolidi che incorrano in situazioni di indegnità internazionale per aver commesso, o per aver istigato o altrimenti concorso alla commissione, in passato, di a) crimini internazionali (ossia un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità), b) reati gravi di diritto comune al di fuori del paese di accoglienza, ossia atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, o ancora c) atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Il caso K e F riguarda la prima causa d'esclusione citata e chiarisce il rapporto fra questa e le ipotesi di deroga al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e relativi familiari in mobilità per ragioni d'ordine pubblico o di sicurezza pubblica (art. 27, par. 2, dir. 2004/38). L'Olanda e, rispettivamente, il Belgio avevano negato, in base all'art. 27, par. 2, dir., il diritto di soggiorno a un cittadino europeo di nazionalità croata (e bosniaca) e a un cittadino afgano ascendente diretto di una cittadina olandese in mobilità. Il diniego del diritto di soggiorno loro spettante in base alla dir. 2004/38 era fondato sulle decisioni di rifiuto dello status di rifugiato assunte anni prima nei confronti degli interessati, in applicazione dell'art. 1, sezione F,

Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e sull'art. 12, par. 2 e 3, dir. 2011/95, che ne riproduce il contenuto. I giudici del rinvio, olandese e belga, interrogano la Corte sul se il diniego del permesso di soggiorno a un cittadino europeo migrante o al familiare di una cittadina europea in mobilità, per esser sospettati d'aver posto in essere comportamenti individuali di eccezionale gravità, quali la commissione di "un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità" in contesti di conflitto armato, con conseguente esclusione della protezione internazionale altrimenti spettante agli interessati, possa dar luogo automaticamente all'attivazione della deroga di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, nonostante il tempo trascorso dai comportamenti contestati. La Corte ha escluso ogni automatismo nell'operare della deroga, sottolineando la necessità che il giudice nazionale verifichi, ulteriormente, l'esistenza di una "minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società o dello Stato membro ospitante" riconducibile al comportamento personale degli interessati, alla luce del principio di proporzionalità. Sul rapporto intercorrente fra la disciplina delle cause d'esclusione di cui all'art. 12, dir. 2011/95, da un lato, e quella dell'eccezione d'ordine pubblico e di pubblica sicurezza, di cui alla dir. 2004/38, la Corte s'è così espressa:

«43. Nel caso di specie, risulta dalle indicazioni del giudice di rinvio che la decisione di rigetto del reclamo di K. contro la dichiarazione relativa alla sua indesiderabilità sul territorio olandese, e la decisione di diniego del riconoscimento a H.F. di un diritto di soggiorno di più di tre mesi sul territorio belga, sono state motivate con la considerazione che, alla luce della loro precedente esclusione dal beneficio dello status di rifugiato sulla base dell'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95, la loro mera presenza sul territorio degli Stati membri interessati sarebbe stata idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni internazionali di questi Stati membri, nonché con la necessità di impedire che gli interessati potessero entrare in contatto con i cittadini di tali Stati membri che sono stati vittime dei reati e dei comportamenti loro addebitati, eventualmente presenti sul territorio di tali Stati membri.

44. Inoltre, i governi francese e del Regno Unito hanno sottolineato nelle loro osservazioni alla Corte che misure del tipo di quelle adottate nei confronti di K. e di H.F. possono anche contribuire a garantire la protezione dei valori fondamentali della società di uno Stato membro e dell'ordinamento giuridico internazionale e a mantenere la coesione sociale, la fiducia del pubblico nei sistemi giudiziari e di immigrazione e la credibilità dell'impegno degli Stati membri nella protezione dei valori fondamentali di cui agli articoli 2 e 3 TUE.

45. Non si può escludere, come l'avvocato generale ha sostanzialmente rilevato al paragrafo 68 delle sue conclusioni, che motivi quali quelli menzionati ai punti 43 e 44 della presente sentenza possano essere considerati dagli Stati membri come motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, idonei a giustificare l'adozione di misure che limitano la libertà di circolazione e di soggiorno nel loro territorio di un cittadino dell'Unione o di un cittadino di un paese terzo familiare di tale cittadino.

46. Inoltre, è importante sottolineare che i crimini e le azioni di cui all'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 costituiscono una grave

minaccia ai valori fondamentali quali il rispetto della dignità umana e dei diritti umani, su cui, come sancito dall'articolo 2 TUE, l'Unione si fonda, e alla pace, che l'Unione ha come scopo di promuovere, a norma dell'articolo 3 TUE.

47. Da tali elementi risulta che una restrizione imposta da uno Stato membro alle libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un cittadino di un paese terzo familiare di tale cittadino, che sia stato destinatario, in passato, di una decisione di esclusione dal beneficio dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95, può rientrare nella nozione di «provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2004/38.

48. Ciò precisato, risulta dal tenore letterale dell'articolo 27, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2004/38 che le misure di ordine pubblico o di pubblica sicurezza cui esso si riferisce devono essere fondate esclusivamente sul comportamento personale del soggetto in questione.

49. Inoltre, l'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, di tale direttiva subordina l'adozione di tali misure alla condizione che il comportamento dell'interessato rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società o dello Stato membro ospitante.

50. Orbene, si deve ricordare, a tale riguardo, che le cause di esclusione dello status di rifugiato previste all'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra e all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 sono state istituite al fine di escludere dal beneficio di tale status le persone ritenute indegne della protezione ad esso connessa, nonché di evitare che la concessione di tale status consenta ad autori di determinati gravi reati di sottrarsi alla responsabilità penale, con la conseguenza che l'esclusione dal beneficio dello status di rifugiato non è subordinata all'esistenza di un pericolo attuale per lo Stato membro di accoglienza (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2010, B e D, C 57/09 e C 101/09, EU:C:2010:661, punto 104).

51. Ne consegue che il fatto che la persona interessata sia stata destinataria, in passato, di una decisione di esclusione dal beneficio dello status di rifugiato ai sensi di una di tali disposizioni non può automaticamente portare alla constatazione che la sua semplice presenza sul territorio dello Stato membro ospitante costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2004/38».

4 ottobre 2018, *Ahmedbekova*, causa C-652/16, ECLI:EU:C:2018:801

La sentenza Ahmedbekova riconosce l'applicabilità della causa di persecuzione per motivi politici nel caso in cui il timore di persecuzione sia ricondotto dallo straniero, una cittadina azera, alla sua

partecipazione alla proposizione di un ricorso contro l'Azerbaijan, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte in proposito ha affermato quanto segue:

«84. [...] il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la partecipazione del richiedente protezione internazionale alla proposizione di un ricorso contro il suo paese dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo debba essere considerata, nell'ambito della valutazione dei motivi di persecuzione contemplati all'articolo 10 della direttiva 2011/95, [...] come un motivo di persecuzione a titolo di «opinione politica», ai sensi del paragrafo 1, lettera e), di detto articolo.

85. A tale riguardo, si deve rilevare che l'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 deve essere letto in combinato disposto con il paragrafo 2 del medesimo articolo. Ai sensi di tale paragrafo 2, nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato, è irrilevante il fatto che questi possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni.

86. Pertanto, indipendentemente dalla questione se la partecipazione di un cittadino dell'Azerbaijan alla proposizione di un ricorso contro tale paese dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine di far constatare una violazione delle libertà fondamentali da parte del regime che ivi è al potere, traduca un'«opinione politica» da parte di tale cittadino, occorre esaminare, nell'ambito della valutazione dei motivi di persecuzione invocati nella domanda di protezione internazionale presentata da detto cittadino, se sussistano fondati motivi di temere che tale partecipazione sia percepita da detto regime come un atto di dissidenza politica contro il quale esso potrebbe prevedere di esercitare rappresaglie.

87. Qualora sussistano fondati motivi di temere che ciò si verifichi, si deve giungere alla conclusione che il richiedente subisce una minaccia grave e provata di persecuzione a causa della manifestazione, da parte sua, delle sue opinioni sulle politiche e i metodi del suo paese d'origine. Come deriva dalla formulazione stessa dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/95, la nozione di «opinione politica» figurante in tale disposizione riguarda una siffatta situazione».

14 maggio 2019, *M (Révocation du statut de réfugié)*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403

L'art. 14, par. 4, dir. 2011/95 istituisce una causa di esclusione della qualifica di rifugiato autonoma rispetto a quelle previste dalla Convenzione di Ginevra. Essa persegue lo scopo di garantire la sicurezza nazionale dello Stato ospitante e l'incolumità della sua popolazione. Gli Stati membri hanno dunque facoltà di negare o di revocare « lo status riconosciuto a un rifugiato » quando « a) vi sono fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova »; o quando « b) la persona in questione, essendo stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un

pericolo per la comunità di tale Stato membro ». Presupposto per l'applicazione di tale disposizione è che il rifugiato costituisca un pericolo prospettivo per gli interessi essenziali dello Stato ospitante tutelati dalla norma. La validità dell'art. 14, par. 4-5, dir. 2011/95 è stata messa in dubbio dai giudici ceco e belga, confrontati a impugnazioni di decisioni nazionali che rifiutano lo status di rifugiato, o revocano lo status già concesso, a seguito di condanne definitive per reati di particolare gravità comminate agli stranieri interessati. I giudici rimettenti, preso atto che la norma introduce una causa di esclusione dalla qualifica di rifugiato ulteriore rispetto a quelle tassativamente previste dall'art. 1 della Convenzione di Ginevra, disposizione che non può essere oggetto di riserve, interrogavano la Corte sulla sua compatibilità con l'art. 78, par. 1, seconda frase, TFUE, per cui la politica comune d'asilo « deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati », nonché con l'art. 18 della Carta, che garantisce il diritto di asilo in conformità a detta Convenzione e al TFUE. La Corte ha respinto i dubbi di validità così sollevati, stabilendo un'interpretazione dell'art. 14, par. 4-6, dir. 2011/95 che « garantisce che sia riconosciuto il livello di protezione minimo previsto dalla Convenzione di Ginevra, come imposto dall'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 18 della Carta ». Ha dunque sancito quanto segue:

«85. L'articolo 2, lettera e), della direttiva 2011/95 definisce [...] lo «status di rifugiato» come «il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato». Come si evince dal considerando 21 di detta direttiva, questo riconoscimento ha natura ricognitiva e non costitutiva della qualità di rifugiato.

86. Pertanto, nel sistema istituito dalla direttiva 2011/95, il cittadino di un paese terzo o un apolide che soddisfi le condizioni materiali contenute nel capo III di detta direttiva dispone, per questo solo fatto, della qualità di rifugiato, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di detta direttiva e dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra. [...]

89. Per quanto riguarda l'articolo 13 della direttiva 2011/95, la Corte ha giudicato che, in forza di tale disposizione, gli Stati membri riconoscono lo status di rifugiato a qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che soddisfi i requisiti materiali per essere considerato come rifugiato conformemente ai capi II e III di tale direttiva, senza disporre di un potere discrezionale a tale riguardo (v., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2015, H.T., C 373/13, EU:C:2015:413, punto 63, nonché del 12 aprile 2018, A e S, C 550/16, EU:C:2018:248, punti 52 e 54).

90. La circostanza che la qualità di «rifugiato», ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95 e dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra, non dipenda dal riconoscimento formale di questa qualità mediante la concessione dello «status di rifugiato», ai sensi dell'articolo 2, lettera e), di detta direttiva, è corroborata, del resto, dai termini dell'articolo 21, paragrafo 2, della citata direttiva, secondo i quali un «rifugiato» può essere respinto, nel rispetto della condizione enunciata in questa disposizione, a prescindere dal fatto che sia «formalmente riconosciuto o meno».

91. Il riconoscimento formale della qualità di rifugiato, che costituisce la concessione dello status di rifugiato, ha come conseguenza che il rifugiato interessato diventa beneficiario, in forza dell'articolo

2, lettera b), della direttiva 2011/95, della protezione internazionale, ai sensi di tale direttiva, per cui egli dispone, come rilevato dall'avvocato generale nel paragrafo 91 delle sue conclusioni, di tutti i diritti e benefici previsti dal capo VII della citata direttiva, il quale contiene nel contempo diritti equivalenti a quelli contenuti nella Convenzione di Ginevra e, come hanno osservato, in particolare, il Parlamento e il governo del Regno Unito, tutele giuridiche ancora maggiori, che non hanno equivalenti in tale convenzione, come quelle oggetto dell'articolo 24, paragrafo 1, nonché degli articoli 28 e 34 della direttiva 2011/95.

92. Dalle precedenti considerazioni discende che la qualità di «rifugiato», ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95 e dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra, non dipende dal riconoscimento formale di tale qualità mediante la concessione dello «status di rifugiato», ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della citata direttiva, letto in combinato disposto con l'articolo 13 di quest'ultima.

93. Per quanto concerne le ipotesi, previste nell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2011/95, nelle quali gli Stati membri possono procedere alla revoca o al rifiuto del riconoscimento dello status di rifugiato, queste ultime corrispondono, come rilevato dall'avvocato generale nel paragrafo 56 delle sue conclusioni, in sostanza, a quelle nelle quali gli Stati membri possono procedere al respingimento di un rifugiato, in forza dell'articolo 21, paragrafo 2, di detta direttiva e dell'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra.

94. Tuttavia, occorre rilevare, in primo luogo, che, mentre l'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra priva, in ipotesi del genere, il rifugiato del beneficio del principio del non respingimento verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sia minacciata, l'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 dev'essere interpretato e applicato, come conferma il considerando 16 di quest'ultima, in osservanza dei diritti garantiti dalla Carta, segnatamente dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, di quest'ultima, che vietano in termini perentori la tortura nonché le pene e i trattamenti inumani o degradanti, a prescindere dal comportamento dell'interessato, così come l'allontanamento verso uno Stato in cui esista un rischio serio di essere sottoposto a trattamenti del genere. Pertanto, gli Stati membri non possono allontanare, espellere o estradare uno straniero quando esistono seri e comprovati motivi di ritenere che, nel paese di destinazione, egli vada incontro a un rischio reale di subire trattamenti proibiti dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta [v., in tal senso, sentenze del 5 aprile 2016, Aranyosi e Căldăraru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punti da 86 a 88, nonché del 24 aprile 2018, MP (Protezione sussidiaria di una vittima di atti di tortura subiti in passato), C-353/16, EU:C:2018:276, punto 41].

95. Pertanto, quando il respingimento di un rifugiato che rientri in una delle ipotesi prevista dall'articolo 14, paragrafi 4 e 5, nonché dall'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 farebbe correre a quest'ultimo il rischio che siano violati i suoi diritti fondamentali sanciti dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta, lo Stato membro interessato non può derogare al principio del non respingimento ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra.

96. Alla luce di ciò, posto che l'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2011/95 prevede, nelle ipotesi in esso previste, la possibilità per gli Stati membri di revocare lo «status di rifugiato», ai sensi dell'articolo 2, lettera e), di detta direttiva, o di negare il riconoscimento di tale status, mentre

l'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra consente, per parte sua, il respingimento di un rifugiato che si trovi in una di tali ipotesi verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sia minacciata, il diritto dell'Unione prevede una protezione internazionale dei rifugiati interessati più ampia di quella garantita da detta convenzione.

97. In secondo luogo, come rilevato dalla Commissione, dal Consiglio, dal Parlamento nonché da diversi degli Stati membri che hanno presentato osservazioni scritte alla Corte, l'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2011/95 non può essere interpretato nel senso che, nel contesto del sistema istituito da tale direttiva, la revoca dello status di rifugiato o il diniego di riconoscimento abbia come effetto che il cittadino di un paese terzo o l'apolide interessato, che soddisfi le condizioni contenute nell'articolo 2, lettera d), di detta direttiva, letto in combinato disposto con le norme di cui al capo III di quest'ultima, perda la qualità di rifugiato, ai sensi di detto articolo 2, lettera d), e dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra.

98. Infatti, oltre a quanto illustrato nel punto 92 della presente sentenza, la circostanza che l'interessato rientri in una delle ipotesi previste dall'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2011/95 non significa, per ciò solo, che quest'ultimo cessa di rispondere ai requisiti materiali da cui dipende la qualità di rifugiato, relativi all'esistenza di un fondato timore di persecuzioni nel suo paese d'origine.

99. Nel caso in cui uno Stato membro decida di revocare lo status di rifugiato o di non riconoscerlo ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 4 o 5, della direttiva 2011/95, i cittadini di paesi terzi o gli apolidi interessati si trovano certamente privati di detto status e pertanto non dispongono, o non dispongono più, di tutti i diritti e benefici enunciati nel capo VII di detta direttiva, che sono associati a tale status. Tuttavia, come prevede espressamente l'articolo 14, paragrafo 6, di detta direttiva, queste persone godono, o continuano a godere, di un certo numero di diritti previsti dalla Convenzione di Ginevra (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2015, H.T., C 373/13, EU:C:2015:413, punto 71), circostanza che, come sottolineato dall'avvocato generale nel paragrafo 100 delle sue conclusioni, conferma che essi hanno, o continuano ad avere, la qualità di rifugiato ai sensi, segnatamente, dell'articolo 1, sezione A, di detta convenzione, a dispetto di tale revoca o diniego.

100. Da ciò discende che le disposizioni dell'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2011/95 non possono essere interpretate nel senso che la revoca dello status di rifugiato o il diniego di concessione di detto status abbia l'effetto di privare il cittadino di un paese terzo o l'apolide interessato, il quale soddisfi i requisiti materiali di cui all'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, letto in combinato disposto con le norme di cui al capo III di quest'ultima, della qualità di rifugiato, ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra, e pertanto di escluderlo dalla protezione internazionale che l'articolo 18 della Carta impone di garantirgli nel rispetto di detta convenzione.

101. L'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2011/95 prevede che le persone cui si applicano i paragrafi 4 e 5 di detto articolo 14 godono dei diritti conferiti «dagli articoli 3, 4, 16, 22, 31[,], 32 e 33 della Convenzione di Ginevra, o di diritti analoghi, purché siano presenti nello Stato membro».

102. Per quanto concerne, anzitutto, la congiunzione «o», utilizzata nell'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2011/95, questa congiunzione, da un punto di vista linguistico, può rivestire un significato alternativo o cumulativo e, di conseguenza, dev'essere letta nel contesto in cui essa è impiegata e alla luce delle finalità dell'atto in questione (v., per analogia, sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C 304/02, EU:C:2005:444, punto 83). Orbene, nel caso di specie, in considerazione del contesto e della finalità della direttiva 2011/95, quali si ricavano dai considerando 3, 10 e 12 di quest'ultima, e tenuto conto della giurisprudenza citata nel punto 77 della presente sentenza, detta congiunzione, di cui all'articolo 14, paragrafo 6, della menzionata direttiva, dev'essere intesa in senso cumulativo.

103. Per quanto poi concerne la portata dei termini «diritti analoghi», di cui all'articolo 14, paragrafo 6, occorre rilevare, come sottolineato dall'avvocato generale nel paragrafo 110 delle sue conclusioni, che l'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 4 o 5, della direttiva 2011/95 ha come conseguenza, segnatamente, quella di privare l'interessato del permesso di soggiorno che l'articolo 24 di detta direttiva collega allo status di rifugiato, ai sensi della medesima.

104. Pertanto, un rifugiato colpito da una misura adottata sulla base dell'articolo 14, paragrafo 4 o 5, della direttiva 2011/95 può essere considerato, ai fini della determinazione dei diritti che devono essergli concessi in osservanza della Convenzione di Ginevra, come un soggetto che non risiede o non risiede più regolarmente nel territorio dello Stato membro interessato.

105. Pertanto, occorre giudicare che gli Stati membri, quando danno esecuzione all'articolo 14, paragrafo 4 o 5, di detta direttiva, sono tenuti, in linea di principio, a concedere ai rifugiati che si trovano sui loro rispettivi territori solo i diritti espressamente previsti dall'articolo 14, paragrafo 6, di detta direttiva nonché quelli, fra i diritti enunciati nella Convenzione di Ginevra, che sono garantiti a qualsiasi rifugiato che si trovi nel territorio di uno Stato contraente e il cui godimento non presupponga una residenza regolare.

106. Occorre sottolineare tuttavia che, nonostante la privazione del permesso di soggiorno collegato allo status di rifugiato, ai sensi della direttiva 2011/95, il rifugiato che rientri in una delle ipotesi previste dall'articolo 14, paragrafi 4 e 5, di detta direttiva può essere autorizzato, in base a un altro fondamento giuridico, a soggiornare legalmente nel territorio dello Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2015, H.T., C 373/13, EU:C:2015:413, punto 94). In una simile ipotesi, l'articolo 14, paragrafo 6, della citata direttiva non osta assolutamente a che detto Stato membro garantisca all'interessato il godimento di tutti i diritti collegati dalla Convenzione di Ginevra alla qualità di «rifugiato».

107. Pertanto, l'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2011/95 dev'essere interpretato, conformemente all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 18 della Carta, nel senso che lo Stato membro che fa uso delle facoltà previste dall'articolo 14, paragrafi 4 e 5, di detta direttiva deve concedere al rifugiato che rientri in una delle ipotesi previste da queste ultime disposizioni e che si trovi nel territorio di detto Stato membro, quanto meno, il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra ai quali quest'articolo 14, paragrafo 6, fa espresso riferimento nonché dei diritti previsti da detta convenzione il cui godimento non richieda una residenza regolare, e ciò fatte

salve le eventuali riserve formulate da questo Stato membro a titolo dell'articolo 42, paragrafo 1, della citata convenzione.

108. Del resto, a prescindere dai diritti che gli Stati membri sono tenuti a garantire agli interessati in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2011/95, occorre sottolineare che quest'ultima non può essere interpretata in nessun modo nel senso che essa produca l'effetto di incitare detti Stati a sottrarsi agli obblighi internazionali a loro incombenti, quali derivanti dalla Convenzione di Ginevra, limitando i diritti che tali soggetti traggono da questa convenzione.

109. Ad ogni modo, è importante precisare, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 133 e 134 delle sue conclusioni, e come confermano i considerando 16 e 17 della direttiva 2011/95, che l'applicazione dell'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, di detta direttiva non incide sull'obbligo, per lo Stato membro interessato, di rispettare le disposizioni pertinenti della Carta, quali quelle contenute nel suo articolo 7, relativo al rispetto della vita privata e della vita familiare, nel suo articolo 15, relativo alla libertà professionale e al diritto di lavorare, nel suo articolo 34, relativo alla previdenza sociale e all'assistenza sociale, nonché nel suo articolo 35, relativo alla protezione della salute.

110. Da tutte le considerazioni sin qui illustrate si evince che, mentre, in applicazione della Convenzione di Ginevra, le persone che rientrano in una delle ipotesi descritte dall'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2011/95 possono essere colpite, in forza dell'articolo 33, paragrafo 2, di detta convenzione, da una misura di respingimento o di espulsione verso il loro paese di origine, e ciò persino quando la loro vita o la loro libertà siano ivi minacciate, persone del genere non possono viceversa costituire oggetto, in forza dell'articolo 21, paragrafo 2, di detta direttiva, di un respingimento qualora quest'ultimo faccia loro correre il rischio che siano violati i loro diritti fondamentali sanciti dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta. Certamente, queste persone possono costituire oggetto, nello Stato membro interessato, di una decisione di revoca dello status di rifugiato, ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della direttiva 2011/95, o di una decisione di rifiuto di concessione di tale status, ma l'adozione di decisioni siffatte non può incidere sulla loro qualità di rifugiato quando esse soddisfano le condizioni materiali richieste per essere considerati rifugiati, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di detta direttiva, letto in combinato disposto con le norme di cui al capo III di quest'ultima e, quindi, di cui all'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra».

3. Gli stranieri beneficiari di protezione sussidiaria.

17 febbraio 2009, *Elgafaji*, causa C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94

Nella disciplina della protezione internazionale dell'Unione europea il presupposto per il riconoscimento della protezione sussidiaria è costituito dal rischio effettivo di subire un grave danno nel Paese terzo di origine. L'art. 15 dir. 2011/95 individua tre casi in cui il danno grave alla persona ricorre: la condanna o l'esecuzione della pena di morte (lett. a); la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine (lett. b); infine, 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 (lett. c). La giurisprudenza s'è soffermata inizialmente sulla terza ipotesi di danno grave, legata a situazioni di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale. Nel caso Elgafaji era contestata dinanzi al Consiglio di Stato olandese la legittimità della decisione di rigetto della domanda di protezione sussidiaria presentata in Olanda da due coniugi di cittadinanza irachena. Questi avevano motivato il rischio individuale di grave danno, in caso di ritorno nel Paese di origine, facendo riferimento all'omicidio, di matrice terroristica, dello zio del sig. Elgafaji, impiegato, come il nipote, presso un'impresa britannica che garantiva la sicurezza dei trasporti, nonché alle minacce di morte subite dagli stessi coniugi Elgafaji. Le autorità olandesi avevano respinto la domanda, ritenendo che non fosse dimostrato a sufficienza il rischio individuale di grave danno. Il giudice del rinvio chiedeva dunque alla Corte se la protezione offerta dall'art. 15, lett. c), dir. 2011/95 coincidesse con la garanzia contro il respingimento offerta dall'art. 3 CEDU e, in caso di risposta negativa, quali fossero i criteri per accertare un rischio effettivo di minaccia grave ed individuale in conseguenza di violenza indiscriminata. La Corte ha stabilito che l'art. 15, lett. c) ha una sua autonomia rispetto all'art. 3 CEDU. Ha altresì riconosciuto che l'onere di dimostrare il rischio di minaccia grave e individuale alla vita o alla persona, gravante sul richiedente protezione sussidiaria, è recessivo rispetto all'intensificarsi della situazione di violenza indiscriminata che caratterizza il paese di origine. Ne deriva che, quanto meno in situazioni eccezionali, il rischio di danno grave, ai sensi dell'art. 15, lett. c), può materializzarsi per effetto della sola presenza dell'interessato nello Stato di origine (senza che questi sia allora tenuto a giustificare un rischio individualizzato nella sua persona o in quella dei suoi congiunti). La Corte ha così argomentato:

«28. [...] occorre rilevare che, benché il diritto fondamentale garantito dall'art. 3 della CEDU faccia parte dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte assicura il rispetto e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo venga presa in considerazione nell'interpretare la portata di tale diritto nell'ordinamento giuridico comunitario, tuttavia è l'art. 15, lett. b), della direttiva che sostanzialmente corrisponde al detto art. 3. Per contro, l'art. 15, lett. c), della direttiva è una disposizione con un contenuto diverso da quello dell'art. 3 della CEDU e deve pertanto essere interpretato autonomamente, pur nel rispetto dei diritti fondamentali come garantiti dalla CEDU.

29. Le questioni sollevate, che occorre esaminare congiuntamente, vertono quindi sull'interpretazione dell'art. 15, lett. c), della direttiva, in combinato disposto con il suo art. 2, lett. e).

30. A seguito di tali osservazioni preliminari e in considerazione delle circostanze della causa principale, il giudice del rinvio chiede, essenzialmente, se l'art. 15, lett. c), della direttiva, in combinato disposto con il suo art. 2, lett. e), debba essere interpretato nel senso che l'esistenza di minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria sia subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione. In caso di risposta negativa, il detto giudice intende sapere sulla base di quale criterio si possa ritenere dimostrata l'esistenza di una siffatta minaccia.

31. Per risolvere tali questioni occorre esaminare comparativamente i tre tipi di «danni gravi» definiti all'art. 15 della direttiva, che costituiscono le condizioni che devono essere soddisfatte perché una persona possa essere considerata ammissibile alla protezione sussidiaria, qualora sussistano, conformemente all'art. 2, lett. e), di tale direttiva, fondati motivi di ritenere che il richiedente incorra in «un rischio effettivo di subire un [tale] danno» nel caso di rientro nel paese interessato.

32. A tale proposito, si deve osservare che i termini «la condanna a morte», «l'esecuzione» nonché «la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente», impiegati all'art. 15, lett. a) e b), della direttiva, riguardano situazioni in cui il richiedente della protezione sussidiaria è esposto in modo specifico al rischio di un danno di un tipo particolare.

33. Per contro, il danno definito all'art. 15, lett. c), della direttiva, consistendo in una «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona» del richiedente, riguarda il rischio di un danno più generale.

34. Infatti, viene considerata in modo più ampio una «minaccia (...) alla vita o alla persona» di un civile, piuttosto che determinate violenze. Inoltre, tale minaccia è inerente ad una situazione generale di «conflitto armato interno o internazionale». Infine, la violenza in questione all'origine della detta minaccia viene qualificata come «indiscriminata», termine che implica che essa possa estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale.

35. Ciò premesso, si deve intendere il termine «individuale» nel senso che esso riguarda danni contro civili a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti impegnate con una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali viene deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la minaccia grave di cui all'art. 15, lett. c), della direttiva.

36. Tale interpretazione, che può assicurare una propria sfera di applicazione all'art. 15, lett. c), della direttiva, non viene esclusa dal tenore letterale del suo ventiseiesimo 'considerando', secondo il quale «[i] rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave».

37. Infatti, anche se tale 'considerando' comporta che la sola dichiarazione oggettiva di un rischio legato alla situazione generale di un paese non è sufficiente, in linea di principio, a provare che le condizioni menzionate all'art. 15, lett. c), della direttiva sono soddisfatte in capo ad una determinata persona, la sua formulazione fa salva, utilizzando il termine «di norma», l'ipotesi di una situazione eccezionale, che sia caratterizzata da un grado di rischio a tal punto elevato che sussisterebbero fondati motivi di ritenere che tale persona subisca individualmente il rischio in questione.

38. Il carattere eccezionale di tale situazione è confermato anche dal fatto che la protezione in parola è sussidiaria e dal sistema dell'art. 15 della direttiva, dato che i danni definiti alle lett. a) e b) di tale articolo presuppongono una chiara misura di individualizzazione. Anche se certamente è vero che elementi collettivi svolgono un ruolo importante ai fini dell'applicazione dell'art. 15, lett. c), della direttiva, nel senso che la persona interessata fa parte, come altre persone, di una cerchia di potenziali

vittime di una violenza indiscriminata in caso di conflitto armato interno o internazionale, cionondimeno tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione sistematica rispetto alle altre due situazioni ricomprese nel detto art. 15 della direttiva e deve essere interpretata quindi in stretta relazione con tale individualizzazione.

39. A tale proposito, si deve precisare che tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria.

40. Si deve inoltre aggiungere che, al momento dell'esame individuale di una domanda di protezione sussidiaria, previsto dall'art. 4, n. 3, della direttiva, si può, in particolare, tenere conto:

- dell'estensione geografica della situazione di violenza indiscriminata, nonché dell'effettiva destinazione del richiedente in caso di ritorno nel paese interessato, come risulta dall'art. 8, n. 1, della direttiva, e
- dell'esistenza, se del caso, di un serio indizio di un rischio effettivo come quello menzionato all'art. 4, n. 4, della direttiva, indizio in considerazione del quale il requisito di una violenza indiscriminata richiesto per poter beneficiare della protezione sussidiaria può essere meno elevato».

24 aprile 2018, *MP (Protezione sussidiaria di una vittima di atti di tortura subiti in passato)*, causa C-353/16, ECLI:EU:C:2018:276

La giurisprudenza si è soffermata in varie occasioni sulla nozione di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, di cui all'art. 15, lett. b), come presupposto del danno grave che attiva la protezione sussidiaria. La Corte ha escluso la ricorrenza di un danno grave quando lo straniero soffre di "una malattia tale da comportare un rischio effettivo per la vita o l'integrità fisica o un rischio effettivo di trattamenti inumani o degradanti" dovuti al fatto che nel Paese di origine non esiste "alcuna terapia adeguata" (sentenza 18 dicembre 2014, causa C-542/13, M'Bodj, ECLI:EU:C:2014:2452). Il rischio di danno grave, ai sensi dell'art. 15, lett. b), ricorre invece nel caso di uno straniero che si oppone alla consegna al Paese terzo di origine, dove in passato ha subito tortura, anche se il rischio di tortura in caso di ritorno non è più attuale. Nel caso MP si trattava della protezione richiesta al Regno Unito da un cittadino dello Sri Lanka, in precedenza detenuto e torturato dalle forze di sicurezza di tale Paese in ragione dell'appartenenza all'organizzazione delle Tigri per la liberazione dell'Îlam Tamil. L'interessato presentava i postumi di torture, soffriva di una grave forma depressiva e di disturbo da stress post traumatico, mostrava forti tendenze al suicidio e sembrava seriamente determinato a commettere suicidio in caso di restituzione allo Sri Lanka. La Corte suprema del Regno Unito chiede alla Corte di giustizia se l'art. 2, lett. e), e l'art. 15, lett. b), dir. 2004/83 s'applichino alla fattispecie cui è confrontata e, dunque, se includano "un rischio effettivo di danno grave alla salute fisica o psichica

del richiedente in caso di ritorno nel paese di origine, derivante da precedenti episodi di tortura o di trattamento inumano o degradante imputabili a detto paese”. La Corte ha risposto positivamente, alla luce delle precisazioni che seguono:

«45. [...] deriva dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che i giudici nazionali hanno dichiarato che l’articolo 3 della CEDU ostava a che MP fosse rinvio dal Regno Unito verso lo Sri Lanka. La presente causa riguarda pertanto non la tutela contro l’allontanamento, derivante, in forza dell’articolo 3 della CEDU, dal divieto di esporre una persona a trattamenti inumani o degradanti, ma la distinta questione relativa a se lo Stato membro ospitante sia tenuto a riconoscere lo status di protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2004/83 al cittadino di un paese terzo che sia stato torturato dalle autorità del paese d’origine e i cui postumi gravi a livello psicologico potrebbero accentuarsi in modo sostanziale, con il serio rischio che commetta suicidio, in caso di ritorno in tale paese.

46. È altresì vero che la Corte ha già dichiarato che la circostanza che l’articolo 3 della CEDU, come rilevato ai punti da 39 a 41 della presente sentenza, osta, in casi del tutto eccezionali, a che un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia sia allontanato verso un paese in cui non sono disponibili terapie adeguate, non implica che egli debba essere autorizzato a soggiornare in uno Stato membro a titolo della protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2004/83 (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, M’Bodj, C 542/13, EU:C:2014:2452, punto 40).

47. Si deve tuttavia rilevare che a differenza della causa che ha dato luogo alla sentenza del 18 dicembre 2014, M’Bodj (C 542/13, EU:C:2014:2452), riguardante un cittadino di un paese terzo che aveva subito un’aggressione nello Stato membro di soggiorno, la presente causa riguarda un cittadino di un paese terzo che è stato vittima di torture da parte delle autorità del suo paese di origine e che, secondo constatazioni mediche debitamente dimostrate, continua a subire, a causa di tali atti, postumi post-traumatici che potrebbero aggravarsi in modo significativo e irrimediabile, a tal punto da mettere in pericolo la sua stessa vita, in caso di ritorno in tale paese.

48. In tali circostanze, la causa delle attuali condizioni di salute del cittadino di un paese terzo in una situazione come quella di cui al procedimento principale, vale a dire le torture inflitte dalle autorità del suo paese di origine in passato, così come l’aumento sostanziale dei propri disturbi psichiatrici, in caso di ritorno nel paese d’origine, che sarebbe dovuta al trauma psicologico che continua a subire a causa di tali atti di tortura, sono elementi rilevanti ai fini dell’interpretazione dell’articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83.

49. Tuttavia, un tale aggravamento sostanziale non può essere considerato, di per sé, come un trattamento inumano o degradante inflitto al detto cittadino nel paese d’origine, ai sensi dell’articolo 15, lettera b), di tale direttiva.

50. A tale riguardo, occorre esaminare, come suggerisce il giudice del rinvio, l’impatto che può avere l’assenza, nel paese d’origine della persona interessata, di un’infrastruttura di cure adeguate al trattamento dei postumi fisici o mentali derivanti dagli atti di tortura commessi dalle autorità di tale paese.

51. A tale proposito, va ricordato che la Corte ha già dichiarato che le minacce gravi di cui all'articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83 non possono derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine. Il rischio di deterioramento dello stato di salute di un cittadino di un paese terzo, affetto da una grave malattia, dovuto all'assenza di terapie adeguate nel suo paese di origine, senza che sia in discussione una privazione intenzionale nei riguardi di tale cittadino dell'assistenza sanitaria, non basta a implicare il riconoscimento a quest'ultimo del beneficio della protezione sussidiaria (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, M'Bodj, C 542/13, EU:C:2014:2452, punti 35 e 36).

52. Per valutare se il cittadino di un paese terzo che è stato torturato in passato dalle autorità del suo paese di origine, in caso di ritorno in tale paese, corra un rischio effettivo di privazione intenzionale di cure adeguate al trattamento dei postumi fisici o mentali degli atti di tortura commessi da tali autorità, occorre, alla luce di quanto è stato indicato al punto 50 della presente sentenza e al considerando 25 della direttiva 2004/83, secondo il quale i criteri per la concessione della protezione sussidiaria sono definiti sulla base degli strumenti internazionali relativi ai diritti umani, prendere in considerazione l'articolo 14 della Convenzione contro la tortura.

53. Ai sensi di tale disposizione, gli Stati parte di tale convenzione hanno l'obbligo di garantire, nei loro ordinamenti, alla vittima di un atto di tortura il diritto al risarcimento che comprenda i mezzi necessari ad una riabilitazione la più completa possibile.

54. A tale proposito, va tuttavia rilevato che i meccanismi attuati dalla direttiva 2004/83 perseguono scopi diversi e istituiscono sistemi di protezione chiaramente distinti da quelli della Convenzione contro la tortura (v., per analogia, sentenza del 30 gennaio 2014, Diakité, C 285/12, EU:C:2014:39, punto 24).

55. Infatti, come risulta dal suo sesto considerando e dal suo articolo 2, l'obiettivo principale della Convenzione contro la tortura è aumentare l'efficacia della lotta contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti in tutto il mondo, impedendone la commissione. Per contro, lo scopo principale della direttiva 2004/83, come enunciato al considerando 6 della stessa, è quello, da una parte, di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda, più particolarmente, i beneficiari della protezione sussidiaria, tale direttiva intende offrire sul territorio degli Stati membri una protezione analoga a quella riconosciuta ai rifugiati dalla convenzione relativa allo status di rifugiato, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)], a persone, le quali, senza poter essere considerate come rifugiati, correrebbero il rischio, in particolare, di subire atti di tortura o trattamenti inumani e degradanti in caso di ritorno nel loro paese di origine.

56. Pertanto, salvo ignorare gli ambiti propri a ciascuno dei due regimi, la possibilità per un cittadino di un paese terzo che si trova in una situazione come quella di MP di beneficiare del regime di protezione sussidiaria non può derivare da qualsiasi violazione dell'articolo 14 della Convenzione contro la tortura da parte dello Stato d'origine del cittadino.

57. Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce di tutti gli elementi d'informazione attuali e pertinenti, segnatamente le relazioni di organizzazioni internazionali e di organizzazioni non governative per la difesa dei diritti dell'uomo, se, nel caso di specie, MP possa essere esposto, in caso di ritorno nel suo paese d'origine, a un rischio di privazione intenzionale di cure adeguate al trattamento dei postumi fisici o mentali degli atti di tortura commessi dalle autorità di tale paese. Così avverrebbe se, in circostanze nelle quali, come nel procedimento principale, il cittadino di un paese terzo rischia di commettere suicidio a causa del trauma derivante dalle torture che gli sono state inflitte dalle autorità del suo paese di origine, risulti chiaro che le stesse autorità, nonostante l'obbligo di cui all'articolo 14 della Convenzione contro la tortura, non siano disposte a garantirne la riabilitazione. Un rischio del genere potrebbe anche presentarsi qualora risultasse che dette autorità abbiano un comportamento discriminatorio in termini di accesso ai servizi di assistenza sanitaria, avente l'effetto di rendere più difficile, per taluni gruppi etnici o alcune categorie di persone, nelle quali rientrerebbe MP, l'accesso al trattamento dei postumi fisici o mentali degli atti di tortura commessi da tali autorità.

58. Risulta da quanto precede che l'articolo 2, lettera e), e l'articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83, letti alla luce dell'articolo 4 della Carta, devono essere interpretati nel senso che è ammissibile allo status di protezione sussidiaria il cittadino di un paese terzo torturato in passato dalle autorità del suo paese di origine e non più esposto a un rischio di tortura in caso di ritorno in detto paese, ma le cui condizioni di salute fisica e mentale potrebbero, in un tale caso, deteriorarsi gravemente, con il rischio che il cittadino di cui trattasi commetta suicidio, in ragione di un trauma derivante dagli atti di tortura subiti, se sussiste un rischio effettivo di privazione intenzionale in detto paese delle cure adeguate al trattamento delle conseguenze fisiche o mentali di tali atti di tortura, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

13 settembre 2018, *Ahmed*, causa C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713

La sentenza Ahmed concerne le condizioni alle quali gli Stati membri possono lecitamente avvalersi della causa d'esclusione della protezione sussidiaria prevista dall'art. 17, par. 1, lett. b), dir. 2011/95. Tale norma dispone che "Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che: [...] b) abbia commesso un reato grave". Nel caso Ahmed la Corte ha preso in esame la normativa ungherese che esclude la concessione della qualifica di protezione sussidiaria, ai sensi dell'art. 17, par. 1, lett. b), allo straniero che sia stato condannato, in tale Stato membro, a una pena detentiva uguale o superiore a cinque anni. Il sig. Ahmed, cittadino della Repubblica islamica di Afghanistan, già titolare dello status di rifugiato, si era visto infatti negare dall'autorità ungherese competente lo status di protezione sussidiaria in ragione di due sentenze definitive, pronunciate dal F városi Ítéltábla (Corte d'appello regionale di Budapest) che lo condannavano a una pena detentiva complessiva superiore a cinque anni per la commissione dei reati di tentato omicidio e di tentata estorsione. L'interessato contestava in giudizio la decisione negativa invocando la contrarietà della

normativa ungherese con l'art. 17 dir. 2011/95. Questa normativa avrebbe infatti privato l'autorità amministrativa e il giudice nazionale di qualsiasi potere di valutare l'insieme delle circostanze del caso individuale. Il giudice ungherese del rinvio, condividendo le argomentazioni del sig. Ahmed, interrogava dunque la Corte sul se la causa di esclusione di cui alla dir. "implichi che la pena prevista per un reato specifico, secondo l'ordinamento di un determinato Stato membro, possa costituire l'unico criterio per determinare se il ricorrente abbia commesso un reato che può escluderlo dal diritto alla protezione sussidiaria". La Corte ha così risposto:

«43. Per quanto riguarda le cause di esclusione dallo status di protezione sussidiaria, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione si è ispirato alle norme applicabili ai rifugiati per estenderle, ove possibile, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria.

44. Infatti, il contenuto e la struttura dell'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva 2011/95, riguardante l'esclusione dal beneficio dalla protezione sussidiaria, presentano analogie con l'articolo 12, paragrafo 2, lettere da a) a c), della medesima direttiva, relativo all'esclusione dallo status di rifugiato, il quale riproduce esso stesso, in sostanza, il contenuto dell'articolo 1, sezione F, lettere da a) a c), della Convenzione di Ginevra.

45. Peraltro, dai lavori preparatori della direttiva 2011/95 così come da quelli della direttiva 2004/83 (v. i punti 4.5 e 7 della relazione della proposta di direttiva presentata dalla Commissione il 30 ottobre 2001 [COM(2001) 510 definitivo] [GU 2002, C 51 E, pag. 325) nonché la proposta di direttiva presentata dalla Commissione il 21 ottobre 2009 [COM(2009) 551 definitivo]), risulta che l'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva 2011/95 deriva dalla volontà del legislatore dell'Unione d'introdurre cause di esclusione dalla protezione sussidiaria analoghe a quelle applicabili ai rifugiati.

46. Tuttavia, sebbene tali cause di esclusione si articolino attorno alla nozione di «reato grave», l'ambito di applicazione della causa di esclusione prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 è più ampia di quello della causa di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 1, sezione F, lettera b), della Convenzione di Ginevra e di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/95.

47. Infatti, mentre la causa di esclusione dallo status di rifugiato prevista da tale ultima disposizione riguarda un reato grave di diritto comune commesso al di fuori del paese di accoglienza prima che l'interessato sia ammesso come rifugiato, la causa di esclusione dalla protezione sussidiaria di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 riguarda più in generale un reato grave e non è quindi limitata né geograficamente né nel tempo né quanto alla natura dei reati di cui trattasi.

48. Si deve rammentare che, nella sentenza del 9 novembre 2010, B e D, (C 57/09 e C 101/09, EU:C:2010:661, punto 87), la Corte ha dichiarato che risulta dal testo dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2004/83, divenuto articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2011/95, che l'autorità competente dello Stato membro considerato può applicare tale disposizione solo dopo aver effettuato, per ciascun caso individuale, una valutazione dei fatti precisi di cui essa ha conoscenza, al fine di determinare se sussistano fondati motivi per ritenere che gli atti commessi dalla

persona interessata, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato, rientrano in uno dei due casi di esclusione previsti dalla disposizione in parola.

49. Ne deriva che qualsiasi decisione di escludere una persona dallo status di rifugiato deve essere preceduta da un esame completo di tutte le circostanze relative al suo caso individuale e non può essere adottata in modo automatico (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2010, B e D, C 57/09 e C 101/09, EU:C:2010:661, punti 91 e 93).

50. Una siffatta necessità deve essere trasposta alle decisioni di esclusione dalla protezione sussidiaria.

51. Infatti, al pari delle cause di esclusione dallo status di rifugiato, lo scopo delle cause di esclusione dalla protezione sussidiaria è escludere dallo status conferito da quest'ultima le persone ritenute indegne della protezione collegata a tale status e preservare la credibilità del sistema europeo comune di asilo, il quale comporta tanto il ravvicinamento delle norme sul riconoscimento dei rifugiati e sul contenuto dello status di rifugiato quanto le misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrono uno status adeguato a chiunque abbia bisogno di una siffatta protezione (v., in tal senso, per quanto attiene alla direttiva 2004/83 e allo status di rifugiato, sentenza del 9 novembre 2010, B e D, C 57/09 e C 101/09, EU:C:2010:661, punti 104 e 115).

52. Occorre rilevare che l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 consente di escludere una persona dallo status di protezione sussidiaria solo se sussistano «fondati motivi» di ritenere che abbia commesso un reato grave. Tale disposizione stabilisce una causa di esclusione che costituisce un'eccezione alla regola generale di cui all'articolo 18 della direttiva 2011/95 e richiede quindi un'interpretazione restrittiva.

53. Secondo il giudice del rinvio, la legge sul diritto di asilo porta, tuttavia, a qualificare automaticamente come reato grave qualsiasi illecito che possa essere sanzionato, ai sensi del diritto ungherese, con una pena detentiva di cinque o più anni.

54. La Commissione osserva giustamente che tale qualificazione può coprire un ampio spettro di comportamenti aventi un grado di gravità variabile. Orbene, secondo la Commissione è necessario che l'autorità o il giudice nazionale competente che statuisce in merito alla domanda di protezione sussidiaria possa esaminare, sulla base di criteri diversi da quello della pena prevista, se l'illecito commesso dal richiedente, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status di protezione sussidiaria, sia di una gravità tale da dover portare al rigetto della sua domanda di protezione internazionale.

55. A tale riguardo, occorre sottolineare che, sebbene il criterio della pena prevista sulla base della legislazione penale dello Stato membro interessato sia di particolare importanza nel valutare la gravità del reato che giustifica l'esclusione dalla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95, l'autorità competente dello Stato membro interessato può invocare la causa di esclusione prevista da tale disposizione solo dopo aver effettuato, per ciascun caso individuale, una valutazione dei fatti precisi di cui essa ha conoscenza, al fine di determinare se sussistano fondati motivi per ritenere che gli atti commessi dalla persona interessata, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status richiesto, rientrino in tale causa di esclusione (v., per analogia,

sentenze del 9 novembre 2010, B e D, C 57/09 e C 101/09, EU:C:2010:661, punto 87, e del 31 gennaio 2017, Lounani, C 573/14, EU:C:2017:71, punto 72).

56. Tale interpretazione è avvalorata dalla relazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo («EASO»), del gennaio 2016, intitolata «Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE)», la quale raccomanda, al punto 3.2.2 relativo all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95, che la gravità del reato in grado di escludere una persona dalla protezione sussidiaria sia valutata alla luce di una pluralità di criteri quali, segnatamente, la natura dell'atto di cui trattasi, i danni causati, la forma del procedimento utilizzato per esercitare l'azione penale, la natura della pena prevista e la presa in considerazione della questione se anche la maggior parte degli organi giurisdizionali considera l'atto di cui trattasi un reato grave. L'EASO fa riferimento, a tal riguardo, a talune decisioni adottate dai supremi organi giurisdizionali degli Stati membri.

57. Analoghe raccomandazioni sono, inoltre, contenute nel manuale sulle procedure e i criteri da applicare per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati [Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), 1992, punti da 155 a 157].

58. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una legislazione di uno Stato membro in forza della quale si considera che il richiedente protezione sussidiaria abbia «commesso un reato grave» ai sensi di tale disposizione, il quale può escluderlo dal beneficio di tale protezione, sulla sola base della pena prevista per un determinato reato ai sensi del diritto di tale Stato membro. Spetta all'autorità o al giudice nazionale competente che statuisce sulla domanda di protezione sussidiaria valutare la gravità dell'illecito considerato, effettuando un esame completo di tutte le circostanze del caso individuale di cui trattasi».

4. I richiedenti protezione internazionale

27 febbraio 2014, *Saciri*, causa C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103

Tra i diritti attribuiti dal diritto dell'Unione agli stranieri richiedenti protezione internazionale un ruolo particolare assume il diritto a beneficiare di condizioni materiali di accoglienza che assicurino “un'adeguata qualità di vita” per la loro salute e il loro sostentamento. Gli Stati membri godono di una certa discrezionalità nella scelta dei mezzi necessari ad assicurare tale risultato (cfr. art. 13 e 14 dir. 2003/9/CE, sostituiti dagli art. 17 e 18 dir. 2013/33, c.d. direttiva accoglienza). Nella sentenza *Saciri* la Corte ha, in sostanza, tratto da tali disposizioni l'obbligo degli Stati membri di garantire ai richiedenti protezione uno standard minimo di trattamento ricavato dalla disciplina derivata, letta alla luce dell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali. Il caso origina da un rinvio pregiudiziale del giudice belga che interrogava la Corte sugli obblighi di accoglienza stabiliti dagli art. 13 e 14 dir.

2003/9/CE. In particolare, il quesito sottoposto riguarda il diritto d'accesso all'alloggio a favore di una famiglia di richiedenti asilo, sprovvista di mezzi sufficienti, in caso di saturazione delle strutture di accoglienza nazionali. La famiglia Saciri, formata da una coppia di richiedenti asilo con due figli minori, non aveva ricevuto assistenza abitativa per l'indisponibilità d'alloggi presso i centri d'accoglienza. Si era allora rivolta all'assistenza sociale belga per il sussidio necessario a coprire il costo di un alloggio sul mercato privato. Il giudice del rinvio precisava che nel diritto belga, in caso di esaurimento degli alloggi disponibili, i richiedenti asilo ricevono provvisoriamente un contributo pubblico, ma l'importo di questo è così basso che "non consente di garantire loro un alloggio". Sollevava dunque dinanzi alla Corte varie questioni, relative al momento a partire dal quale gli Stati membri sono tenuti a fornire ai richiedenti le condizioni materiali d'accoglienza previste dalla dir.; all'entità del sussidio economico che dev'essere erogato dagli Stati membri (quando il sussidio sia il mezzo prescelto per garantire le condizioni di accoglienza), e alla natura dell'ente che può essere investito della sua erogazione. La Corte ha risposto come segue:

«32. Va anzitutto rilevato che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 2003/9, le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure.

33. Per quanto riguarda, in primo luogo, il momento dal quale gli Stati membri sono tenuti a fornire le condizioni materiali di accoglienza, va rilevato che la Corte ha già precisato che, per quanto concerne il periodo durante il quale le condizioni materiali di accoglienza devono essere riconosciute ai richiedenti asilo, tale periodo comincia nel momento in cui questi richiedenti presentano la loro domanda di asilo (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 2012, Cimade e GISTI, C 179/11, punto 39).

34. Infatti, dallo stesso dettato dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2003/9 emerge che i richiedenti asilo devono aver accesso alle condizioni materiali d'accoglienza – che esse siano fornite in natura o in forma di sussidi economici – nel momento in cui presentano la domanda di asilo.

35. D'altro canto, l'economia generale e la finalità della direttiva 2003/9 nonché il rispetto dei diritti fondamentali – e segnatamente delle prescrizioni dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a norma del quale la dignità umana deve essere rispettata e tutelata – ostano a che un richiedente asilo venga privato – anche solo per un periodo temporaneo dopo la presentazione di una domanda di asilo, della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla citata direttiva (v. sentenza Cimade e GISTI, cit., punto 56).

36. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'importo dei sussidi economici concessi, dall'articolo 13, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva 2003/9 risulta che, qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'importo dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti dall'articolo stesso.

37. In proposito, dall'articolo 13, paragrafo 2, della stessa direttiva emerge che l'importo dell'aiuto finanziario concesso deve essere sufficiente per garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.

38. Occorre inoltre constatare che, ai sensi dell'articolo 2, lettera j), della direttiva 2003/9, si deve intendere per «condizioni materiali di accoglienza» le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, nonché un sussidio per le spese giornaliera.

39. Risulta peraltro dal considerando 7 della medesima direttiva che essa è intesa a stabilire norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.

40. Ne discende che, sebbene l'importo dell'aiuto finanziario concesso sia determinato da ciascun Stato membro, esso deve essere sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo.

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

42. Di conseguenza, qualora uno Stato membro abbia scelto di fornire le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici, tali sussidi devono essere sufficienti a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo, consentendo loro, in particolare, di disporre di un alloggio, se del caso, nell'ambito del mercato privato della locazione.

43. Tuttavia, le disposizioni della direttiva 2003/9 non possono essere interpretate nel senso che occorre lasciare ai richiedenti asilo la scelta di un alloggio secondo la loro convenienza personale.

44. In terzo luogo, per quanto concerne il quesito sollevato dal giudice del rinvio riguardante l'obbligo per gli Stati membri – che forniscono le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici – di garantire il rispetto delle modalità delle condizioni materiali di accoglienza previste all'articolo 14, paragrafi 1, 3, 5 e 8, della direttiva 2003/9, si deve rilevare che il paragrafo 1 dello stesso articolo concerne, in linea di principio, le forme di alloggio che gli Stati membri possono scegliere e limita la portata degli obblighi che figurano in detto articolo all'ipotesi in cui gli Stati membri abbiano scelto di fornire in natura le condizioni materiali di accoglienza.

45. Tuttavia, se è pur vero che l'articolo 14, paragrafo 3, della medesima direttiva non si applica qualora le condizioni materiali di accoglienza siano fornite esclusivamente in forma di sussidi economici, resta cionondimeno il fatto che tali sussidi devono consentire, se del caso, ai figli minori dei richiedenti asilo di convivere con i genitori in modo da mantenere l'unità familiare prevista al punto 41 della presente sentenza.

[...]

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

50. Al riguardo va sottolineato che spetta agli Stati membri garantire il rispetto da parte di tali organismi delle norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo, dato che la saturazione delle reti di accoglienza non può giustificare alcuna deroga all'osservanza di tali norme».

14 settembre 2017, *K.*, causa C-18/16, ECLI:EU:C:2017:680

Gli art. 8-11 dir. 2013/33 inquadrano entro limiti rigorosi il potere degli Stati membri di ricorrere a misure di trattenimento del richiedente protezione in un luogo determinato, con conseguente privazione della libertà di circolazione, ai sensi dell'art. 6 Carta e dell'art. 5 CEDU. Tali disposizioni disciplinano, rispettivamente, i presupposti giuridici del trattenimento, le garanzie individuali a favore dei richiedenti trattenuti e le condizioni del trattenimento generali e quelle relative a persone vulnerabili o con esigenze di accoglienza particolari. La giurisprudenza s'è pronunciata a più riprese sulla compatibilità della dir., che prevede un elenco ampio, ma tassativo, di motivi di trattenimento (art. 8), con il diritto alla libertà e alla sicurezza, di cui alle indicate disposizioni. Nel caso *K* la Corte è stata investita di un dubbio di validità dell'art. 8, par. 3, lett. a) e b), dir. 2013/33, che dispone : «Un richiedente può essere trattenuto soltanto: a) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza; b) 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». La questione è stata sollevata dal Tribunale dell'Aja, con riferimento alla situazione di uno straniero posto in stato di trattenimento durante l'esame della domanda di asilo. La domanda era stata presentata mentre l'interessato si trovava in stato di custodia cautelare per utilizzo di un passaporto falso. La Corte ha sancito quanto segue:

«31. Con la questione posta, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte di esaminare la validità dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2013/33 alla luce dell'articolo 6 della Carta.

32. In via preliminare, occorre ricordare che, anche se, come conferma l'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta Convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C 617/10, EU:C:2013:105, punto 44, nonché del 5 aprile

2017, Orsi e Baldetti, C 217/15 e C 350/15, EU:C:2017:264, punto 15 e giurisprudenza ivi citata). L'esame della validità dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2013/33 deve quindi essere svolto alla luce unicamente dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v., in tal senso, sentenze del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 46 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 28 luglio 2016, Conseil des ministres, C 543/14, EU:C:2016:605, punto 23).

33. Occorre constatare, a tal proposito, che l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), della medesima direttiva consente di trattenere un richiedente protezione internazionale per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza o per determinare gli elementi su cui si basa la domanda che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente. Autorizzando una misura simile, la disposizione in parola prevede una limitazione dell'esercizio del diritto alla libertà sancito dall'articolo 6 della Carta.

34. Orbene, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla medesima devono essere previste dalla legge e rispettare il loro contenuto essenziale. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

35. In proposito è d'uopo rilevare che la limitazione dell'esercizio del diritto alla libertà di cui all'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2013/33 è prevista da un atto legislativo dell'Unione e che essa non incide sul contenuto essenziale del diritto alla libertà sancito dall'articolo 6 della Carta. L'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), di tale direttiva, infatti, non rimette in discussione la garanzia del suddetto diritto e, come risulta dalla formulazione letterale della menzionata disposizione e del considerando 15 della direttiva in parola, attribuisce agli Stati membri il potere di trattenere un richiedente soltanto a causa del suo comportamento individuale e nelle circostanze eccezionali di cui a detta disposizione, essendo siffatte circostanze peraltro inquadrare dal complesso delle condizioni enunciate agli articoli 8 e 9 della direttiva di cui trattasi (v., per analogia, sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punti 51 e 52).

36. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 56 e 58 delle sue conclusioni, dall'articolo 78 TFUE deriva che il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo, basato sull'applicazione di criteri comuni agli Stati membri, costituisce un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione. Tale sistema contribuisce, inoltre, in base al considerando 2 della direttiva 2013/33, alla realizzazione dell'obiettivo dell'Unione relativo alla progressiva creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione. Orbene, una misura fondata sui motivi enunciati all'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), di tale direttiva risponde all'obiettivo di assicurare il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo, in quanto consente di identificare le persone che chiedono protezione internazionale e verificare se soddisfano le condizioni per pretendere una tale protezione, al fine di evitare, qualora così non fosse, che esse entrino e soggiornino illegalmente nel territorio dell'Unione.

37. Relativamente alla proporzionalità dell'ingerenza constatata, va rammentato che il principio di proporzionalità richiede, secondo costante giurisprudenza della Corte, che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che gli inconvenienti causati dalla stessa non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 54 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 9 giugno 2016, Pesce e a., C 78/16 e C 79/16, EU:C:2016:428, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

38. Nell'ambito della valutazione della proporzionalità di tale ingerenza, occorre tener conto della circostanza che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, i richiedenti protezione internazionale hanno l'obbligo di collaborare con le autorità competenti, segnatamente ai fini dell'accertamento dell'identità, della cittadinanza, nonché delle ragioni che giustificano la loro domanda, il che comporta di dover fornire, per quanto possibile, i documenti richiesti ed, eventualmente, le spiegazioni e informazioni sollecitate.

39. In siffatto contesto, il trattenimento di un richiedente per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza o 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, consente di mantenere il richiedente a disposizione delle autorità nazionali affinché, segnatamente, le stesse procedano ad ascoltarlo e, quindi, di contribuire alla prevenzione di eventuali movimenti secondari dei richiedenti prevista dal considerando 12 della direttiva 2013/33 e a cui mira il 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 2013, L 180, pag. 31) (v., in tal senso, sentenza del 17 marzo 2016, Mirza, C 695/15 PPU, EU:C:2016:188, punto 52). Ne consegue che una misura del genere è, per sua stessa natura, idonea ad assicurare il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo e può pertanto contribuire alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), di tale direttiva, quale individuato al punto 36 della presente sentenza.

40. Quanto alla necessità del potere, attribuito agli Stati membri dalla disposizione in parola, di trattenere un richiedente, si deve porre in evidenza che, tenuto conto dell'importanza del diritto alla libertà sancito all'articolo 6 della Carta e della gravità dell'ingerenza che una siffatta misura di trattenimento costituisce rispetto al suddetto diritto, le limitazioni all'esercizio dello stesso devono operare entro i limiti dello stretto necessario (sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

41. A tal proposito, tanto dalla formulazione letterale e dal contesto quanto dai lavori preparatori dell'articolo 8 della direttiva 2013/33 risulta che simile potere è soggetto al rispetto di un complesso di condizioni che mirano a inquadrare rigorosamente il ricorso ad una misura del genere.

42. In primo luogo, infatti, l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2013/33 enumera esaustivamente i vari motivi tali da giustificare il trattenimento e ognuno dei suddetti motivi risponde a una necessità specifica che ha carattere autonomo (v., in tal senso, sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 59). Al riguardo, dalla formulazione letterale

dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera a), di detta direttiva, risulta che un richiedente può essere il destinatario di una tale misura soltanto nel caso in cui non abbia comunicato la sua identità o la sua cittadinanza o i documenti d'identità che consentano di dimostrarle, e ciò malgrado il suo obbligo di collaborazione. Parimenti, dal suddetto articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera b), risulta che un richiedente può essere trattenuto soltanto quando determinati elementi su cui si basa la sua domanda di protezione internazionale «non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente».

43. L'articolo 8, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2013/33 dispone inoltre che i motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale. In proposito è d'uopo ricordare che, quando le disposizioni di una direttiva lasciano agli Stati membri un margine di discrezionalità per definire misure di trasposizione che siano adeguate alle diverse situazioni possibili, sono tenuti, nell'attuazione di tali misure, non solo a interpretare il loro diritto nazionale conformemente alla direttiva di cui trattasi, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione della stessa che entri in conflitto con i diritti fondamentali o con gli altri principi generali del diritto dell'Unione (sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

44. In secondo luogo, la Corte ha già statuito che gli altri paragrafi dell'articolo 8 della direttiva 2013/33 apportano limitazioni importanti al potere attribuito agli Stati membri di procedere a un trattenimento. Dall'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva risulta infatti che gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo fatto che questa ha presentato una domanda di protezione internazionale. Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 2, della suddetta direttiva, impone che il trattenimento possa essere disposto soltanto ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive. L'articolo 8, paragrafo 4, della medesima direttiva prevede che gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato (sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 61).

45. Del pari, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/33 dispone che un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della medesima direttiva. Peraltro, conformemente all'articolo 9, paragrafi da 2 a 5, di tale direttiva, la decisione di trattenimento è soggetta al rispetto d'importanti garanzie procedurali e giurisdizionali. Difatti, conformemente all'articolo 9, paragrafi 2 e 4, della direttiva in parola, tale decisione deve precisare per iscritto le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa, e un certo numero d'informazioni devono essere comunicate al richiedente in una lingua che questi comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. Quanto all'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33, esso precisa le modalità della verifica in sede giudiziaria della legittimità del trattenimento che gli Stati membri devono istituire (sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 62).

46. In terzo luogo, la Corte ha parimenti constatato che i motivi di trattenimento previsti dall'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere da a) a c), della direttiva 2013/33 si basano sulla

Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle misure di detenzione dei richiedenti asilo, del 16 aprile 2003, nonché sulle linee guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR) sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo, del 26 febbraio 1999, da cui risulta, nella versione adottata nel corso del 2012, che, da un lato, il trattenimento è una misura eccezionale e che, dall'altro, è possibile far ricorso al trattenimento esclusivamente in ultima istanza, qualora sia ritenuto necessario, ragionevole e proporzionato ad uno scopo legittimo (v., in tal senso, sentenza del 15 febbraio 2016, N., C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 63).

47. Le limitazioni all'esercizio del diritto attribuito dall'articolo 6 della Carta apportate dall'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), della menzionata direttiva non risultano, del pari, sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti. A tal proposito, occorre rilevare che il suddetto articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera a), nonché lettera b), deriva da un temperamento equilibrato fra l'obiettivo d'interesse generale perseguito, ossia il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo che consenta di concedere la protezione internazionale ai richiedenti che ne hanno realmente bisogno e di respingere le domande di coloro che non soddisfano le condizioni, da un lato, e l'ingerenza nel diritto alla libertà creata da una misura di trattenimento, dall'altra.

48. Se è vero, infatti, che il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo richiede, di fatto, che le autorità nazionali competenti dispongano d'informazioni affidabili relative all'identità o alla cittadinanza del richiedente protezione internazionale e agli elementi sui quali si basa la sua domanda, la suddetta disposizione non può tuttavia giustificare che siano adottate misure di trattenimento senza che tali autorità nazionali abbiano preventivamente verificato, caso per caso, se queste ultime siano proporzionate ai fini perseguiti. Una simile verifica comporta la necessità di assicurarsi della sussistenza del complesso di condizioni di cui ai punti 44 e 46 della presente sentenza e, segnatamente, che, in ciascuna fattispecie, il trattenimento sia utilizzato esclusivamente in ultima istanza. Inoltre, occorre assicurare che siffatto trattenimento non si protragga, in nessuno caso, oltre il periodo più breve possibile.

49. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve ritenere che il legislatore dell'Unione, adottando l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2013/33, abbia rispettato il giusto equilibrio fra, da un lato, il diritto alla libertà del richiedente e, dall'altro, i requisiti connessi all'identificazione di quest'ultimo o alla sua cittadinanza o alla determinazione degli elementi sui quali si fonda la sua domanda, come richiesto per il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo».

12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956

L'art. 20 dir. 2013/33, c.d. accoglienza, prevede che gli Stati membri possano ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza, in presenza di un rischio di abuso, da parte dei richiedenti protezione, del sistema di accoglienza istituito da tale direttiva (par. 1-3). Prevede inoltre che gli Stati membri possano prevedere «sanzioni» applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti (par. 4). In entrambi i casi gli Stati

membri debbono rispettare i vincoli discendenti dai principi, in particolare il rispetto della dignità della persona, il principio di proporzionalità e quello secondo cui la misura va commisurata alla situazione individuale del richiedente protezione, segnatamente nel caso di persone vulnerabili e, fra queste, dei minori e dei minori non accompagnati (art. 20, par. 5 ; v. anche art. 21 e 23 dir.). Nel caso Haqbin la Corte ha precisato i limiti del potere degli Stati membri di sanzionare i comportamenti gravemente violenti dei richiedenti protezione, alla luce dell'art. 20, par. 4, dir. e dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (art. 1 e 24). Il problema sollevato dinanzi alla Corte dal giudice belga concerne precisamente il se tale disposizione consenta a uno Stato membro di punire comportamenti violenti o sediziosi di un richiedente protezione, minore di età e non accompagnato, nel centro di accoglienza ospitante, mediante la revoca temporanea delle condizioni materiali di accoglienza. Il sig. Haqbin era stato coinvolto in una rissa fra richiedenti di diverse etnie nel centro di accoglienza di Broechem, rissa della quale era stato uno degli istigatori. A seguito dell'arresto e del successivo rilascio, era stato escluso, per 15 giorni, dall'ospitalità nel centro di accoglienza. Aveva dunque trascorso due settimane in un parco di Bruxelles ovvero ospite presso amici o conoscenti. La Corte del lavoro di Bruxelles, adita con una domanda di annullamento della misura di esclusione e di risarcimento del danno, chiedeva alla Corte se l'art. 20, par. 4, dir. offrisse copertura a tale misura di revoca delle condizioni materiali di accoglienza. La Corte ha risposto come segue :

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

42. Poiché la formulazione dell'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33 non consente, di per sé, di rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio, quali riformulate al punto 31 della presente sentenza, è necessario, ai fini dell'interpretazione della menzionata disposizione, tener conto del suo contesto nonché dell'economia generale e della finalità di tale direttiva (v., per analogia, sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C 83/14, EU:C:2015:480, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

43. In particolare, per quanto riguarda la questione se una «sanzione», ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, possa comprendere le «condizioni materiali di accoglienza», va osservato, da un lato, che una misura che riduca o revochi le condizioni materiali di accoglienza ad un richiedente a causa di una violazione delle regole che disciplinano i centri di accoglienza o di un comportamento particolarmente violento costituisce, in considerazione della sua finalità e delle sue conseguenze negative per tale richiedente, una «sanzione» nel senso comune del termine e, d'altro lato, che la menzionata disposizione figura nel capo III della direttiva in parola, vertente sulla riduzione e la revoca del beneficio di tali condizioni. Ne consegue che le sanzioni previste da suddetta disposizione possono, in linea di principio, riguardare le condizioni materiali di accoglienza.

44. È senz'altro vero che la possibilità per gli Stati membri di ridurre o revocare, a seconda dei casi, le condizioni materiali di accoglienza è espressamente prevista unicamente all'articolo 20, paragrafi da 1

a 3, della direttiva 2013/33, i quali riguardano essenzialmente, come si evince dal considerando 25 della menzionata direttiva, ipotesi in cui sussiste un rischio di abuso, da parte dei richiedenti, del sistema di accoglienza istituito da tale direttiva. Tuttavia, il paragrafo 4 dell'articolo citato non esclude espressamente che una sanzione possa riguardare le condizioni materiali di accoglienza. Inoltre, come segnatamente fatto presente dalla Commissione, se gli Stati membri hanno la possibilità di adottare misure relative a dette condizioni per tutelarsi da un rischio di abuso del sistema di accoglienza, essi devono, parimenti, avere tale possibilità anche in caso di grave violazione delle regole che disciplinano i centri di accoglienza o di comportamenti particolarmente violenti, atti che, in effetti, possono perturbare l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone e dei beni.

45. Ciò posto, occorre rilevare che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 5, della direttiva 2013/33, qualsiasi sanzione, ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, deve essere obiettiva, imparziale, motivata e proporzionata alla particolare situazione del richiedente e deve, in ogni caso, salvaguardare il suo accesso all'assistenza sanitaria e un tenore di vita dignitoso.

46. Per quanto concerne più specificamente il requisito relativo alla salvaguardia della dignità del tenore di vita, dal considerando 35 della direttiva 2013/33 risulta che quest'ultima mira a garantire il pieno rispetto della dignità umana nonché a promuovere l'applicazione, in particolare, dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali e deve essere attuata di conseguenza. A detto riguardo, il rispetto della dignità umana, ai sensi dell'articolo in parola, richiede che l'interessato non si trovi in una situazione di estrema deprivazione materiale che non gli consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari, quali nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi quindi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con tale dignità (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 2019, Jawo, C 163/17, EU:C:2019:218, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

47. Orbene, l'imposizione di una sanzione consistente, sulla sola base di un motivo di cui all'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, nel revocare, seppur temporaneamente, il beneficio di tutte le condizioni materiali di accoglienza o le condizioni materiali di accoglienza relative all'alloggio, al vitto o al vestiario sarebbe incompatibile con l'obbligo, derivante dall'articolo 20, paragrafo 5, terza frase, della menzionata direttiva, di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso, giacché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari, quali precisati al punto precedente.

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

49. Una simile considerazione non è rimessa in discussione dalla circostanza, menzionata dal giudice del rinvio, che al richiedente escluso a titolo di sanzione da un centro di accoglienza in Belgio sarebbe stata fornita, al momento dell'imposizione di tale sanzione, un elenco di centri privati per i senzatetto che avrebbero potuto accoglierlo. Difatti, le autorità competenti di uno Stato membro non possono limitarsi a fornire a un richiedente, escluso da un centro di accoglienza a seguito di una

sanzione inflittagli, un elenco di strutture di accoglienza a cui potrebbe rivolgersi per ivi beneficiare di condizioni materiali di accoglienza equivalenti a quelle che gli sono state revocate.

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

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

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

53. Infine, è da precisare che, laddove il richiedente è, come nel procedimento principale, un minore non accompagnato, ossia una «persona vulnerabile» ai sensi dell'articolo 21 della direttiva 2013/33, le autorità degli Stati membri devono, nell'adottare sanzioni a titolo dell'articolo 20, paragrafo 4, di tale direttiva, tenere maggiormente conto, come si evince dall'articolo 20, paragrafo 5, seconda frase, della medesima direttiva, della situazione particolare del minore e del principio di proporzionalità.

54. Peraltro, dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2013/33 risulta che l'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della menzionata direttiva concernenti i minori. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo 23, gli Stati membri, nel valutare tale interesse superiore, devono tenere debito conto, in particolare, di fattori quali il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore stesso, nonché di considerazioni in ordine alla sua incolumità e sicurezza. Il considerando 35 di detta direttiva sottolinea del pari che essa è intesa a promuovere l'applicazione, in particolare, dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali e deve essere attuata di conseguenza.

55. In tale contesto, oltre alle considerazioni generali esposte ai punti da 47 a 52 della presente sentenza, occorre, in qualsiasi circostanza, prestare particolare attenzione alla situazione del minore al momento di adottare una sanzione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, in combinato disposto con il paragrafo 5 del medesimo articolo. Dette due disposizioni non ostano peraltro a che le autorità di uno Stato membro decidano di affidare il minore interessato ai servizi o alle autorità giudiziarie preposte alla tutela dei minori.

56. Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33, letto alla luce dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può prevedere, tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza, ai sensi dell'articolo 2, lettere f) e g), della menzionata direttiva, relative all'alloggio, al vitto o al vestiario, dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari. L'imposizione di altre sanzioni ai sensi del citato articolo 20, paragrafo 4, deve, in qualsiasi circostanza, rispettare le condizioni di cui al paragrafo 5 di tale articolo, in particolare quelle relative al rispetto del principio di proporzionalità e della dignità umana. Nel caso di un minore non accompagnato, dette sanzioni devono, in considerazione, segnatamente, dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali, essere adottate tenendo conto con particolare riguardo dell'interesse superiore del minore».

5. Il sistema Dublino

21 dicembre 2011, *N. S. e a.*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865

Al fine di coordinare il funzionamento dei sistemi nazionali d'asilo e di contrastare i fenomeni dei c.d. rifugiati in orbita e dell'*asylum shopping*, il reg. (CE) n. 343/2003 (c.d. Dublino II) prima, e attualmente il reg. (UE) n. 604/2013 (c.d. Dublino III) hanno fissato il principio della concentrazione della competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale in un solo Stato membro. Tale Stato è individuato in base ai criteri di competenza tassativamente stabiliti, che devono essere applicati dallo Stato membro nel quale la domanda di protezione è presentata per la prima volta. Tali criteri possono condurre all'accertamento della competenza dello Stato membro che svolge la procedura, ovvero di un diverso Stato membro, al quale il richiedente verrà allora trasferito, secondo i tempi e le modalità disciplinate dal reg. Il ruolo esclusivo assunto dallo Stato membro competente, nell'esaminare la domanda e nel garantire la protezione internazionale richiesta, opera in deroga agli obblighi di protezione c.d. diffusa incombenti su ciascuna Parte contraente della Convenzione di Ginevra e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Esso si fonda dunque sulla fiducia reciproca degli Stati membri circa la capacità di ognuno di essi di rispettare il diritto della protezione internazionale dell'Unione e i diritti fondamentali della persona esposta a un rischio serio di essere

sottoposta a pena di morte, a tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 19, par. 2 e art. 4 Carta). Invero gli Stati membri sono, ai sensi del reg., Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi in quanto “tutti rispettosi del principio di non respingimento”. Il reg. Dublino II non prevedeva tuttavia alcun rimedio per le situazioni di grave patologia del sistema che possono prodursi in caso di eccezionali flussi migratori diretti verso gli Stati membri c.d. periferici dell’Unione europea, come è stato il caso della Grecia a partire dal 2010 (cfr. in particolare sentenza Corte EDU 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, M.S.S. c. Belgio e Grecia). Nella sentenza N.S. e a. la Corte ha dunque riconosciuto un’eccezione pretoria all’obbligo degli Stati membri di trasferire un richiedente protezione allo Stato competente. Tale eccezione ricorre quando “le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell’art. 4 della Carta”. La regola elaborata dalla Corte è oggi codificata nell’art. 3, par. reg. Dublino III. Nella fattispecie all’origine della pronuncia N.S., richiedente asilo di nazionalità afgana, era entrato nell’Unione attraverso la Grecia e, senza chiedere ivi protezione, era stato posto in detenzione prima in Grecia, poi in Turchia, Stato terzo nel quale era stato allontanato. N.S. si era quindi recato nel Regno Unito, dove aveva presentato la prima domanda d’asilo. Il Regno Unito aveva chiesto la presa in carico del signor N.S. da parte della Grecia, come Stato membro del primo ingresso illegale (v. oggi art. 13, par. 1, reg. n. 604/2013). Di fronte al silenzio protratto delle autorità greche, il Regno Unito si apprestava a trasferirlo in Grecia. Il giudice britannico dinanzi al quale la decisione di trasferimento era stata impugnata sollevava dinanzi alla Corte varie questioni relative, in particolare, al se lo Stato membro che effettua il trasferimento sia tenuto a verificare il rispetto dei diritti fondamentali dell’Unione da parte dello Stato membro competente; se l’obbligo del primo Stato membro di rispettare i diritti fondamentali, e di garantire al richiedente una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 47 della Carta, osti a una presunzione c.d. assoluta secondo la quale lo Stato competente rispetta i diritti fondamentali; se, infine, ove sia accertato che lo Stato membro competente non rispetta i diritti fondamentali, lo Stato membro che deve effettuare il trasferimento sia tenuto esso stesso a considerarsi competente per l’esame della domanda. La Corte ha risposto come segue:

«75. Il sistema europeo comune di asilo è fondato sull’applicazione in ogni sua componente della Convenzione di Ginevra e sulla garanzia che nessuno sarà rispedito in luogo in cui rischia di essere nuovamente perseguitato. Il rispetto della Convenzione di Ginevra e del Protocollo del 1967 è previsto all’art. 18 della Carta e all’art. 78 TFUE (v. sentenze 2 marzo 2010, cause riunite C 175/08, causa C 176/08, causa C 178/08 e C 179/08, Salahadin Abdulla e a., Racc. pag. I 1493, punto 53, nonché 17 giugno 2010, causa C 31/09, Bolbol, Racc. pag. I 5539, punto 38).

76. [...] i diversi regolamenti e direttive pertinenti ai fini dei procedimenti principali prevedono di osservare i diritti fondamentali e i principi che sono riconosciuti dalla Carta.

[...]

78. Risulta dall’esame dei testi che istituiscono il sistema europeo comune di asilo che quest’ultimo è stato concepito in un contesto che permette di supporre che l’insieme degli Stati partecipanti, siano

essi Stati membri o paesi terzi, rispetti i diritti fondamentali, compresi i diritti che trovano fondamento nella Convenzione di Ginevra e nel Protocollo del 1967, nonché nella CEDU, e che gli Stati membri possono fidarsi reciprocamente a tale riguardo.

79. È proprio in ragione di tale principio di reciproca fiducia che il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento n. 343/2003 e le convenzioni menzionate ai punti 24-26 della presente sentenza, al fine di razionalizzare il trattamento delle domande di asilo e di evitare la saturazione del sistema con l'obbligo, per le autorità nazionali, di trattare domande multiple introdotte da uno stesso richiedente, di accrescere la certezza del diritto quanto alla determinazione dello Stato competente a trattare la domanda di asilo e, così facendo, di evitare il forum shopping; tutto ciò con l'obiettivo principale di accelerare il trattamento delle domande nell'interesse tanto dei richiedenti asilo quanto degli Stati partecipanti.

80. In tali circostanze si deve presumere che il trattamento riservato ai richiedenti asilo in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU.

81. Tuttavia, non si può escludere che tale sistema incontri, in pratica, gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, cosicché sussiste un rischio serio che un richiedente asilo sia, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, trattato in modo incompatibile con i suoi diritti fondamentali.

82. Non per questo, però, se ne può concludere che qualunque violazione di un diritto fondamentale da parte dello Stato membro competente si riverberi sugli obblighi degli altri Stati membri di rispettare le disposizioni del regolamento n. 343/2003.

83. Ne va, infatti, della ragion d'essere dell'Unione e della realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e, più in particolare, del sistema europeo comune di asilo, fondato sulla fiducia reciproca e su una presunzione di osservanza, da parte degli altri Stati membri, del diritto dell'Unione, segnatamente dei diritti fondamentali.

84. Inoltre, non sarebbe compatibile con gli obiettivi e con il sistema del regolamento n. 343/2003 che la minima violazione delle direttive 2003/9, 2004/83 o 2005/85 sia sufficiente per impedire qualunque trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato membro di regola competente. Infatti, il regolamento n. 343/2003, presumendo che i diritti fondamentali del richiedente asilo saranno rispettati nello Stato membro di regola competente a conoscere della sua domanda, intende instaurare [...] un metodo chiaro e operativo che permetta di determinare rapidamente lo Stato membro competente a conoscere di una domanda di asilo. A tal fine il regolamento n. 343/2003 prevede che un unico Stato membro, designato sulla base di criteri oggettivi, sia competente a conoscere di una domanda di asilo introdotta in uno dei paesi dell'Unione.

85. Ora, se ogni violazione delle singole disposizioni delle direttive 2003/9, 2004/83 o 2005/85 da parte dello Stato membro competente dovesse avere la conseguenza che lo Stato membro in cui è stata presentata una domanda di asilo non possa trasferire il richiedente in tale primo Stato, ciò avrebbe l'effetto di aggiungere ai criteri di determinazione dello Stato membro competente enunciati nel capo III del regolamento n. 343/2003 un criterio supplementare di esclusione in base al quale

violazioni minime delle regole delle direttive summenzionate commesse in un determinato Stato membro potrebbero avere l'effetto di esonerare quest'ultimo dagli obblighi che derivano da detto regolamento. Una tale conseguenza svuoterebbe detti obblighi del loro contenuto e comprometterebbe la realizzazione dell'obiettivo di designare rapidamente lo Stato membro competente a conoscere di una domanda di asilo presentata nell'Unione.

86. Per contro, nell'ipotesi in cui si abbia motivo di temere seriamente che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato membro competente, che implicino un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'art. 4 della Carta, dei richiedenti asilo trasferiti nel territorio di questo Stato membro, tale trasferimento sarebbe incompatibile con detta disposizione.

87. Quanto alla situazione della Grecia, è pacifico tra le parti che hanno presentato osservazioni alla Corte che detto Stato membro era, nel 2010, il punto di ingresso nell'Unione del 90% circa dei migranti clandestini, di modo che l'onere sopportato da detto Stato membro in ragione di tale afflusso è sproporzionato rispetto a quello sopportato dagli altri Stati membri e che le autorità greche sono materialmente incapaci di farvi fronte. La Repubblica ellenica ha fatto presente che gli Stati membri non avevano accettato la proposta della Commissione di sospendere l'applicazione del regolamento n. 343/2003 e di modificarlo attenuando il criterio del primo ingresso.

88. In una situazione analoga a quelle oggetto dei procedimenti principali, ossia il trasferimento, nel giugno 2009, di un richiedente asilo verso la Grecia, Stato membro competente ai sensi del regolamento n. 343/2003, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, in particolare, che il Regno del Belgio aveva violato l'art. 3 della CEDU esponendo il richiedente asilo, da un lato, ai rischi risultanti dalle carenze della procedura di asilo in Grecia, atteso che le autorità belghe sapevano o dovevano sapere che non vi era alcuna garanzia che la sua domanda di asilo sarebbe stata esaminata seriamente dalle autorità greche, e, dall'altro lato, e con piena cognizione di causa, a condizioni detentive ed esistenziali costitutive di trattamenti degradanti (Corte eur. D. U., sentenza M. S. S. c. Belgio e Grecia del 21 gennaio 2011, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 358, 360 e 367).

89. Il livello di lesione dei diritti fondamentali descritto in tale sentenza attesta che sussisteva in Grecia, all'epoca del trasferimento del richiedente M. S. S., una carenza sistemica nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

90. Per giudicare che i rischi corsi dal richiedente erano sufficientemente fondati, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha preso in considerazione i rapporti regolari e concordanti di organizzazioni non governative internazionali che davano atto delle difficoltà pratiche poste dall'applicazione del sistema europeo comune di asilo in Grecia, la corrispondenza inviata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) al ministro belga competente, ma anche le relazioni della Commissione sulla valutazione del sistema di Dublino e le proposte di rifusione del regolamento n. 343/2003 volte a rafforzare l'efficacia di tale sistema e la tutela effettiva dei diritti fondamentali (sentenza M. S. S. c. Belgio e Grecia, cit., §§ 347-350).

91. Infatti, e contrariamente a quanto sostengono i governi belga, italiano e polacco, secondo i quali gli Stati membri non dispongono degli strumenti adeguati per valutare il rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato membro competente e, pertanto, i rischi realmente corsi da un richiedente asilo nel caso in cui venga trasferito verso tale Stato membro, informazioni come quelle citate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sono idonee a permettere agli Stati membri di valutare il funzionamento del sistema di asilo nello Stato membro competente, che renderà possibile la stima di tali rischi.

92. Occorre sottolineare la pertinenza delle relazioni e delle proposte di modifica del regolamento n. 343/2003 provenienti dalla Commissione, delle quali lo Stato membro che deve procedere al trasferimento non può ignorare l'esistenza, visto che ha partecipato ai lavori del Consiglio dell'Unione europea, il quale è uno dei destinatari di tali documenti.

93. Peraltro, l'art. 80 TFUE prevede che la politica dell'asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La direttiva 2001/55 costituisce un esempio di tale solidarietà ma, come è stato indicato in udienza, i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati.

94. Discende da quanto sopra che, in situazioni come quelle oggetto dei procedimenti principali, al fine di permettere all'Unione e ai suoi Stati membri di rispettare i loro obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, gli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo «Stato membro competente» ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta.

95. Riguardo alla questione se lo Stato membro che non può effettuare il trasferimento del richiedente asilo verso lo Stato membro identificato come «competente» conformemente al regolamento n. 343/2003 sia tenuto ad esaminare esso stesso la domanda, occorre ricordare che il capo III di tale regolamento enuncia un certo numero di criteri e che, ai sensi dell'art. 5, n. 1, di detto regolamento, tali criteri si applicano nell'ordine in cui sono esposti in detto capo.

96. Ferma restando la facoltà, di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 343/2003, di esaminare esso stesso la domanda, l'impossibilità di trasferire un richiedente asilo verso la Grecia, quando tale Stato risulti essere lo Stato membro competente in base ai criteri enunciati nel capo III di detto regolamento, impone allo Stato membro che doveva effettuare tale trasferimento di proseguire l'esame dei criteri di cui al medesimo capo, per verificare se uno dei criteri ulteriori permetta di identificare un altro Stato membro come competente all'esame della domanda di asilo.

97. Conformemente all'art. 13 del regolamento n. 343/2003, quando lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo non può essere designato sulla base dei criteri enumerati in detto

regolamento, è competente a tale esame il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.

98. È necessario, tuttavia, che lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo badi a non aggravare una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente con una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole. All'occorrenza, detto Stato è tenuto a esaminare esso stesso la domanda conformemente alle modalità previste all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 343/2003.

99. Risulta dall'insieme delle considerazioni precedenti [...] che un'applicazione del regolamento n. 343/2003 sulla base di una presunzione assoluta che i diritti fondamentali del richiedente asilo saranno rispettati nello Stato membro di regola competente a conoscere della sua domanda è incompatibile con l'obbligo degli Stati membri di interpretare e di applicare il regolamento n. 343/2003 in conformità ai diritti fondamentali.

100. Inoltre, come ha sottolineato N. S., se il regolamento n. 343/2003 imponesse una presunzione assoluta di rispetto dei diritti fondamentali, esso stesso potrebbe essere considerato rimettere in causa le garanzie di tutela e di rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri.

101. È quanto avverrebbe, in particolare, nel caso di una disposizione che prevedesse che taluni Stati sono «Stati sicuri» quanto al rispetto dei diritti fondamentali, se siffatta disposizione dovesse essere interpretata nel senso di costituire una presunzione assoluta, che non ammette prova contraria.

102. Al riguardo si deve rilevare che l'art. 36 della direttiva 2005/85, relativo al concetto di paese terzo europeo sicuro, dispone, al n. 2, lett. a) e c), che un paese terzo può essere considerato «paese terzo sicuro» solo se, oltre ad aver ratificato la Convenzione di Ginevra e la CEDU, ne rispetta le disposizioni.

103. Una tale formulazione indica che la mera ratifica delle convenzioni da parte di uno Stato non può comportare l'applicazione di una presunzione assoluta che esso rispetti tali convenzioni. Il medesimo principio è applicabile tanto agli Stati membri quanto agli Stati terzi.

104. Pertanto, la presunzione [...] sottesa alla normativa in materia, che i richiedenti asilo saranno trattati in maniera conforme ai diritti dell'uomo deve essere considerata relativa.

105. Tutto ciò considerato, occorre risolvere le questioni sollevate dichiarando che il diritto dell'Unione osta all'applicazione di una presunzione assoluta secondo la quale lo Stato membro che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 343/2003 designa come competente rispetta i diritti fondamentali dell'Unione.

106. L'art. 4 della Carta deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo «Stato membro competente» ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione» [...].

19 marzo 2019, *Jawo*, causa C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218

L'art. 3, par. 2, reg. Dublino III, che codifica la soluzione raggiunta dalla Corte nella sentenza N.S., subordina la sospensione del trasferimento del richiedente protezione all'accertamento giudiziario di "carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato membro competente" che lo esponga al rischio di trattamenti inumani o degradanti, nello Stato competente, contrari all'art. 4 della Carta. Nel caso *Jawo* la Corte ha chiarito che il trasferimento deve essere evitato anche in situazioni ulteriori, che esponga lo straniero a una violazione dell'art. 4 Carta, norma che configura un diritto assoluto e insuscettibile di deroghe: dunque, nel caso in cui sia prospettata siffatta violazione per effetto del trattamento cui è esposto lo straniero dopo il riconoscimento della protezione internazionale, o nel caso in cui il rischio di violazione dell'art. 4 Carta, in assenza di carenze sistemiche o generalizzate, concerna quanto meno "determinati gruppi di persone". Il caso *Jawo* riguarda un cittadino gambiano che aveva presentato in Germania una richiesta di asilo. Il sistema Eurodac rivelava, tuttavia, che lo Stato competente era l'Italia, dove l'interessato era pervenuto via mare e dove aveva formulato una prima richiesta di asilo. Assoggettato dunque al trasferimento in Italia, lamentava l'esistenza in questo Paese di carenze sistemiche nelle condizioni d'accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale. Il giudice tedesco chiedeva, in particolare, alla Corte se l'art. 3, par. 2, reg. Dublino III permetta di prendere in considerazione le condizioni di vita cui è esposto lo straniero nello Stato membro competente una volta ottenuto lo status di rifugiato, tenuto conto che, secondo un'organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, "i beneficiari di protezione internazionale in tale Stato membro sarebbero esposti al rischio di una vita ai margini della società, nell'indigenza e senza fissa dimora". La Corte ha risposto come segue:

«80. [...] occorre rammentare che il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con lo stesso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri nel riconoscimento di tali valori e, dunque, nel rispetto del diritto dell'Unione che li attua [sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C 216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 35 e giurisprudenza ivi citata], nonché nel fatto che i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali sono in grado di fornire una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali, riconosciuti dalla Carta, segnatamente agli articoli 1 e 4 di quest'ultima, che sanciscono uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e C. Id. raru*, C 404/15 e C 659/15 PPU, EU:C:2016:198, punti 77 e 87).

81. Il principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste un'importanza fondamentale nel diritto dell'Unione, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Più specificamente, il principio della fiducia reciproca impone a ciascuno di tali Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne

che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo [v., in tal senso, sentenze del 5 aprile 2016, *Aranyosi e C. Ild. raru*, C 404/15 e C 659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 78, e del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C 216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 36].

82. Pertanto, nel contesto del sistema europeo comune di asilo, e segnatamente del regolamento Dublino III, che si fonda sul principio di fiducia reciproca e che mira, mediante una razionalizzazione delle domande di protezione internazionale, ad accelerare il trattamento di queste ultime nell'interesse tanto dei richiedenti quanto degli Stati partecipanti, si deve presumere che il trattamento riservato ai richiedenti di tale protezione in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)] e dalla CEDU (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, C 411/10 e C 493/10, EU:C:2011:865, punti da 78 a 80).

83. Tuttavia, non si può escludere che tale sistema incontri, in pratica, gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, cosicché sussiste un rischio serio che un richiedente protezione internazionale sia, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, trattato in modo incompatibile con i suoi diritti fondamentali (sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, C 411/10 e C 493/10, EU:C:2011:865, punto 81).

84. In tali circostanze, l'applicazione di una presunzione assoluta secondo cui i diritti fondamentali del richiedente protezione internazionale saranno rispettati nello Stato membro che, ai sensi del regolamento Dublino III, è designato quale Stato membro competente a esaminare la domanda sarebbe incompatibile con l'obbligo di interpretare e applicare detto regolamento in conformità ai diritti fondamentali (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, C 411/10 e C 493/10, EU:C:2011:865, punti 99, 100 e 105).

85. Pertanto, la Corte ha già statuito che, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, gli Stati membri, ivi compresi gli organi giurisdizionali nazionali, sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro competente, ai sensi del regolamento Dublino II, antecedente al regolamento Dublino III, quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione (sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, C 411/10 e C 493/10, EU:C:2011:865, punto 106).

86. L'articolo 3, paragrafo 2, secondo e terzo comma, del regolamento Dublino III, che ha codificato tale giurisprudenza, precisa che, in una situazione del genere, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente diviene lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale se constatata, dopo la prosecuzione dell'esame dei criteri di cui al capo III di detto regolamento, che è impossibile procedere al trasferimento del richiedente verso uno Stato membro designato sulla base di tali criteri o verso il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.

87. Sebbene l'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento Dublino III contempli soltanto la situazione all'origine della sentenza del 21 dicembre 2011, N.S. e a. (C 411/10 e C 493/10, EU:C:2011:865), ossia quella in cui il rischio reale di trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, risulti da carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nello Stato membro che, ai sensi di tale regolamento, è designato come competente per l'esame della domanda, tuttavia dai punti 83 e 84 della presente sentenza, nonché dal carattere generale e assoluto del divieto di cui all'articolo 4, deriva che il trasferimento di un richiedente verso tale Stato membro è escluso in tutte le situazioni in cui esistano motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un simile rischio in occasione del suo trasferimento o a seguito di questo.

88. Di conseguenza, è irrilevante, ai fini dell'applicazione del summenzionato articolo 4, che l'interessato sia esposto a un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante, a causa del suo trasferimento verso lo Stato membro competente, ai sensi del regolamento Dublino III, al momento stesso del trasferimento, durante la procedura di asilo ovvero all'esito di quest'ultima.

89. Come rilevato dal giudice del rinvio, infatti, il sistema europeo comune di asilo e il principio di fiducia reciproca si basano sul fatto di garantire che l'applicazione di detto sistema non comporti, in nessuna fase e sotto alcuna forma, un grave rischio di violazioni dell'articolo 4 della Carta. Sarebbe, al riguardo, contraddittorio che l'esistenza di un tale rischio nella fase della procedura di asilo impedisca un trasferimento, mentre invece questo venga tollerato quando tale procedura si è conclusa con il riconoscimento di una protezione internazionale.

90. A tal riguardo, quando il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento dispone di elementi prodotti dall'interessato per dimostrare l'esistenza di un tale rischio, il suddetto giudice è tenuto a valutare, sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, l'esistenza di carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone (v., per analogia, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru, C 404/15 e C 659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 89).

91. Per quanto riguarda, in terzo luogo, la questione relativa alla determinazione dei parametri in base ai quali le autorità nazionali competenti devono procedere a tale valutazione, si deve evidenziare che, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 della Carta, che corrisponde all'articolo 3 della CEDU e il cui significato e la cui portata sono quindi, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i medesimi di quelli conferiti dalla suddetta convenzione, le carenze menzionate al punto precedente della presente sentenza devono raggiungere una soglia particolarmente elevata di gravità, la quale dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie (Corte EDU, 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254).

92. Tale soglia particolarmente elevata di gravità sarebbe raggiunta quando l'indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporti che una persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua

salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana (v., in tal senso, Corte EDU, 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ da 252 a 263).

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

94. Una circostanza come quella invocata dal giudice del rinvio, secondo cui, in base alla relazione menzionata al punto 47 della presente sentenza, le forme di solidarietà delle strutture familiari alle quali ricorrono i cittadini dello Stato membro di regola competente per l'esame della domanda di protezione internazionale per colmare le lacune del sistema sociale di tale Stato membro generalmente mancano nel caso dei beneficiari di protezione internazionale in detto Stato membro non può essere sufficiente per giustificare la constatazione che un richiedente protezione internazionale potrebbe, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, ritrovarsi in una siffatta situazione di estrema deprivazione materiale.

95. Ciò posto, non si può completamente escludere che un richiedente protezione internazionale possa dimostrare l'esistenza di circostanze eccezionali relative al suo caso particolare e che comporterebbero, in caso di trasferimento verso lo Stato membro di regola competente per il trattamento della sua domanda di protezione internazionale, che lo stesso venga a trovarsi, a causa della sua particolare vulnerabilità, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale corrispondente ai criteri menzionati ai punti da 91 a 93 della presente sentenza dopo che gli sia stato riconosciuto il beneficio di una protezione internazionale.

96. Nel caso di specie, l'esistenza di carenze nell'attuazione, da parte dello Stato membro di regola competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, di programmi di integrazione dei beneficiari di tale protezione non può costituire un motivo serio e comprovato di credere che l'interessato sarebbe esposto, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, a un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'articolo 4 della Carta.

97. In ogni caso, la mera circostanza che la protezione sociale e/o le condizioni di vita siano più favorevoli nello Stato membro richiedente rispetto allo Stato membro di regola competente per l'esame della domanda di protezione internazionale non è idonea a suffragare la conclusione secondo cui l'interessato verrebbe esposto, in caso di trasferimento in quest'ultimo Stato membro, a un rischio effettivo di subire un trattamento contrario all'articolo 4 della Carta» [...].

6. Gli stranieri regolarmente soggiornanti: i soggiornanti di lungo periodo

24 aprile 2012, *Kamberaj*, causa C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233

*Se il soggiorno dello straniero in uno Stato membro si prolunga per almeno cinque anni trova applicazione la dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (in GU n. L 16 del 23 gennaio 2004, p. 44). I beneficiari dello status di soggiornante di lungo periodo, previsto dalla dir. 2003/109, hanno diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali per quanto riguarda: l'accesso ad un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri; le condizioni di assunzione e di lavoro; l'istruzione, la formazione professionale e il riconoscimento di diplomi, certificati e di altri titoli professionali; la protezione e l'assistenza sociale; le agevolazioni fiscali; l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'ottenimento di un alloggio; l'associazione, l'adesione e la partecipazione a organizzazioni sindacali e di categoria; e, infine, il libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro di residenza (art. 11, par. 1). In materia di assistenza e protezione sociale, gli Stati membri possono tuttavia limitare la parità di trattamento alle sole prestazioni essenziali (art. 11, par. 4). La portata del principio della parità di trattamento garantito dalla dir. 2003/109 è stata definita dalla Corte nella sentenza *Kamberaj*. Il caso riguarda la normativa della Provincia di Bolzano che stanziava per i sussidi per l'alloggio in favore dei cittadini di Paesi terzi fondi più esigui rispetto a quelli assegnati per i medesimi sussidi destinati ai cittadini dell'Unione. La Corte doveva stabilire se gli aiuti in questione rientrassero o meno tra le "prestazioni essenziali" rispetto alle quali la direttiva non consente deroghe alla parità di trattamento. Essa ha stabilito che:*

«90. Il senso e la portata della nozione di "prestazioni essenziali" di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 devono [...] essere ricercati tenendo conto del contesto in cui s'iscrive tale articolo e della finalità perseguita da detta direttiva, ossia l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e a titolo duraturo negli Stati membri.

91. L'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento della quale beneficiano i titolari dello status conferito dalla direttiva medesima, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute.

92. Al riguardo occorre rammentare che, conformemente all'articolo 34 della Carta, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. Ne consegue che, nei limiti in cui il sussidio di cui trattasi nel procedimento principale risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta, esso non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109. Spetta al giudice nazionale procedere agli accertamenti necessari, prendendo in

considerazione la finalità di tale sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano.

93. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale o regionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riservi ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello status di soggiornante di lungo periodo conferito conformemente alle disposizioni di detta direttiva, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio summenzionato, a condizione che tale sussidio rientri in una delle tre categorie contemplate dalla disposizione sopra citata e che il paragrafo 4 del medesimo articolo 11 non trovi applicazione».

26 aprile 2012, *Commissione c. Paesi Bassi*, causa C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243

Il riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo comporta il diritto al rilascio di un apposito permesso di soggiorno, valido per almeno cinque anni e automaticamente rinnovabile dietro semplice richiesta dell'interessato (art. 8, par. 2, dir. 2003/109). La Commissione aveva proposto un ricorso per infrazione contro i Paesi Bassi, contestando a questo Stato membro di richiedere ai cittadini di Paesi terzi, in violazione di quanto previsto dalla dir. 2003/109, il versamento di contributi eccessivi per il rilascio di questo permesso di soggiorno. Gli oneri richiesti variavano all'interno di una forbice il cui valore più basso era all'incirca di sette volte superiore all'importo dovuto dai cittadini olandesi per ottenere una carta di identità. La Corte ha accolto il ricorso, con queste motivazioni:

«64. È [...] pacifico, anche per la Commissione, che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale.

65. Tuttavia, il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Infatti, questi ultimi non possono applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, Racc. pag. I-3015, punto 55).

66. Come emerge dai considerando quarto, sesto e dodicesimo della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri. Il diritto di soggiorno dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari in un altro Stato membro, previsto dal capo III della medesima direttiva, è inoltre diretto a contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione, come emerge dal diciottesimo considerando della citata direttiva.

67. Tanto per la prima categoria di cittadini di paesi terzi di cui al capo II della direttiva 2003/109 quanto per la seconda categoria, le cui domande di soggiorno in un altro Stato membro sono disciplinate dal capo III della medesima direttiva, quest'ultima, in particolare i suoi articoli 4, 5, 7 e 14-16, stabilisce condizioni precise, sostanziali e procedurali, che devono essere rispettate prima che gli Stati membri interessati rilascino i permessi di soggiorno richiesti. In sostanza, i richiedenti devono dimostrare di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia, in modo da non diventare un onere per lo Stato membro interessato, e devono presentare alle autorità competenti una domanda corredata della documentazione necessaria.

68. Alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/109 e del sistema da questa istituito, occorre rilevare che i cittadini di paesi terzi, qualora soddisfino le condizioni e rispettino le procedure previste da tale direttiva, hanno il diritto di conseguire lo status di soggiornante di lungo periodo nonché gli altri diritti derivanti dalla concessione di detto status.

69. Pertanto, se certo il Regno dei Paesi Bassi è legittimato a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, il loro importo però non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito.

70. Contributi aventi un'incidenza finanziaria considerevole per i cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni previste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio di detti permessi di soggiorno potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva in parola, contrariamente al decimo considerando della medesima.

[...]

73. Ne consegue che, dal momento che l'importo elevato dei contributi richiesti ai cittadini di paesi terzi dal Regno dei Paesi Bassi è idoneo a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109, la normativa neerlandese compromette l'obiettivo perseguito da tale direttiva e la priva del suo effetto utile.

74. Occorre inoltre rilevare che, come ricordato al punto 65 della presente sentenza, il potere discrezionale di cui dispone il Regno dei Paesi Bassi per determinare l'importo dei contributi esigibili dai cittadini di paesi terzi per il rilascio di permessi di soggiorno ai sensi dei capi II e III della direttiva 2003/109 non è illimitato e non consente quindi di stabilire il pagamento di contributi che siano eccessivi in considerazione della loro notevole incidenza finanziaria su detti cittadini.

75. Infatti, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua la direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli.

76. Certamente, non si può escludere che l'importo dei contributi applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nella direttiva 2003/109 possa variare in funzione del tipo di permesso di soggiorno richiesto e delle verifiche che lo Stato membro è tenuto a compiere in proposito. [...]

77. Tuttavia, occorre rilevare che, nella fattispecie, gli importi dei contributi richiesti dal Regno dei Paesi Bassi variano all'interno di una forbice il cui valore più basso è all'incirca sette volte superiore all'importo dovuto per ottenere una carta nazionale d'identità. Anche se i cittadini olandesi ed i cittadini di paesi terzi nonché i loro familiari contemplati dalla direttiva 2003/109 non si trovano in una situazione identica, un simile divario dimostra la natura sproporzionata dei contributi richiesti in applicazione della normativa nazionale in esame.

[...]

79 Di conseguenza, occorre dichiarare che, applicando ai cittadini di paesi terzi che presentano domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo nei Paesi Bassi e ai cittadini di paesi terzi che, avendo acquisito detto status in uno Stato membro diverso dal Regno dei Paesi Bassi, chiedono di esercitare il loro diritto di soggiorno in tale Stato membro, nonché ai loro familiari che chiedono di essere autorizzati ad accompagnarli o a raggiungerli, contributi eccessivi e sproporzionati, idonei a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva».

4 giugno 2015, *P e S*, causa C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369

Oggetto della sentenza *P e S* è la valutazione della compatibilità con la dir. 2003/109 della legislazione olandese che impone a tutti i migranti residenti un corso e un esame di integrazione civica vertente sulle capacità di espressione orale e scritta nella lingua neerlandese e sulla conoscenza della società olandese da parte dello straniero. *P. e S.*, cittadine statunitense e neozelandese, titolari (rispettivamente, dal 2007 e dal 2008) dello status di soggiornanti di lungo periodo in Olanda, venivano richieste di sottoporsi al corso preliminare e all'esame. Il mancato assoggettamento a detto obbligo era sanzionato da ammende, all'occorrenza reiterate. Le interessate impugnavano le decisioni dei comuni di Breda e di Amstelveen che le sottoponevano all'obbligo di integrazione civica. Il giudice nazionale dell'impugnazione interrogava dunque la Corte sulla compatibilità di tale obbligo, imposto successivamente all'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo, con la dir. 2003/109, in particolare con l'art. 5, par. 2, e con l'art. 11, par. 1. La Corte ha così deciso:

«32. [...] [L]’articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/109, intitolato “Condizioni per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo”, [...] prevede che gli Stati membri possano esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione previste dalla legislazione nazionale.

35. Pertanto, emerge tanto dalla formulazione di tale norma quanto dal contesto in cui essa è inserita che quest’ultima accorda agli Stati membri la facoltà di subordinare l’ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo al previo soddisfacimento di talune condizioni di integrazione.

36. L’articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 verte quindi sulle condizioni d’integrazione che possono essere richieste prima della concessione dello status di soggiornante di lungo periodo.

37. Orbene, [...] l'obbligo di integrazione civica di cui al procedimento principale non condiziona né l'ottenimento né la conservazione dello status di soggiornante di lungo periodo da parte dei cittadini di paesi terzi che hanno richiesto questo status nel periodo tra il 1 gennaio 2007 e il 1 gennaio 2010. Ne consegue che, relativamente a tale categoria di soggetti, un simile obbligo non può essere qualificato come condizione d'integrazione, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/109.

38. Pertanto, poiché l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 non impone né vieta agli Stati membri di esigere dai cittadini di paesi terzi l'adempimento di obblighi di integrazione dopo l'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo, questa norma non osta ad una misura di integrazione come quella di cui al procedimento principale.

39. Per quanto riguarda l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, occorre osservare che, così come enunciato al considerando 12 della citata direttiva, tale disposizione garantisce ai cittadini di paesi terzi che abbiano acquisito lo status di soggiornanti di lungo periodo la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro interessato, nei settori indicati ai punti da a) a h) della citata disposizione.

40. Orbene, tenuto conto del fatto che l'obbligo di integrazione civica per cui è causa non è imposto ai cittadini nazionali, si deve esaminare se un tale obbligo possa essere contrario al principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, nei diversi settori ivi previsti.

41. A tal proposito occorre ricordare che, in forza di una giurisprudenza costante, il principio della parità di trattamento impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenza S.P.C.M. e a., C-558/07, EU:C:2009:430, punto 74 e giurisprudenza citata).

42. In tale contesto, occorre rilevare che le misure di integrazione per cui è causa consistono, in sostanza, nell'obbligo di acquisire e/o dimostrare di possedere capacità di espressione orale e scritta nella lingua neerlandese nonché una conoscenza della società olandese. Orbene, mentre si può presumere che i cittadini nazionali dispongano di tali competenze e conoscenze, lo stesso non vale per cittadini di paesi terzi. Pertanto, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 52 delle sue conclusioni, occorre considerare che la situazione dei cittadini di paesi terzi non è analoga a quella dei cittadini nazionali per quanto concerne l'utilità delle misure di integrazione quali l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società del paese in questione.

43. Pertanto, poiché le citate situazioni non sono analoghe, il fatto che l'obbligo di integrazione civica di cui al procedimento principale non sia imposto ai cittadini nazionali non viola il diritto dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo alla parità di trattamento con i cittadini nazionali, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109.

[...]

45. In ogni caso, occorre aggiungere che gli Stati membri non possono applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da detta direttiva e,

pertanto, da privarla del suo effetto utile (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 65).

46. A tal proposito, come emerge dai considerando 4, 6 e 12 della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 66).

47. Ciò posto, per quanto concerne, in primo luogo, l'obbligo di superare l'esame di integrazione civica in parola, non si può negare che l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro ospitante faciliti ampiamente la comunicazione tra i cittadini di paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favorisca l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi. Neppure si può negare che l'acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato membro ospitante renda meno difficile l'accesso da parte dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e alla formazione professionale.

48. In tale prospettiva, nei limiti in cui l'obbligo di superare un esame, come quello in discussione, permette di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per stabilire legami con lo Stato membro ospitante, occorre rilevare che tale obbligo, di per sé, non compromette la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/109, ma può viceversa contribuire alla loro realizzazione.

49. Tuttavia, le modalità di applicazione di tale obbligo non devono essere neanch'esse tali da compromettere questi obiettivi, tenuto conto in particolare del livello di conoscenze richieste per superare l'esame di integrazione civica, dell'accessibilità ai corsi e al materiale necessario per preparare questo esame, degli importi applicabili ai cittadini di paesi terzi a titolo di costi d'iscrizione per sostenere detto esame o della presa in considerazione di circostanze individuali particolari, come l'età, l'analfabetismo o il livello di istruzione.

50. Per quanto concerne, in secondo luogo, il sistema di ammende di cui trattasi, occorre rilevare che l'irrogazione di un'ammenda ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo che, spirato il termine stabilito, non siano riusciti a superare l'esame di integrazione civica, quale mezzo per assicurare l'effettività dell'obbligo di integrazione civica a cui essi sono soggetti, non compromette, di per sé, la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/109 e, pertanto, non priva quest'ultima del suo effetto utile.

51. Tuttavia, occorre tener conto del fatto che l'importo massimo dell'ammenda irrogabile nella fattispecie raggiunge un livello relativamente elevato, vale a dire EUR 1 000, e che tale ammenda può, peraltro, essere irrogata ogni volta che i termini stabiliti per il superamento dell'esame di integrazione civica spirano senza che detto esame sia superato, e ciò senza alcun limite, fino a quando il cittadino di paesi terzi interessato non abbia superato detto esame.

52. Occorre ugualmente rilevare che l'ammenda è irrogata ai cittadini di paesi terzi che, allo scadere del termine che è stato loro fissato, non siano riusciti a superare l'esame di integrazione civica, indipendentemente dal fatto che, nel corso di tale periodo, essi non si siano mai presentati a detto esame o si siano presentati più volte.

53. Inoltre, i costi di iscrizione per sostenere l'esame di integrazione civica nonché, eventualmente, i costi relativi alla preparazione di quest'ultimo sono a carico dei cittadini di paesi terzi interessati. Occorre anche rilevare che, all'udienza, il governo dei Paesi Bassi ha comunicato che l'importo dei costi d'iscrizione è pari a EUR 230, che i cittadini di paesi terzi devono pagare questi costi ogni volta che, nel corso del periodo stabilito, si presentino all'esame di integrazione civica e che detti costi non sono rimborsati ai cittadini che non superano l'esame. Ne discende, in tal modo, che l'irrogazione di un'ammenda non è il solo effetto negativo subito dai cittadini di paesi terzi che non riescano a superare l'esame entro il termine stabilito.

54. In tali circostanze, che spetta al giudice del rinvio verificare, il pagamento di un'ammenda per sanzionare l'inosservanza dell'obbligo di superamento dell'esame di integrazione civica, in aggiunta al pagamento dei costi relativi agli esami effettuati, può compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/109 e, pertanto, privarla del suo effetto utile».

7. Il ricongiungimento familiare

27 giugno 2006, *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429

*La dir. 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (in GU L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12) individua alcune categorie di familiari il cui ingresso e soggiorno deve essere autorizzato dagli Stati membri. L'art. 4, par. 1, prevede infatti l'obbligo di consentire il ricongiungimento del coniuge, nonché dei figli minori non coniugati del soggiornante e del coniuge (o di uno solo dei due). Il ricongiungimento dei figli minori può essere limitato in alcune circostanze. Se essi hanno superato i dodici anni e giungono nello Stato membro indipendentemente dal resto della famiglia, le autorità nazionali possono verificare se ricorrono le condizioni per la loro integrazione, secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale vigente alla data di attuazione della direttiva (art. 4, par. 1, ultimo comma). Un altro limite deriva poi dalla possibilità accordata agli Stati membri di disporre che le domande di ricongiungimento di figli minori siano presentate prima che questi abbiano raggiunto i quindici anni d'età (art. 4, par. 6). Il Parlamento europeo aveva proposto un ricorso per l'annullamento della dir. 2003/86 ritenendo, tra le altre cose, le menzionate disposizioni relative ai minori invalide per l'asserita violazione del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare (di cui all'art. 8 CEDU e all'art. 7 della Carta), dell'obbligo di prendere in considerazione il superiore interesse del minore (stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo), nonché del principio di non discriminazione in funzione dell'età. Nella sentenza 27 giugno 2006, *Parlamento europeo c. Consiglio* la Corte ha così deciso:*

«Sull'art. 4, n. 1, ultimo comma, della direttiva

60. [...] [L]’art. 4, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti, imponendo loro, nelle ipotesi contemplate dalla direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni congiunti del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità in proposito.

61. Per quanto attiene all’art. 4, n. 1, ultimo comma, della direttiva, tale disposizione produce l’effetto, in presenza di circostanze tassativamente definite, vale a dire quando un minore di età superiore ai 12 anni giunga indipendentemente dal resto della famiglia, di mantenere parzialmente il margine di discrezionalità degli Stati membri consentendo loro, prima di autorizzare l’ingresso ed il soggiorno del minore in base alla direttiva, di esaminare se il minore stesso risponda ai criteri di integrazione previsti dalla legge nazionale vigente alla data di attuazione della direttiva stessa.

62. In tal modo, l’art. 4, n. 1, ultimo comma, della direttiva non può essere considerato in contrasto con il diritto al rispetto della vita familiare. Infatti, nel contesto della direttiva, che impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, la detta disposizione mantiene a favore degli Stati stessi un potere discrezionale limitato, non diverso da quello riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella propria giurisprudenza in materia di diritto al rispetto della vita familiare, ponderando, in ogni singola fattispecie concreta, gli interessi in gioco.

63. Peraltro, come sancito dall’art. 5, n. 5, della direttiva, nell’ambito di tale ponderazione degli interessi gli Stati membri devono tenere nella dovuta considerazione l’interesse superiore del figlio minore.

64. Occorre inoltre tener conto dell’art. 17 della direttiva, che impone agli Stati membri di prendere debitamente in considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona, la durata della residenza nello Stato membro interessato nonché l’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il rispettivo paese di origine. [...] [T]ali criteri corrispondono a quelli presi in considerazione dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nell’ambito della verifica se uno Stato, che abbia respinto una domanda di ricongiungimento familiare, abbia correttamente proceduto alla ponderazione degli interessi in gioco.

65. Infine, l’età di un minore ed il fatto che questi giunga indipendentemente dalla propria famiglia costituiscono parimenti elementi presi in considerazione dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, la quale attribuisce rilevanza ai vincoli esistenti tra il minore ed i propri familiari nel rispettivo paese di origine, ma parimenti ai vincoli esistenti con l’ambiente culturale e linguistico di tale paese (v., segnatamente, citate sentenze *Ahmut c. Paesi Bassi*, paragrafo 69, e *Gül c. Svizzera*, paragrafo 42).

[...]

68. In tal modo, il legislatore comunitario ha ritenuto che, al di là dell’età di 12 anni, l’obiettivo dell’integrazione non possa essere raggiunto in misura altrettanto agevole e, conseguentemente, ha previsto per lo Stato membro interessato la facoltà di prendere in considerazione un livello minimo di capacità di integrazione nell’ambito della decisione di autorizzare l’ingresso e il soggiorno in base alla direttiva.

[...]

70. L'assenza di definizione della nozione di integrazione non può essere interpretata quale autorizzazione conferita agli Stati membri di avvalersi di tale nozione in modo contrario ai principi generali del diritto comunitario, e più in particolare ai diritti fondamentali. Infatti, gli Stati membri che intendono avvalersi della deroga non possono utilizzare una nozione indeterminata di integrazione, bensì devono applicare, nell'esame della specifica situazione di un minore di più di 12 anni che giunga nel paese indipendentemente dal resto della propria famiglia, il criterio di integrazione previsto dalla loro normativa vigente alla data di attuazione della direttiva.

71. Conseguentemente, l'art. 4, n. 1, ultimo comma, della direttiva non può essere interpretato nel senso che gli Stati membri siano autorizzati, esplicitamente o implicitamente, ad adottare disposizioni di attuazione che risultino contrarie al diritto al rispetto della vita familiare.

[...]

74 In tale contesto, la scelta dell'età di 12 anni non risulta essere un criterio in contrasto con il principio di non discriminazione in base all'età, trattandosi di un criterio corrispondente ad una fase della vita di un figlio minore in cui questi ha già trascorso un periodo relativamente lungo della propria esistenza in un paese terzo senza i propri familiari, ragion per cui un'integrazione in un nuovo ambiente può risultare maggiormente fonte di difficoltà.

[...]

76 Da tutti i suesposti elementi emerge che l'art. 4, n. 1, ultimo comma, della direttiva non può essere considerato in contrasto con il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, con l'obbligo di prendere in considerazione il superiore interesse del figlio minore ovvero con il principio di non discriminazione in funzione dell'età, né in quanto tale, né nella parte in cui autorizzerebbe espressamente o implicitamente gli Stati membri ad agire in tal senso.

Sull'art. 4, n. 6, della direttiva

[...]

85. Non risulta che la disposizione impugnata violi il diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'art. 8 della CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'art. 4, n. 6, della direttiva attribuisce, infatti, agli Stati membri la facoltà di riservare l'applicazione dei requisiti del ricongiungimento familiare previsti dalla direttiva alle domande proposte prima che i minori abbiano raggiunto l'età di 15 anni. Tale disposizione non può essere tuttavia interpretata nel senso che essa vieterebbe agli Stati membri di prendere in considerazione una domanda relativa ad un minore di età superiore a 15 anni ovvero che li autorizzerebbe a non farlo.

86. A tal riguardo, è irrilevante che l'ultimo periodo della disposizione impugnata preveda che gli Stati membri che decidano di avvalersi della deroga autorizzino l'ingresso e il soggiorno di minori per i quali venga fatta richiesta successivamente al compimento dei 15 anni "per motivi diversi dal ricongiungimento familiare". Il termine "ricongiungimento familiare" dev'essere, infatti, interpretato

nel contesto della direttiva nel senso di ricongiungimento familiare nelle ipotesi in cui è imposto dalla direttiva medesima. Tale termine non può essere interpretato nel senso che faccia divieto ad uno Stato membro, che si avvalga della deroga, di consentire l'ingresso e il soggiorno ad un minore al fine di consentirgli di ricongiungersi con i genitori.

87. L'art. 4, n. 6, della direttiva dev'essere inoltre letto alla luce dei principi enunciati dai successivi artt. 5, n. 5, che impone agli Stati membri di prendere debitamente in considerazione l'interesse superiore del minore, e 17, che impone loro di tener conto di una serie di elementi tra cui figurano i vincoli familiari della persona.

88. Ne consegue che, se è pur vero che, per effetto dell'art. 4, n. 6, della direttiva, uno Stato membro può legittimamente escludere che le domande proposte per figli minori di età superiore a 15 anni siano soggette ai requisiti generali dell'art. 4, n. 1, della direttiva, lo Stato membro resta tuttavia tenuto ad esaminare la domanda nell'interesse del minore e nell'ottica di favorire la vita familiare.

89. Per il motivo esposto supra al punto 74, a fortiori, non risulta che la scelta dell'età di 15 anni costituisca un criterio contrario al principio di non discriminazione in funzione dell'età. [...]

90. Da tutti i suesposti elementi emerge che l'art. 4, n. 6, della direttiva non può essere considerato in contrasto con il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore o con il principio di non discriminazione in funzione dell'età, né di per sé, né laddove autorizzerebbe espressamente o implicitamente gli Stati membri ad agire in tal senso».

4 marzo 2010, *Chakroun*, causa C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117

Il caso Chakroun riguarda un cittadino marocchino, regolarmente soggiornante nei Paesi Bassi da 37 anni, che chiedeva di poter essere raggiunto dalla moglie con la quale era sposato da 34 anni. Le autorità nazionali avevano rigettato la domanda perché il signor Chakroun disponeva di un reddito che era inferiore al minimo fissato dalla legislazione interna, secondo criteri volti ad escludere il possibile ricorso a qualsiasi forma di assistenza sociale. La legislazione vigente nei Paesi Bassi prevedeva inoltre un reddito minimo più elevato nel caso in cui la famiglia da ricongiungere fosse stata costituita, come era avvenuto per il signor Chakroun, dopo l'arrivo dello straniero sul territorio dello Stato (la normativa olandese definiva quest'ultima ipotesi come "formazione della famiglia", mentre riservava l'espressione "ricongiungimento familiare" al caso di richiesta di riunificazione con la famiglia creata prima dell'arrivo sul territorio dello Stato). Tale normativa era stata adottata in attuazione dell'art. 7 della dir. 2003/86, che consente a ciascuno Stato membro di subordinare l'accoglimento della richiesta di ricongiungimento alla disponibilità da parte del richiedente di «risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere sé stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro». Interrogata sulla compatibilità della legislazione dei Paesi Bassi con la dir. 2003/86, la Corte ha stabilito che:

«47. L'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), secondo periodo, della direttiva permette agli Stati membri di tener conto, nel valutare le risorse del soggiornante, della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali. [...], tale facoltà dev'essere esercitata evitando di pregiudicare l'obiettivo della direttiva, che consiste nel favorire il ricongiungimento familiare, e l'effetto utile della stessa.

48. Dal momento che l'estensione dei bisogni può variare molto a seconda degli individui, tale autorizzazione deve peraltro essere interpretata nel senso che gli Stati membri possono indicare una certa somma come importo di riferimento, ma non nel senso che essi possano imporre un importo di reddito minimo al di sotto del quale qualsiasi ricongiungimento familiare sarebbe respinto, a prescindere da un esame concreto della situazione di ciascun richiedente. Tale interpretazione è avvalorata dall'art. 17 della direttiva, che impone un'individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento.

49. Impiegare come importo di riferimento una soglia di reddito pari al 120% del reddito minimo di un lavoratore di 23 anni, importo oltre al quale qualsiasi ricorso all'assistenza sociale resterebbe escluso in linea di principio, non risulta corrispondere all'obiettivo consistente nel determinare se un individuo disponga di risorse regolari per mantenere sé stesso. Infatti, la nozione di "assistenza sociale" di cui all'art. 7, n. 1, lett. c), della direttiva dev'essere interpretata come finalizzata all'assistenza che supplisce una mancanza di risorse stabili, regolari e sufficienti e non come l'assistenza che consentirebbe di far fronte a necessità straordinarie o impreviste.

[...]

61. [...] [Le] norme della direttiva, ad eccezione del suo art. 9, n. 2, sono applicabili sia a ciò che la normativa dei Paesi Bassi qualifica come ricongiungimento familiare sia a ciò che essa definisce come formazione della famiglia.

62. Tale interpretazione è avvalorata dal sesto 'considerando' della direttiva che riguarda "la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare". Essa è avvalorata altresì dai lavori preparatori citati dalla ricorrente della causa principale, da cui risulta che un ampio accordo si era raggiunto sul fatto che il ricongiungimento familiare dovesse comprendere sia la creazione che la salvaguardia dell'unità familiare.

63. Detta interpretazione è peraltro conforme all'art. 8 della CEDU e all'art. 7 della Carta, che non introducono alcuna distinzione a seconda delle circostanze e del momento in cui una famiglia si costituisce.

64. Alla luce della mancanza di una tale distinzione, voluta dal legislatore dell'Unione, in funzione del momento in cui la famiglia si costituisce, e in considerazione della necessità di non interpretare le disposizioni della direttiva restrittivamente, nonché di non privarle del loro effetto utile, gli Stati membri non disponevano di un margine di discrezionalità che consentisse loro di reintrodurre tale distinzione nella loro normativa nazionale di trasposizione della direttiva (v., per analogia, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, Metock e a., Racc. pag. I-6241, punto 93). Del resto, la capacità del soggiornante di disporre di risorse regolari e sufficienti per mantenere sé stesso e i suoi familiari ai sensi dell'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva non può dipendere in alcun modo dal momento in cui egli ha costituito la sua famiglia.

[...]

66. Occorre pertanto risolvere la seconda questione sollevata dichiarando che la direttiva, e segnatamente il suo art. 2, parte iniziale e lett. d), dev'essere interpretata nel senso che siffatta disposizione osta ad una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), della direttiva, opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante».

9 luglio 2015, *K e A*, causa C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453

Il caso *K. e A.* riguarda due persone (la signora *K.*, cittadina dell'Azerbaijan, e la signora *A.*, cittadina nigeriana) le cui domande di soggiorno temporaneo per ricongiungimento familiare con i rispettivi mariti, regolarmente soggiornanti nei Paesi Bassi, erano state respinte, in ragione del fatto che le interessate non avevano affrontato l'esame di base di integrazione civica imposto dalla legislazione olandese, da svolgersi presso un'ambasciata o presso un consolato generale nel Paese di provenienza o di residenza. Le due signore avevano prodotto certificazioni mediche che attestavano la loro incapacità di sottoporsi a questo esame. Si poneva pertanto il problema di capire se misure del genere erano compatibili con l'art. 7, par. 2, della dir. 2003/86, il quale consente agli Stati membri di richiedere ai familiari che aspirano al ricongiungimento misure di integrazione. La Corte ha stabilito che:

«47. Tra le condizioni previste dal capo IV della direttiva 2003/86, l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, di quest'ultima prevede che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi che essi si conformino alle misure di integrazione, nel rispetto del diritto nazionale.

48. Peraltro, l'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/86 prevede che, per quanto concerne i rifugiati e/o i familiari di rifugiati, le misure di integrazione previste dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, di tale direttiva, possono applicarsi soltanto dopo che le persone interessate abbiano beneficiato del ricongiungimento familiare.

49. Pertanto, nell'ambito di ricongiungimenti familiari diversi da quelli relativi ai rifugiati e ai loro familiari, l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 non osta a che gli Stati membri subordinino il rilascio di un permesso di ingresso sul proprio territorio ai familiari del soggiornante al rispetto da parte di questi ultimi di determinate misure preliminari di integrazione.

50. Tuttavia, poiché l'autorizzazione al ricongiungimento familiare è la regola generale, l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 deve essere interpretato restrittivamente. Peraltro, il margine di manovra riconosciuto agli Stati membri non deve essere impiegato dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo di tale direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, nonché l'effetto utile di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117, punto 43).

51. A tale proposito, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua l'articolo 7, paragrafo 2,

primo comma, della direttiva 2003/86 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., per analogia, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 75).

52. Pertanto, nella misura in cui l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86, riguarda soltanto misure "di integrazione", occorre constatare che le misure che gli Stati membri possono esigere sulla base di tale disposizione possono essere considerate legittime soltanto se consentono di facilitare l'integrazione dei familiari del soggiornante.

53. In tale contesto, non si può negare che l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro ospitante faciliti notevolmente la comunicazione tra i cittadini di paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favorisca l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi. Neppure si può negare che l'acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato membro ospitante renda meno difficile l'accesso da parte dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e alla formazione professionale [v., per quanto concerne l'interpretazione della 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 2004, L 16, pag. 44), sentenza P e S, (C-579/13, EU:C:2015:369, punto 47)].

54. In tale prospettiva, l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante.

55. Inoltre, tenuto conto del livello elementare delle conoscenze richieste per superare l'esame di integrazione civica di cui ai procedimenti principali, si deve ritenere che, in linea di principio, l'obbligo di superare un tale esame non arreca, di per sé, pregiudizio all'obiettivo del ricongiungimento familiare perseguito dalla direttiva 2003/86.

56. Tuttavia, il criterio di proporzionalità richiede, in ogni caso, che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo. Ciò si verificherebbe, in particolare, se l'applicazione di detto obbligo impedisse automaticamente il ricongiungimento familiare dei familiari del soggiornante laddove, pur non avendo superato l'esame di integrazione, questi ultimi abbiano fornito la prova della loro volontà di superare tale esame e degli sforzi compiuti a tale scopo.

57. Infatti, le misure di integrazione previste dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri.

58. Inoltre, circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante, devono essere prese in considerazione in vista di esonerare questi ultimi dall'obbligo di superare un esame come quello di cui al procedimento principale, quando, a motivo di dette circostanze, risulta che questi ultimi non sono in grado di sostenere tale esame o di superarlo.

59. In caso contrario, in tali circostanze, un tale obbligo potrebbe costituire un ostacolo difficilmente sormontabile per rendere effettivo il diritto al ricongiungimento familiare riconosciuto dalla direttiva 2003/86.

60. Tale interpretazione è avvalorata dall'articolo 17 della direttiva 2003/86, che impone un'individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento.

[...]

64. [...] [P]er quanto riguarda in particolare le spese relative all'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale, occorre precisare che, se è vero che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di paesi terzi di pagare le spese relative alle misure di integrazione adottate in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 nonché stabilire l'importo di tali spese, tuttavia, conformemente al principio di proporzionalità, il livello al quale tali spese sono fissate non deve avere né per oggetto né per effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, a pena di pregiudicare l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/86 e di privarla del suo effetto utile.

65. Ciò avverrebbe in particolare se l'ammontare delle spese esigibili per sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale fosse eccessivo tenuto conto della sua incidenza finanziaria considerevole sui cittadini di paesi terzi interessati (v., per analogia, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 74).

66. A tale proposito, occorre rilevare che, come emerge dalla decisione di rinvio, in forza della legislazione nazionale di cui al procedimento principale, sia le spese d'iscrizione per sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale sia le spese riguardanti la preparazione di quest'ultimo sono a carico dei familiari interessati del soggiornante.

67. Occorre altresì precisare che il costo del pacchetto di preparazione all'esame, che è dovuto una sola volta, è di EUR 110, mentre l'importo delle spese d'iscrizione, che i familiari interessati del soggiornante devono affrontare ogni qualvolta sostengano detto esame, è di EUR 350.

68. Dalla decisione di rinvio emerge altresì che il familiare interessato del soggiornante che non abbia pagato le spese di iscrizione non è ammesso all'esame di integrazione civica di cui ai procedimenti principali.

69. In tale contesto, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, è giocoforza constatare che l'importo delle spese relative all'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale è tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile, in circostanze come quelle di cui ai procedimenti principali, il ricongiungimento familiare.

70. Ciò vale, a fortiori, se si considera che le spese di iscrizione devono essere versate ogni volta che si sostenga nuovamente tale esame e da ciascuno dei familiari del soggiornante che desidera raggiungere quest'ultimo nello Stato membro ospitante e che, a tali spese, si aggiungono quelle che i familiari interessati del soggiornante devono sostenere per raggiungere la sede della rappresentanza olandese più vicina al fine di sostenere detto esame».

8. Gli stranieri in condizione di soggiorno irregolare

30 novembre 2009, *Kadzoev*, causa C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741

Il caso Kadzoev riguarda un soggetto, probabilmente di nazionalità russa (cecena), che era trattenuto da circa tre anni, in Bulgaria, presso un centro di permanenza temporanea. In tutto questo tempo, le competenti autorità bulgare non erano riuscite a determinare con certezza l'identità e la nazionalità dell'interessato a causa, in particolare, della mancata collaborazione delle amministrazioni russe. La situazione poneva problemi di ordine pubblico, in quanto la persona coinvolta teneva un comportamento aggressivo e risultava sprovvista di documenti di identità, nonché di mezzi di sussistenza. Il giudice chiamato a convalidare un'ulteriore proroga del trattenimento si chiedeva, tra le altre cose, se, anche in una situazione come quella descritta, la dir. 2008/115 imponesse il rilascio dell'interessato per la scadenza dei termini di detenzione amministrativa oppure se il trattenimento potesse continuare per ragioni di ordine pubblico. A tal riguardo il giudice rilevava che, all'art. 15, parr. 5 e 6, detta direttiva prevede termini di trattenimento pari al massimo a diciotto mesi e che, ai sensi dell'art. 15, par. 4, essa non consente il mantenimento della detenzione in assenza di una «prospettiva ragionevole di allontanamento». Investita della questione ai sensi dell'art. 267 TFUE, la Corte ha stabilito che:

«Sulla terza questione, sub c)

59. Con la terza questione, sub c), il giudice del rinvio domanda se l'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115 debba essere interpretato nel senso che non sussiste una prospettiva ragionevole di allontanamento quando le possibilità di proroga dei periodi di trattenimento previsti dal n. 6 dello stesso articolo sono esaurite nell'ipotesi in cui non esiste alcun accordo di riammissione con il paese terzo al momento del controllo giurisdizionale sul trattenimento della persona interessata.

60. È giocoforza rilevare che, quando è raggiunta la durata massima di trattenimento prevista all'art. 15, n. 6, della direttiva 2008/115, non si pone la questione se non esista più una "prospettiva ragionevole di allontanamento", a norma del n. 4 dello stesso articolo. In un caso del genere, infatti, la persona interessata deve comunque essere immediatamente rimessa in libertà.

61. Pertanto, l'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115 può trovare applicazione unicamente nei limiti di cui le durate massime di trattenimento stabilite dall'art. 15, nn. 5 e 6, di tale direttiva non sono state superate.

62. Di conseguenza, occorre risolvere la terza questione, sub c), dichiarando che l'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115 dev'essere interpretato nel senso che non si applica quando le possibilità di proroga dei periodi di trattenimento previsti dall'art. 15, n. 6, della direttiva 2008/115 sono esaurite al momento del controllo giurisdizionale sul trattenimento della persona interessata.

Sulla terza questione, sub a) e b)

63. Per quanto concerne la terza questione, sub a) e b), occorre sottolineare che, secondo l'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi.

64. Come emerge dall'art. 15, nn. 1 e 5, della direttiva 2008/115, il trattenimento ai fini dell'allontanamento è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio, purché sia necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito.

65. Inoltre, per poter considerare che esiste una "prospettiva ragionevole di allontanamento" ai sensi dell'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115, è necessario che, al momento del riesame della legittimità del trattenimento da parte del giudice nazionale, risulti che esiste una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento, tenuto conto dei termini fissati all'art. 15, nn. 5 e 6, di tale direttiva.

66. Pertanto, non esiste una prospettiva ragionevole di allontanamento quando sembra poco probabile che l'interessato sia accolto in un paese terzo tenuto conto dei detti termini.

67. Si deve pertanto risolvere la terza questione, sub a) e b), dichiarando che l'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115 dev'essere interpretato nel senso che solo una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento tenuto conto dei termini stabiliti ai nn. 5 e 6 dello stesso articolo corrisponde ad una prospettiva ragionevole di allontanamento e che quest'ultima non sussiste quando risulta poco probabile che l'interessato sia accolto in un paese terzo tenuto conto dei detti termini.

Sulla quarta questione

68. Con tale questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 15, nn. 4 e 6, della direttiva 2008/115 consenta, sebbene il periodo massimo di trattenimento previsto dalla direttiva sia scaduto, di non liberare immediatamente l'interessato in quanto egli non è in possesso di validi documenti, tiene un comportamento aggressivo e non dispone di mezzi di sussistenza propri né di un alloggio o di mezzi forniti dallo Stato membro a tale fine.

69. In proposito occorre sottolineare che [...] l'art. 15, n. 6, della direttiva 2008/115 non autorizza in nessun caso il superamento del periodo massimo definito in tale disposizione.

70. La possibilità di collocare una persona in stato di trattenimento per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza non può trovare fondamento nella direttiva 2008/115. Pertanto, nessuna delle circostanze richiamate dal giudice del rinvio può costituire, di per sé, un motivo di trattenimento ai sensi delle disposizioni di tale direttiva.

71. Conseguentemente, occorre risolvere la quarta questione dichiarando che l'art. 15, nn. 4 e 6, della direttiva 2008/115 dev'essere interpretato nel senso che non consente, quando il periodo massimo di trattenimento previsto dalla direttiva sia scaduto, di non liberare immediatamente l'interessato in quanto egli non è in possesso di validi documenti, tiene un comportamento aggressivo e non dispone di mezzi di sussistenza propri né di un alloggio o di mezzi forniti dallo Stato membro a tale fine».

28 aprile 2011, *El Dridi*, causa C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268

Il signor El Dridi è un cittadino di un paese terzo entrato illegalmente in Italia e privo di permesso di soggiorno. Nei suoi confronti il prefetto di Torino aveva emanato un decreto di espulsione. Successivamente, in esecuzione di questo decreto il questore di Udine aveva emesso un ordine di allontanamento dal territorio nazionale. Durante un ulteriore controllo veniva accertato che il signor El Dridi non si era conformato a detto ordine. Per questa ragione, egli veniva condannato dal Tribunale di Trento, alla pena di un anno di reclusione per il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento disposto dal questore di cui all'art. 14, comma 5 ter, del decreto legislativo n. 286/1998. La sentenza di condanna veniva impugnata dinanzi alla Corte d'appello di Trento, la quale si chiedeva se la dir. 2008/115 ammettesse la possibilità di infliggere una sanzione penale nel corso della procedura amministrativa di rimpatrio. Interrogata sul punto, la Corte ha stabilito quanto segue:

«31. [...] [C]ome enuncia il suo secondo 'considerando', la direttiva 2008/115 persegue l'attuazione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone interessate siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità.

[...]

34. Occorre del pari rilevare che la direttiva 2008/115 stabilisce con precisione la procedura che ogni Stato membro è tenuto ad applicare al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e fissa la successione delle diverse fasi di tale procedura.

35. In tal senso, l'art. 6, n. 1, di detta direttiva prevede anzitutto, in via principale, l'obbligo per gli Stati membri di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio sia irregolare.

36. Nell'ambito di questa prima fase della procedura di rimpatrio va accordata priorità, salvo eccezioni, all'esecuzione volontaria dell'obbligo derivante dalla decisione di rimpatrio; in tal senso, l'art. 7, n. 1, della direttiva 2008/115 dispone che detta decisione fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni.

37. Risulta dall'art. 7, nn. 3 e 4, di detta direttiva che solo in circostanze particolari, per esempio se sussiste rischio di fuga, gli Stati membri possono, da un lato, imporre al destinatario di una decisione di rimpatrio l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, di prestare una garanzia finanziaria adeguata, di consegnare i documenti o di dimorare in un determinato luogo oppure, dall'altro, concedere un termine per la partenza volontaria inferiore a sette giorni o addirittura non accordare alcun termine.

38. In quest'ultima ipotesi, ma anche nel caso in cui l'obbligo di rimpatrio non sia stato adempiuto entro il termine concesso per la partenza volontaria, risulta dall'art. 8, nn. 1 e 4, della direttiva 2008/115 che, al fine di assicurare l'efficacia delle procedure di rimpatrio, tali disposizioni impongono allo Stato membro, che ha adottato una decisione di rimpatrio nei confronti di un

cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, l'obbligo di procedere all'allontanamento, prendendo tutte le misure necessarie, comprese, all'occorrenza, misure coercitive, in maniera proporzionata e nel rispetto, in particolare, dei diritti fondamentali.

39. Al riguardo, discende dal sedicesimo 'considerando' di detta direttiva nonché dal testo del suo art. 15, n. 1, che gli Stati membri devono procedere all'allontanamento mediante le misure meno coercitive possibili. Solo qualora l'esecuzione della decisione di rimpatrio sotto forma di allontanamento rischi, valutata la situazione caso per caso, di essere compromessa dal comportamento dell'interessato, detti Stati possono privare quest'ultimo della libertà ricorrendo al trattenimento.

40. Conformemente all'art. 15, n. 1, secondo comma, della direttiva 2008/115, tale privazione della libertà deve avere durata quanto più breve possibile e protrarsi solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. Ai sensi dei nn. 3 e 4 di detto art. 15, tale privazione della libertà è riesaminata ad intervalli ragionevoli e deve cessare appena risulti che non esiste più una prospettiva ragionevole di allontanamento. I nn. 5 e 6 del medesimo articolo fissano la sua durata massima in 18 mesi, termine tassativo per tutti gli Stati membri. L'art. 16, n. 1, di detta direttiva, inoltre, prescrive che gli interessati siano collocati in un centro apposito e, in ogni caso, separati dai detenuti di diritto comune.

41. Emerge da quanto precede che la successione delle fasi della procedura di rimpatrio stabilita dalla direttiva 2008/115 corrisponde ad una gradazione delle misure da prendere per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, gradazione che va dalla misura meno restrittiva per la libertà dell'interessato - la concessione di un termine per la sua partenza volontaria - alla misura che maggiormente limita la sua libertà - il trattenimento in un apposito centro -, fermo restando in tutte le fasi di detta procedura l'obbligo di osservare il principio di proporzionalità.

42. Perfino il ricorso a quest'ultima misura, la più restrittiva della libertà che la direttiva consente nell'ambito di una procedura di allontanamento coattivo, appare strettamente regolamentato, in applicazione degli artt. 15 e 16 di detta direttiva, segnatamente allo scopo di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini interessati dei paesi terzi.

[...]

53. Occorre [...] rilevare che, se è vero che la legislazione penale e le norme di procedura penale rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri, su tale ambito giuridico può nondimeno incidere il diritto dell'Unione (v. in questo senso, in particolare, sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27; 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 19, e 16 giugno 1998, causa C 226/97, Lemmens, Racc. pag. I 3711, punto 19).

54. Di conseguenza, sebbene né l'art. 63, primo comma, punto 3, lett. b), CE - disposizione che è stata ripresa dall'art. 79, n. 2, lett. c), TFUE - né la direttiva 2008/115, adottata in particolare sul fondamento di detta disposizione del Trattato CE, escludano la competenza penale degli Stati membri in tema di immigrazione clandestina e di soggiorno irregolare, questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione.

55. In particolare, detti Stati non possono applicare una normativa, sia pure di diritto penale, tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e da privare così quest'ultima del suo effetto utile.

56. Infatti, ai sensi rispettivamente del secondo e del terzo comma dell'art. 4, n. 3, TUE, gli Stati membri, in particolare, "adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione" e "si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione", compresi quelli perseguiti dalle direttive.

57. Quanto, più specificamente, alla direttiva 2008/115, si deve ricordare che - come enuncia il suo tredicesimo 'considerando' - essa subordina espressamente l'uso di misure coercitive al rispetto dei principi di proporzionalità e di efficacia per quanto riguarda i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti.

58. Ne consegue che gli Stati membri non possono introdurre, al fine di ovviare all'insuccesso delle misure coercitive adottate per procedere all'allontanamento coattivo conformemente all'art. 8, n. 4, di detta direttiva, una pena detentiva, come quella prevista all'art. 14, comma 5 ter, del decreto legislativo n. 286/1998, solo perché un cittadino di un paese terzo, dopo che gli è stato notificato un ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro e che il termine impartito con tale ordine è scaduto, permane in maniera irregolare nel territorio nazionale. Essi devono, invece, continuare ad adoperarsi per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, che continua a produrre i suoi effetti.

59. Una tale pena, infatti, segnatamente in ragione delle sue condizioni e modalità di applicazione, rischia di compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito da detta direttiva, ossia l'instaurazione di una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare. In particolare, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 42 della sua presa di posizione, una normativa nazionale quale quella oggetto del procedimento principale può ostacolare l'applicazione delle misure di cui all'art. 8, n. 1, della direttiva 2008/115 e ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio.

60. Ciò non esclude la facoltà per gli Stati membri di adottare, nel rispetto dei principi della direttiva 2008/115 e del suo obiettivo, disposizioni che disciplinino le situazioni in cui le misure coercitive non hanno consentito di realizzare l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sul loro territorio sia irregolare.

61. Alla luce di quanto precede, al giudice del rinvio, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione e di assicurarne la piena efficacia, spetterà disapplicare ogni disposizione del decreto legislativo n. 286/1998 contraria al risultato della direttiva 2008/115, segnatamente l'art. 14, comma 5 ter, di tale decreto legislativo (v., in tal senso, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, Racc. pag. 629, punto 24; 22 maggio 2003, causa C 462/99, *Connect Austria*, Racc. pag. I 5197, punti 38 e 40, nonché 22 giugno 2010, cause riunite C 188/10 e C 189/10, *Melki e Abdeli*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 43). Ciò facendo il giudice del rinvio dovrà tenere debito conto del principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, il quale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (sentenze 3 maggio 2005, cause

riunite C 387/02, C 391/02 e C 403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I 3565, punti 67-69, nonché 11 marzo 2008, causa C 420/06, Jager, Racc. pag. I 1315, punto 59).

62. Pertanto, occorre risolvere la questione deferita dichiarando che la direttiva 2008/115, in particolare i suoi artt. 15 e 16, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo».

5 giugno 2014, *Mahdi*, causa C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320

Il caso Mahdi riguarda un cittadino sudanese entrato illegalmente in Bulgaria e sottoposto in questo Stato membro a trattenimento presso un centro di permanenza temporanea, in attesa del rimpatrio. Dopo un primo periodo di detenzione, pari a sei mesi, il Ministero degli Interni trasmetteva al competente Tribunale l'elenco delle persone trattenute nel centro, richiedendo per queste la proroga della detenzione per altri sei mesi. Nel caso di specie, l'espulsione risultava difficoltosa per il rifiuto dell'interessato di rimpatriare volontariamente in Sudan e per l'indisponibilità di questo Paese terzo ad inviare alle autorità bulgare un documento di identità dell'interessato. Il giudice bulgaro si chiedeva quali fossero le garanzie procedurali da riservare agli stranieri detenuti in caso di richiesta di proroga del trattenimento. Si interrogava altresì sul trattamento da riservare a uno straniero che non può essere più trattenuto (per la mancanza dei requisiti della proroga) e non può essere espulso (per l'assenza di documenti di identità o per altre ragioni). Richiesta di fornire questi chiarimenti, la Corte ha stabilito quanto segue:

«41. A norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, il trattenimento iniziale di un cittadino di un paese terzo, che non può superare una durata massima di sei mesi, deve essere disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie con atto scritto che indichi i motivi di fatto e di diritto posti a fondamento del provvedimento di trattenimento (v., in tal senso, sentenza G. e R., C 383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 29).

[...]

44. [...] [I]l solo requisito previsto esplicitamente dall'articolo 15 della direttiva 2008/115 per quanto riguarda l'adozione di un atto scritto è quello indicato al paragrafo 2 dell'articolo medesimo, ossia che il trattenimento sia disposto per iscritto e sia motivato in fatto e in diritto. Tale requisito dell'adozione di una decisione scritta deve essere inteso come riferito necessariamente a tutte le decisioni sulla proroga del trattenimento, posto che, da una parte, il trattenimento e la sua proroga presentano una natura analoga, avendo entrambi per effetto di privare della libertà il cittadino del paese terzo interessato al fine di preparare il rimpatrio e/o procedere all'allontanamento, e, dall'altra,

in entrambi i casi, tale cittadino deve poter conoscere i motivi della decisione assunta nei suoi confronti.

[...]

52. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione, sub a), dichiarando che l'articolo 15, paragrafi 3 e 6, della direttiva 2008/115, letto alla luce degli articoli 6 e 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che qualsiasi decisione adottata dalle autorità competenti al termine del periodo massimo iniziale di trattenimento di un cittadino di un paese terzo e vertente sull'esito da riservare al trattenimento stesso deve essere effettuata in forma scritta con esposizione della relativa motivazione in fatto e in diritto.

[...]

56. [...] [R]isulta inoltre chiaramente dal tenore dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 che il riesame di ogni trattenimento prolungato di un cittadino di un paese terzo deve poter costituire oggetto di sindacato giurisdizionale. Si deve così rilevare che l'autorità giudiziaria che si pronuncia sulla possibilità di prorogare il primo trattenimento deve necessariamente procedere a un controllo del trattenimento stesso, anche nel caso in cui detto controllo non sia esplicitamente richiesto dall'autorità che l'ha adita e anche qualora il trattenimento del cittadino interessato sia già stato oggetto di riesame da parte dell'autorità che ha disposto il primo trattenimento.

57. Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 non precisa la natura di tale controllo. Occorre quindi ricordare i principi che emergono dal medesimo articolo 15, che trovano applicazione in una procedura come quella oggetto del procedimento principale e che devono, quindi, essere presi in considerazione dall'autorità giudiziaria ai fini del proprio sindacato.

58. In primo luogo, dai requisiti di merito enunciati all'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva de qua risulta che il periodo di trattenimento iniziale può essere prorogato soltanto quando, nonostante lo Stato membro interessato abbia compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa o della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi. Tale proroga deve essere decisa conformemente alla legislazione nazionale e non può, in nessun caso, essere superiore ad altri dodici mesi.

59. In secondo luogo, occorre leggere l'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva medesima, in combinato disposto con il suo articolo 15, paragrafo 4, nel senso che, in assenza di qualsiasi ragionevole prospettiva di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi ovvero laddove siano venuti meno i requisiti previsti dal paragrafo 1 del medesimo articolo 15, il trattenimento del cittadino di un paese terzo interessato non è più giustificato e questi deve essere immediatamente rilasciato.

60. Per quanto attiene al primo dei requisiti stabiliti dal paragrafo 4 del menzionato articolo 15, la Corte ha già avuto modo di precisare che, per poter ritenere sussistente una "prospettiva ragionevole di allontanamento", ai sensi di detta disposizione, è necessario che, al momento del riesame della legittimità del trattenimento da parte del giudice nazionale, risulti l'esistenza di una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento, tenuto conto dei termini fissati all'articolo 15,

paragrafi 5 e 6, della direttiva 2008/115 (v., in tal senso, sentenza Kadzoev, C 357/09 PPU, EU:C:2009:741, punto 65).

61. Il paragrafo 4 dell'articolo 15 della direttiva 2008/115 impone, in secondo luogo, un riesame dei requisiti di merito elencati al paragrafo 1 dello stesso articolo 15 assunti a fondamento della decisione iniziale di trattenimento del cittadino di un paese terzo interessato. L'autorità chiamata a pronunciarsi sull'eventuale proroga del trattenimento di tale cittadino o sul suo eventuale rilascio deve quindi esaminare, in primo luogo, se, nel caso concreto, possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti, ma meno coercitive del trattenimento, in secondo luogo, se sussista un rischio di fuga del cittadino de quo e, in terzo luogo, se quest'ultimo eviti o impedisca la preparazione del suo rimpatrio o le operazioni di allontanamento.

62. Ne consegue che l'autorità giudiziaria chiamata a pronunciarsi su una domanda di proroga del trattenimento deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti per stabilire se la proroga del trattenimento sia giustificata, alla luce dei requisiti indicati supra ai punti da 58 a 61, il che impone un esame approfondito delle specifiche circostanze del singolo caso. Laddove il trattenimento inizialmente disposto non risulti più giustificato alla luce di tali requisiti, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di sostituire la propria decisione a quella dell'autorità amministrativa o, se del caso, a quella dell'autorità giudiziaria che ha disposto il trattenimento iniziale e di pronunciarsi sulla possibilità di disporre una misura sostitutiva o il rilascio del cittadino di un paese terzo interessato. A tal fine, l'autorità giudiziaria che si pronuncia sulla domanda di proroga del trattenimento deve poter prendere in considerazione sia gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale sia tutte le osservazioni eventualmente formulate dal cittadino di un paese terzo interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi di prova rilevanti ai fini della propria decisione. Ne consegue che i poteri di cui dispone l'autorità giudiziaria nell'ambito di un controllo non possono in nessun caso essere limitati ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa interessata.

63. Qualsiasi diversa interpretazione dell'articolo 15 della direttiva 2008/115 avrebbe per effetto di privare i paragrafi 4 e 6 di tale articolo del loro effetto utile e svuoterebbe del suo contenuto il controllo giudiziario imposto dal paragrafo 3, secondo periodo, dell'articolo medesimo, compromettendo parimenti, in tal modo, la realizzazione degli obiettivi perseguiti da detta direttiva.

[...]

86. Con la sua quarta questione, sub b), il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 15 della direttiva 2008/115 debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro può essere obbligato a rilasciare un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare ad un cittadino di un paese terzo privo di documenti d'identità e che non abbia ottenuto tali documenti dal proprio paese d'origine, successivamente al rilascio del cittadino medesimo disposto dal giudice nazionale in considerazione dell'insussistenza di ragionevole prospettiva di allontanamento ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva stessa.

87. Come risulta dall'obiettivo della direttiva 2008/115, [...] quest'ultima non mira a disciplinare le condizioni di soggiorno sul territorio di uno Stato membro dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e nei cui confronti non sia possibile ovvero non sia stato possibile eseguire una decisione di rimpatrio.

88. Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 consente agli Stati membri di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio sia irregolare. Allo stesso modo, il considerando 12 della direttiva stessa prevede che gli Stati membri debbano rilasciare ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e che non possano ancora essere soggetti ad allontanamento, una conferma scritta della loro situazione. Gli Stati membri godono di un'ampia discrezionalità quanto al modello e al formato della conferma scritta.

89. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla quarta questione, sub b), dichiarando che la direttiva 2008/115 deve essere interpretata nel senso che uno Stato membro non può essere obbligato al rilascio di un permesso di soggiorno autonomo o di altra autorizzazione che conferisca un diritto di soggiorno ad un cittadino di un paese terzo privo di documenti d'identità e che non abbia ottenuto tali documenti dal proprio paese d'origine, successivamente alla rimessione in libertà del cittadino medesimo disposta dal giudice nazionale in considerazione dell'insussistenza di ragionevole prospettiva di allontanamento ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva stessa. Tuttavia, tale Stato membro deve, in un caso del genere, rilasciare al cittadino di cui trattasi una conferma scritta della sua situazione».

11 dicembre 2014, *Boudjlida*, causa C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431

Il caso *Boudjlida* riguarda di uno straniero in condizione di soggiorno irregolare in Francia. Le forze di polizia avevano sentito l'interessato in merito all'irregolarità del suo soggiorno e alla sua situazione personale e familiare. All'esito dell'audizione, il prefetto aveva emesso una decisione di rimpatrio che il destinatario aveva poi impugnato, perché questo provvedimento non era stato preceduto da un atto indicativo delle contestazioni mosse, né dalla concessione di un termine per presentare osservazioni. Interrogata sulla portata del principio del contraddittorio nell'ambito della procedura di rimpatrio disciplinata dalla dir. 2008/115, la Corte ha così deciso:

«29. Si deve anzitutto rilevare che, al capo III, rubricato «Garanzie procedurali», la direttiva 2008/115 fissa i requisiti di forma richiesti per l'adozione delle decisioni di rimpatrio, che in particolare devono essere adottate in forma scritta e devono essere motivate, e impone agli Stati membri l'obbligo di predisporre mezzi di ricorso effettivi contro tali decisioni. Tuttavia, la citata direttiva non precisa se, e a quali condizioni, si debba garantire il rispetto del diritto dei cittadini di paesi terzi di essere ascoltati prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio che li riguardi (v., in tal senso, sentenza *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, punti 40 e 41).

30. [...] [S]econdo una costante giurisprudenza della Corte, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione di cui il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento costituisce parte integrante (sentenze *Kamino International Logistics*, C-129/13, EU:C:2014:2041, punto 28, nonché *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punto 42).

[...]

36. Il diritto di essere ascoltato garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (v., in particolare, sentenze *M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, punto 87 e giurisprudenza ivi citata, nonché *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punto 46).

[...]

39. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, il rispetto del diritto di essere ascoltato s'impone anche quando la normativa applicabile non preveda espressamente siffatta formalità (v. sentenze *Sopropé*, EU:C:2008:746, punto 38; *M.*, EU:C:2012:744, punto 86, nonché *G. e R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 32).

40. L'obbligo di rispettare i diritti della difesa dei destinatari di decisioni che incidono in modo rilevante sui loro interessi incombe, dunque, in linea di principio sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano provvedimenti che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione (sentenza *G. e R.*, EU:C:2013:533, punto 35).

41. Quando il diritto dell'Unione non fissa né le condizioni alle quali deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, né le conseguenze della violazione di tali diritti, tali condizioni e tali conseguenze rientrano nella sfera del diritto nazionale, purché i provvedimenti adottati in tal senso siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza) e non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenza *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

[...]

43. [...] [S]econdo una giurisprudenza della Corte altrettanto costante, i diritti fondamentali, quale il rispetto dei diritti della difesa, non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenze *Alassini e a.*, da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 63; *G. e R.*, EU:C:2013:533, punto 33, nonché *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punto 84).

44. Dal momento che il giudice del rinvio si interroga sul contenuto del diritto di essere ascoltato nell'ambito della direttiva 2008/115, occorre anzitutto ricordare le seguenti considerazioni generali.

45. Le modalità secondo cui un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare deve poter esercitare il suo diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio devono essere valutate alla luce dell'obiettivo della direttiva 2008/115, che mira al rimpatrio efficace dei cittadini di paesi terzi in condizione di soggiorno irregolare verso i loro paesi d'origine (v., in tal senso, sentenza *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, punto 30).

46. Secondo costante giurisprudenza della Corte, una volta constatata l'irregolarità del soggiorno, le competenti autorità nazionali devono, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/115 e fatte salve le eccezioni previste all'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, della medesima, adottare una decisione di rimpatrio (v., in tal senso, sentenze *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punto 35; *Achughbabian*, EU:C:2011:807, punto 31, e *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, punto 57).

47. Inoltre, il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio ha la finalità di consentire all'interessato di manifestare il proprio punto di vista sulla regolarità del suo soggiorno e sull'eventuale applicazione delle eccezioni all'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva, previste all'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, della medesima.

48. Poi, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, in applicazione dell'articolo 5 della direttiva 2008/115, rubricato «Non-refoulement, interesse superiore del bambino, vita familiare e condizioni di salute», quando gli Stati membri danno attuazione alla suddetta direttiva, essi devono, da una parte, tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo e, dall'altra, rispettare il principio di non-refoulement (non respingimento).

49. Ne consegue che, qualora l'autorità nazionale competente intenda adottare una decisione di rimpatrio, tale autorità deve necessariamente rispettare gli obblighi imposti dall'articolo 5 della direttiva 2008/115 e sentire l'interessato in proposito.

50. Al riguardo, spetta all'interessato cooperare con l'autorità nazionale competente nel corso della sua audizione al fine di fornirle tutte le informazioni pertinenti sulla propria situazione personale e familiare e, in particolare, quelle che possono giustificare la non adozione di una decisione di rimpatrio.

51. Infine, dal diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio discende l'obbligo per le autorità nazionali competenti di consentire all'interessato di esprimere il proprio punto di vista circa le modalità del suo rimpatrio (ossia il termine per la partenza e il carattere volontario o coercitivo del rimpatrio). Infatti, in particolare dall'articolo 7 della direttiva 2008/115, che al paragrafo 1 prevede un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni per lasciare il territorio nazionale in caso di partenza volontaria, risulta che, in virtù del paragrafo 2 della medesima disposizione, ove necessario gli Stati membri devono prorogare detto periodo per un periodo congruo, tenendo conto delle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno, l'esistenza di bambini che frequentano la scuola e l'esistenza di altri legami familiari e sociali.

52. In secondo luogo, occorre esaminare in particolare se il diritto di essere ascoltato, quale applicabile nell'ambito della direttiva 2008/115 e, in particolare, dell'articolo 6 della stessa,

comprenda, per un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, il diritto di analizzare tutti gli elementi a suo carico, il che presuppone che l'amministrazione nazionale gliene fornisca una previa comunicazione e che gli conceda un periodo di riflessione sufficiente per preparare la sua audizione, nonché quello di ricorrere all'assistenza di un legale di propria scelta nel corso dell'audizione stessa.

53. Per quanto riguarda, anzitutto, la comunicazione da parte dell'autorità nazionale competente, antecedente l'adozione di una decisione di rimpatrio, della propria intenzione di adottare una simile decisione e degli elementi su cui tale autorità intende fondare la decisione in questione e la concessione all'interessato di un periodo di riflessione, occorre anzitutto rilevare che la direttiva 2008/115 non prevede siffatte modalità procedurali in contraddittorio.

54. Poi, al punto 60 della sentenza *Mukarubega* (EU:C:2014:2336), la Corte ha dichiarato che, dato che la decisione di rimpatrio è strettamente legata, in forza della direttiva 2008/115, all'accertamento dell'irregolarità del soggiorno, il diritto di essere ascoltato non può essere interpretato nel senso che, quando l'autorità nazionale competente intende adottare contestualmente, nei confronti di un cittadino di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare, una decisione che accerta un soggiorno irregolare e una decisione di rimpatrio, tale autorità debba necessariamente ascoltare l'interessato in modo da consentirgli di esprimere il suo punto di vista specificamente su quest'ultima decisione, dal momento che costui ha avuto la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista in merito all'irregolarità del suo soggiorno e ai motivi in grado di giustificare, in forza del diritto nazionale, che detta autorità si astenga dall'adottare una decisione di rimpatrio.

55. Ne consegue che il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio deve essere interpretato non già nel senso che detta autorità abbia l'obbligo di avvertire il cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, prima dell'audizione organizzata in vista di detta adozione, del fatto che essa prevede di adottare nei suoi confronti una decisione di rimpatrio, di comunicarli gli elementi su cui intende fondare la stessa decisione ovvero di concedergli un periodo di riflessione prima di ricevere le sue osservazioni, bensì nel senso che tale cittadino deve avere la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista in merito all'irregolarità del suo soggiorno e ai motivi che possono giustificare, in forza del diritto nazionale, che la stessa autorità si astenga dall'adottare una decisione di rimpatrio.

56. Tuttavia occorre rilevare che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 69 delle sue conclusioni, deve ammettersi un'eccezione nel caso in cui il cittadino di un paese terzo non possa ragionevolmente prevedere gli elementi che potrebbero essere posti a suo carico o possa obiettivamente contestarli solo dopo aver effettuato talune verifiche o adempimenti in vista, in particolare, dell'ottenimento di documenti giustificativi.

57. In ogni caso, come rilevato dalla Commissione europea, resta il fatto che il cittadino di un paese terzo interessato il cui soggiorno sia irregolare avrà la possibilità di contestare, qualora lo desideri, la valutazione compiuta dall'amministrazione della sua situazione nell'ambito di un ricorso giurisdizionale».

Il caso *Abdida* riguarda un cittadino nigeriano con diagnosi di una malattia particolarmente grave, che aveva presentato in Belgio una domanda di permesso di soggiorno per motivi di salute. Quest'ultima era stata tuttavia rigettata, con la conseguente adozione di un ordine di lasciare il Paese e di un provvedimento di revoca dell'assistenza sociale. Tutti i provvedimenti venivano impugnati dal signor *Abdida*. In applicazione delle pertinenti norme di diritto nazionale, il ricorso proposto dall'interessato contro l'ordine di lasciare il territorio non implicava tuttavia la sospensione automatica di questa decisione; inoltre, nelle more di una decisione su tale ricorso, il signor *Abdida* era privo di qualsiasi assistenza sociale, a parte l'assistenza sanitaria urgente. Il giudice adito effettuava un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiedere se la normativa nazionale fosse compatibile con alcune direttive dell'Unione, lette alla luce della Carta, in particolare alla luce degli articoli 19, par. 2, e 47. La Corte ha deciso quanto segue:

«43. Per quanto attiene, in primo luogo, alle caratteristiche del ricorso che può essere proposto avverso una decisione di rimpatrio come quella di cui al procedimento principale, dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, letto in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1, della stessa, risulta che un cittadino di paese terzo deve disporre di un mezzo di ricorso effettivo per impugnare una decisione di rimpatrio adottata nei suoi confronti.

44. Dal canto suo, l'articolo 13, paragrafo 2, di tale direttiva prevede che l'autorità o l'organo competente a pronunciarsi su tale ricorso ha la possibilità di sospendere temporaneamente l'esecuzione della decisione di rimpatrio impugnata, a meno che la sospensione temporanea sia già applicabile ai sensi del diritto interno. Ne consegue che la predetta direttiva non impone che il ricorso previsto dall'articolo 13, paragrafo 1, della stessa abbia necessariamente un effetto sospensivo.

45. Tuttavia, le caratteristiche di tale ricorso devono essere determinate conformemente all'articolo 47 della Carta, che costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva (v., in tal senso, sentenze *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 37, e *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 59), e ai sensi del quale ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo.

46. A tale proposito occorre rilevare che l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta precisa, in particolare, che nessuno può essere allontanato verso uno Stato in cui esiste un serio rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

47. Dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, di cui va tenuto conto, in applicazione dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, per interpretare l'articolo 19, paragrafo 2, della stessa, risulta che, sebbene gli stranieri destinatari di una decisione che consente il loro allontanamento non possano in linea di principio rivendicare il diritto di rimanere nel territorio di uno Stato al fine di continuare a beneficiare dell'assistenza e delle prestazioni mediche sociali o di altro tipo fornite da tale Stato, la decisione di allontanare uno straniero affetto da una malattia fisica

o psichica grave verso un paese in cui i mezzi per la cura di tale malattia sono inferiori a quelli disponibili in detto Stato può far sorgere una questione alla luce dell'articolo 3 della CEDU, in casi del tutto eccezionali, quando le ragioni umanitarie che depongono contro tale allontanamento sono imperative (v., segnatamente, Corte eur. D.U., sentenza *N. c. Regno Unito* del 27 maggio 2008, § 42).

48. In casi del tutto eccezionali, in cui l'allontanamento di un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia verso un paese nel quale non esistono terapie adeguate violerebbe il principio di non-refoulement, gli Stati membri non possono quindi procedere a tale allontanamento, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2008/115, letto alla luce dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta.

49. L'esecuzione di una decisione di rimpatrio comportante l'allontanamento di un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia verso un paese nel quale non esistono terapie adeguate potrebbe quindi integrare, in alcuni casi, una violazione dell'articolo 5 della direttiva 2008/115.

50. Tali casi del tutto eccezionali sono caratterizzati dalla gravità e dall'irreparabilità del pregiudizio derivante dall'allontanamento di un cittadino di paese terzo verso un paese in cui esiste un serio rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti. L'effettività del ricorso proposto contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporre il cittadino considerato di paese terzo a un rischio serio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute impone, in tali circostanze, che tale cittadino di paese terzo disponga di un ricorso con effetto sospensivo, al fine di garantire che la decisione di rimpatrio non sia eseguita prima che l'autorità competente abbia avuto la possibilità di esaminare la censura relativa a una violazione dell'articolo 5 della direttiva 2008/115, letto alla luce dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta.

51. Tale interpretazione è corroborata dalle spiegazioni relative all'articolo 47 della Carta, secondo le quali il primo comma di tale articolo è fondato sull'articolo 13 della CEDU (sentenza di riesame *Arango Jaramillo e a./BEI*, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punto 42).

52. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che, quando uno Stato decide di rimandare uno straniero in un paese in cui vi sono seri motivi di temere che corra un rischio effettivo di trattamenti contrari all'articolo 3 della CEDU, l'effettività del ricorso proposto, previsto dall'articolo 13 della CEDU, impone che gli interessati dispongano di un ricorso con effetto sospensivo ex lege contro l'esecuzione della misura che consente il loro rimpatrio (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenze *Gebremedhin c. Francia* del 26 aprile 2007, § 67, nonché *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012, § 200).

53 Dalle considerazioni che precedono risulta che gli articoli 5 e 13 della direttiva 2008/115, letti alla luce degli articoli 19, paragrafo 2, e 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che non prevede un ricorso con effetto sospensivo contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporre il cittadino interessato di paese terzo a un rischio serio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute.

54 Per quanto concerne, in secondo luogo, la presa in carico delle necessità primarie di un cittadino di paese terzo in una situazione come quella di cui al procedimento principale, sebbene dal considerando 12 della direttiva 2008/115 emerga che le condizioni basilari per il sostentamento dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ma che non è ancora possibile allontanare

dovrebbero essere definite conformemente alla legislazione nazionale, resta il fatto che tale legislazione dev'essere compatibile con gli obblighi derivanti dalla predetta direttiva.

55 Orbene, l'articolo 14 della richiamata direttiva prevede alcune garanzie in attesa del rimpatrio, in particolare durante i periodi per i quali l'allontanamento è stato rinviato conformemente all'articolo 9 della medesima direttiva.

56. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2008/115, gli Stati membri rinviano l'allontanamento per la durata della sospensione concessa ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, di tale direttiva.

57. Orbene, dall'economia generale della direttiva 2008/115, di cui occorre tenere conto per interpretare le sue disposizioni (v., in tal senso, sentenza *Abdullahi*, C-394/12, EU:C:2013:813, punto 51), emerge che l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva deve ricomprendere tutte le situazioni nelle quali uno Stato membro è tenuto a sospendere l'esecuzione di una decisione di rimpatrio in seguito alla proposizione di un ricorso contro tale decisione.

58. Dalle considerazioni che precedono risulta che gli Stati membri sono tenuti a offrire a un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia, che ha proposto un ricorso contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporlo a un rischio serio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute, le garanzie nell'attesa del rimpatrio approntate dall'articolo 14 della direttiva 2008/115.

59. In particolare, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, lo Stato membro interessato è tenuto, in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, a prendere in carico, per quanto possibile, le necessità primarie di un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia qualora quest'ultimo sia privo dei mezzi per provvedere egli stesso alle proprie esigenze».

19 giugno 2018, *Gnandi*, causa C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465

Il caso *Gnandi* riguarda un cittadino togolese che aveva presentato in Belgio una domanda di protezione internazionale, che era stata respinta. Subito dopo il rigetto, le competenti autorità belghe avevano adottato una decisione di rimpatrio, ai sensi della legislazione nazionale attuativa della dir. 2008/115, senza attendere la definizione del giudizio instaurato contro il provvedimento di diniego della protezione internazionale. Il giudice chiamato a valutare la validità della decisione di rimpatrio si chiedeva se un richiedente asilo o protezione sussidiaria (la cui posizione era disciplinata dalla dir. 2005/85, non essendo ancora scaduto all'epoca dei fatti di causa il termine di trasposizione della dir. 2013/32) può essere considerato in condizione di soggiorno irregolare, e quindi destinatario di una decisione di rimpatrio, già dopo il rigetto della domanda di protezione oppure soltanto dopo che il provvedimento di diniego è divenuto definitivo per la mancata impugnazione o per l'esaurimento delle vie di ricorso. Interrogata ai sensi dell'art. 267 TFUE, la Corte ha stabilito quanto segue:

«36. Si deve rilevare, in limine, come osservato dal giudice del rinvio nella propria domanda di pronuncia pregiudiziale, che l'ordine di lasciare il territorio, oggetto del procedimento principale, costituisce una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 3, punto 4, della direttiva 2008/115. Tale disposizione definisce, infatti, la nozione di "decisione di rimpatrio" nel senso di una decisione o di un atto amministrativo o giudiziario che attesti o dichiari l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga o attesti l'obbligo di rimpatrio.

37. A termini dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva medesima, essa si applica ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare. Per quanto attiene, più specificamente, alle decisioni di rimpatrio, l'articolo 6, paragrafo 1 di detta direttiva prevede che gli Stati membri adottino, in linea di principio, una decisione di tal genere nei confronti di qualsiasi cittadino di paesi terzi il cui soggiorno sul proprio territorio sia irregolare.

38. Al fine di poter stabilire se una decisione di rimpatrio possa essere adottata nei confronti di un cittadino di un paese terzo direttamente a seguito del rigetto della sua domanda di protezione internazionale operata dall'autorità competente, occorre quindi esaminare, in primo luogo, se il cittadino stesso si trovi, a seguito del rigetto, in una situazione di soggiorno irregolare ai sensi della direttiva 2008/115.

39. A tal riguardo, dalla definizione di "soggiorno irregolare", di cui all'articolo 3, punto 2, della direttiva, emerge che ogni cittadino di un paese terzo che si trovi sul territorio di uno Stato membro senza rispettare i requisiti stabiliti ai fini dell'ingresso, del soggiorno o di residenza, si trova, per tale sol fatto, in una situazione di soggiorno irregolare (sentenza del 7 giugno 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, punto 48).

40. A termini dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2005/85, il richiedente protezione internazionale è autorizzato a restare nello Stato membro, ai soli fini del procedimento, sino all'adozione della decisione di primo grado di rigetto della domanda di protezione internazionale. Se è pur vero che il diritto di restare non costituisce, alla luce dell'espresso tenore di detta disposizione, un diritto all'ottenimento di un permesso di soggiorno, risulta tuttavia, segnatamente dal considerando 9 della direttiva 2008/115, che tale diritto di restare impedisce che il soggiorno del richiedente protezione internazionale sia qualificato come "irregolare" ai sensi della direttiva medesima, nel periodo intercorrente dalla presentazione della domanda di protezione internazionale stessa sino all'adozione della decisione di primo in grado in merito.

41. Come emerge in termini univoci dal tenore dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2005/85, il diritto di restare ivi previsto cessa con l'adozione della decisione di primo grado di rigetto della domanda di protezione internazionale da parte dell'autorità competente. In assenza di un diritto o di un permesso di soggiorno concesso all'interessato in base ad altro fondamento normativo, in particolare ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, che consenta al richiedente, la cui domanda sia stata respinta, di soddisfare i requisiti d'ingresso, di soggiorno o di residenza nello Stato membro de quo, tale decisione di rigetto fa sì che, dal momento della sua adozione, il richiedente medesimo non risponda più a tali requisiti, ragion per cui il suo soggiorno diviene irregolare.

42. È ben vero che l'articolo 39, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2005/85 lascia agli Stati membri la facoltà di prevedere norme che consentano ai richiedenti protezione internazionale di restare sul loro territorio nelle more dell'esito del ricorso proposto contro il rigetto della domanda di protezione internazionale. [...]

43. È parimenti vero che la Corte ha avuto modo di dichiarare, ai punti 47 e 49 della sentenza del 30 maggio 2013, *Arslan* (C-534/11, EU:C:2013:343), che l'autorizzazione a restare ai fini dell'esercizio effettivo di un'azione avverso il rigetto della domanda di protezione internazionale osta all'applicazione della direttiva 2008/115 al cittadino di un paese terzo, autore di tale domanda, nelle more del ricorso contro il suo rigetto.

44. Da tale sentenza non può tuttavia farsi discendere che l'autorizzazione a restare impedirebbe di ritenere che, a seguito del rigetto della domanda di protezione internazionale e fatta salva l'esistenza di un diritto o di un permesso di soggiorno quale rilevato supra al punto 41, il soggiorno dell'interessato divenga irregolare ai sensi della direttiva 2008/115.

[...]

46. [...] Al contrario, mentre, come rilevato supra al punto 40, dal combinato disposto dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2005/85 e del considerando 9 della direttiva 2008/115 emerge che il diritto del richiedente la protezione internazionale di restare sul territorio dello Stato membro interessato, nel periodo compreso tra la presentazione della domanda sino all'emanazione della decisione di primo grado in merito, impedisce che il soggiorno dell'interessato sia qualificato, nel periodo medesimo, come "irregolare", ai sensi della direttiva 2008/115, nessuna disposizione e nessun considerando della direttiva 2005/85 o della direttiva 2008/115 prevede, per contro, che l'autorizzazione a restare sul territorio de quo nelle more dell'esito del ricorso proposto contro il rigetto della domanda escluda, di per sé, tale qualificazione.

[...]

54. Ai sensi della giurisprudenza della Corte, qualora uno Stato membro decida di allontanare un richiedente protezione internazionale verso un paese in cui esistano seri motivi per ritenere che questi si trovi esposto al rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 18 della Carta, nel combinato disposto con l'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, ovvero all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, previsto all'articolo 47 di quest'ultima, esige che il richiedente medesimo disponga di un ricorso con pieni effetti sospensivi contro l'esecuzione della misura che consenta il suo rimpatrio (v., in tal senso, sentenze del 18 dicembre 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, punto 52, e del 17 dicembre 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, punto 54).

55. È ben vero che la Corte ha già avuto modo di affermare che l'assenza di effetti sospensivi di un ricorso proposto contro la sola decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale è conforme, in linea di massima, al principio di non-refoulement e all'articolo 47 della Carta, atteso che la sua esecuzione non può tuttavia comportare, di per sé, l'allontanamento del cittadino di un paese terzo di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, punto 56).

56. Per contro, il ricorso proposto avverso una decisione di rimpatrio ex articolo 6 della direttiva 2008/115 dev'essere munito, al fine di garantire, nei confronti del cittadino di un paese terzo interessato, il rispetto delle esigenze derivanti dal principio di non-refoulement e dall'articolo 47 della Carta, di pieni effetti sospensivi, considerato che detta decisione è tale da esporre il cittadino medesimo al serio rischio di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 18 della Carta, nel combinato disposto con l'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, ovvero a trattamenti contrari all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta (v., in tal senso, sentenze del 18 dicembre 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, punti 52 e 53, nonché del 17 dicembre 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, punti 57 e 58). Lo stesso ragionamento vale, a fortiori, per quanto attiene ad un'eventuale decisione di allontanamento ex articolo 8, paragrafo 3, della direttiva stessa.

[...]

58. Ne consegue che, con riguardo ad una decisione di rimpatrio e ad una eventuale decisione di allontanamento, la protezione insita nel diritto a rimedi giurisdizionali effettivi nonché nel principio di non-refoulement dev'essere garantita riconoscendo al richiedente protezione internazionale il diritto di ricorso con pieni effetti sospensivi, quantomeno dinanzi all'autorità giurisdizionale. Fatta salva la stretta osservanza di tale esigenza, la mera circostanza che il soggiorno dell'interessato sia qualificato come irregolare, ai sensi della direttiva 2008/115, a seguito del rigetto della domanda di protezione internazionale, e che una decisione di rimpatrio possa essere conseguentemente adottata direttamente a seguito di tale rigetto o con esso cumulata in uno stesso atto amministrativo non contrasta né con il principio di non-refoulement né con quello del diritto a rimedi giurisdizionali effettivi.

59. Alla luce dei suesposti rilievi, si deve ritenere, in conclusione, che il cittadino di un paese terzo, salva l'ipotesi in cui gli sia stato concesso un diritto o un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, si trova in una situazione di soggiorno irregolare, ai sensi della direttiva medesima, a seguito del rigetto in prime cure della propria domanda di protezione internazionale da parte dell'autorità competente, e ciò indipendentemente dall'esistenza di un'autorizzazione a restare nelle more della decisione del ricorso contro il rigetto stesso. Una decisione di rimpatrio può essere quindi adottata, in linea di principio, nei confronti di un cittadino di un paese terzo, a seguito del rigetto stesso o cumulativamente con il medesimo in un unico atto amministrativo.

60. [...]

61. [...] [S]petta agli Stati membri garantire la piena efficacia del ricorso contro la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale, nel rispetto del principio della parità di armi, il quale esige, in particolare, la sospensione di tutti gli effetti della decisione di rimpatrio durante il termine previsto ai fini della proposizione del ricorso medesimo e, in caso di sua proposizione, sino alla relativa decisione.

62. A tal riguardo, non è sufficiente che lo Stato membro interessato si astenga dal procedere all'esecuzione forzata della decisione di rimpatrio. Al contrario, è necessario che tutti gli effetti giuridici di tale decisione siano sospesi e quindi, segnatamente, che il termine ai fini della partenza

volontaria, di cui all'articolo 7 della direttiva 2008/115, non inizi a decorrere fintantoché l'interessato sia autorizzato a restare. Inoltre, durante tale periodo, questi non può essere posto in detenzione a fini di allontanamento ai sensi dell'articolo 15 della direttiva.

63. Nelle more dell'esito del ricorso contro il rigetto, in primo grado, della propria domanda di protezione internazionale da parte dell'autorità competente, l'interessato deve peraltro poter beneficiare, in linea di principio, dei diritti riconosciuti dalla direttiva 2003/9, il cui articolo 3, paragrafo 1, ne subordina infatti l'applicazione unicamente alla sussistenza di un'autorizzazione a restare sul territorio dello Stato in qualità di richiedente e non ne esclude, pertanto, l'applicazione nell'ipotesi in cui l'interessato, già in possesso di tale autorizzazione, si trovi in situazione di soggiorno irregolare ai sensi della direttiva 2008/115. A tal riguardo, dall'articolo 2, lettera c), della direttiva 2003/9 emerge che l'interessato conserva il proprio status di richiedente protezione internazionale ai sensi della direttiva medesima sino al momento della pronuncia definitiva in merito alla propria domanda (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade e GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594, punto 53)».

9. Le relazioni esterne

Ord. 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/16, ECLI:EU:T:2017:128

Nel caso *NF c. Consiglio europeo* si discuteva della validità della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 adottata dai capi di Stato e di governo dell'Unione e dal capo del governo della Turchia allo scopo di condividere gli sforzi per la gestione dei flussi di richiedenti asilo siriani. Con questa dichiarazione si è convenuto che tutti i migranti che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a partire dal 20 marzo 2016 (senza rispettare la normativa sull'ingresso nell'Unione) devono essere rinviiati in Turchia. In particolare, devono essere rimpatriati in questo Paese i migranti irregolari che non richiedono in Grecia asilo e i migranti la cui domanda d'asilo sia stata ritenuta inammissibile o infondata dalle competenti autorità greche. Per ogni cittadino siriano rinviiato in Turchia dalle isole greche, l'Unione si è impegnata a reinsediare un cittadino siriano dalla Turchia nell'Unione. L'Unione ha dichiarato l'intenzione di accelerare l'erogazione alla Turchia di tre miliardi di euro per il finanziamento di progetti in favore di persone beneficiarie in tale Paese di protezione internazionale. La dichiarazione UE-Turchia è contenuta in un comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea (v. Comunicato dell'Ufficio Stampa del Segretariato generale del Consiglio n. 144/16 del 18 marzo 2016). Il signor *NF* è un cittadino pakistano, fuggito dal proprio Paese, passato dalla Turchia e giunto infine in Grecia, dove ha presentato una domanda di asilo. Il signor *NF* ha impugnato davanti al Tribunale dell'Unione, con ricorso d'annullamento ex art. 263 TFUE, la dichiarazione UE-Turchia, contestando che detta dichiarazione rappresenterebbe un vero e proprio accordo internazionale, concluso dal Consiglio europeo senza rispettare la procedura prevista dall'art. 218 TFUE.

«48. [...] [O]ccorre valutare il contesto in cui è stata realizzata la dichiarazione UE-Turchia, come diffusa per mezzo del suddetto comunicato stampa, nonché il contenuto di tale dichiarazione per stabilire se essa possa costituire o rivelare l'esistenza di un atto imputabile al Consiglio europeo e soggetto al controllo di legittimità previsto dall'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 1993, Parlamento/Consiglio e Commissione, C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271, punto 14), nel caso di specie un atto che corrisponderebbe all'atto impugnato e conterrebbe la conclusione di ciò che il ricorrente qualifica come "accordo controverso".

49. Come menzionato nella dichiarazione UE-Turchia, la riunione del 18 marzo 2016 era la terza riunione svoltasi dal novembre 2015. Orbene, per quanto riguarda le due riunioni precedenti, che hanno avuto luogo rispettivamente il 29 novembre 2015 e il 7 marzo 2016, i rappresentanti degli Stati membri hanno partecipato a tali riunioni nella loro qualità di capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e non in quanto membri del Consiglio europeo.

[...]

53. La dichiarazione UE-Turchia, come diffusa in esito alla riunione del 18 marzo 2016 per mezzo del comunicato stampa n. 144/16, si presenta tuttavia in modo diverso rispetto alle precedenti dichiarazioni diffuse al termine della prima e della seconda riunione dei capi di Stato o di governo.

54. Infatti, il comunicato stampa n. 144/16, relativo alla riunione del 18 marzo 2016 indica, in primo luogo, che la dichiarazione UE-Turchia è il risultato di una riunione tra i "membri del Consiglio europeo" e la "controparte turca"; in secondo luogo, che sono i "membri del Consiglio europeo" che hanno incontrato la controparte turca e, in terzo luogo, che sono "l'UE e la [Repubblica di] Turchia" che hanno concordato i punti di azione supplementari esposti nella suddetta dichiarazione. Occorre pertanto stabilire se l'uso di questi termini implichi, come sostiene il ricorrente, che i rappresentanti degli Stati membri hanno partecipato alla riunione del 18 marzo 2016 nella loro qualità di membri dell'istituzione "Consiglio europeo", ovvero se vi abbiano preso parte nella loro qualità di capo di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione.

55. A questo proposito, il Tribunale osserva che, mentre il comunicato stampa n. 144/16, per mezzo del quale è stata diffusa la dichiarazione UE-Turchia, nella versione web fornita dal ricorrente e allegata al ricorso, reca l'indicazione "Affari esteri e relazioni internazionali", la quale si riferisce in linea di principio ai lavori del Consiglio europeo, la versione in formato PDF di tale comunicato, fornita dal Consiglio europeo, contiene l'espressione "Vertice internazionale", che rinvia in principio alle riunioni dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione con i rappresentanti di Stati terzi. Di conseguenza, non si può trarre alcuna conclusione riguardo alla presenza di tali indicazioni.

56. Inoltre, per quanto riguarda il contenuto della dichiarazione UE-Turchia, l'uso dell'espressione "membri del Consiglio europeo" e l'indicazione secondo la quale è l'Unione che ha concordato punti di azione supplementari con la Repubblica di Turchia potrebbero effettivamente lasciar intendere che i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione avessero agito, durante la riunione del 18 marzo 2016, nella loro qualità di membri dell'istituzione "Consiglio europeo" e, nonostante la mancanza di competenza legislativa di tale istituzione, come prevista espressamente dall'articolo 15, paragrafo 1,

UE, avessero deciso di concludere giuridicamente un accordo con il suddetto Stato terzo al di fuori della procedura di cui all'articolo 218 TFUE.

57. Tuttavia, nella sua risposta del 18 novembre 2016, il Consiglio europeo spiega che l'espressione "membri del Consiglio europeo" contenuta nella dichiarazione UE-Turchia deve intendersi come un riferimento fatto ai capi di Stati o di governo degli Stati membri dell'Unione, in quanto questi ultimi compongono il Consiglio europeo. Inoltre, il riferimento, nella detta dichiarazione, al fatto che "l'UE e la [Repubblica di] Turchia" avevano concordato alcuni punti di azione supplementari si spiegherebbe con l'intento di semplificare i termini utilizzati per il grande pubblico nell'ambito di un comunicato stampa.

[...]

61. Alla luce di siffatti chiarimenti del Consiglio europeo e tenuto conto dell'ambivalenza dell'espressione "membri del Consiglio europeo" e del termine "UE" figuranti nella dichiarazione UE-Turchia come diffusa per mezzo del comunicato stampa n. 144/16, è necessario far riferimento ai documenti relativi alla riunione del 18 marzo 2016 per stabilirne la portata.

62. Orbene, a questo proposito, il Tribunale constata che i documenti ufficiali relativi alla riunione del 18 marzo 2016, prodotti dal Consiglio europeo su richiesta del Tribunale, dimostrano che due eventi distinti, la sessione di tale istituzione e un vertice internazionale, sono stati organizzati in modo parallelo seguendo vie diverse sul piano giuridico, protocollare e organizzativo a conferma della natura giuridica distinta dei due eventi suddetti.

63. Infatti, da un lato, nelle sue risposte ai quesiti del Tribunale fornite il 18 novembre 2016, il Consiglio europeo, producendo i diversi supporti stampa di cui ha curato la diffusione, ha chiarito che la sessione del Consiglio europeo doveva inizialmente svolgersi in due giornate ma che, tenuto conto degli eventi migratori intervenuti, era stato deciso di dedicare una sola giornata a tale sessione, ossia quella del 17 marzo 2016 e di sostituire la seconda giornata di sessione del Consiglio europeo inizialmente prevista, ossia quella del 18 marzo 2016, con una riunione tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e la loro controparte turca, riunione che, per ragioni di costi, di sicurezza e di efficacia, si era svolta nello stesso edificio utilizzato per le riunioni del Consiglio europeo e quelle del Consiglio.

64. D'altro lato, emerge in particolare dall'invito trasmesso il 9 marzo 2016 dal presidente del Consiglio europeo ai diversi Stati membri dell'Unione che i "membri del Consiglio europeo" erano invitati il 17 marzo 2016 ad una sessione del Consiglio europeo i cui lavori erano previsti dalle 16.45 alle 19.30 seguiti da una cena mentre, per quanto riguarda la giornata del 18 marzo 2016, l'arrivo dei "capi di Stato o di governo dell'U[nione] e del capo di governo della Turchia" era previsto tra le 9.15 e le 9.45, seguito da una "colazione di lavoro per i capi di Stato o di governo dell'U[nione] e del capo di governo della Turchia" alle 10.00. Una nota dell'11 marzo 2016, inviata dal segretariato generale del Consiglio alla missione della Repubblica di Turchia presso l'Unione descrive negli stessi termini lo svolgimento della riunione del 18 marzo 2016 invitando il Primo ministro turco ad una riunione con i capi di Stato o di governo dell'Unione e non con i membri del Consiglio europeo.

65. Inoltre, una nota del 18 marzo 2016 della direzione del protocollo e delle riunioni della direzione generale «Amministrazione» del Consiglio, intitolata “Programma di lavoro del servizio del protocollo”, indica da parte sua, per quanto riguarda la riunione del 18 marzo 2016, che l’arrivo dei “membri del Consiglio europeo, del Primo ministro della Repubblica di Turchia e dell’alto rappresentante dell’Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza” avrebbe avuto luogo senza ordine protocollare tra le 12.00 e le 12.45 e che una “colazione di lavoro per i membri del Consiglio europeo e dell’alto rappresentante” sarebbe stata offerta a partire dalle 13.00 senza menzionare la presenza del Primo ministro turco. Per contro, tale nota prodotta dal servizio incaricato del protocollo invitava i partecipanti ad una “sessione di lavoro dei capi di Stato o di governo e dell’alto rappresentante dell’U[nione] con il Primo ministro della Turchia” che si sarebbe svolta a partire dalle 15.00, a conferma del fatto che era in tale ultima qualità, e non nella loro qualità di membri del Consiglio europeo, che i rappresentanti degli Stati membri dell’Unione erano chiamati ad incontrare la controparte turca.

66. Questi documenti trasmessi ufficialmente agli Stati membri dell’Unione e alla Repubblica di Turchia dimostrano quindi che, nonostante i termini malauguratamente ambigui della dichiarazione UE-Turchia come diffusa per mezzo del comunicato stampa n. 144/16, è nella loro qualità di capi di Stato o di governo degli Stati membri che i rappresentanti dei suddetti Stati membri hanno incontrato il Primo ministro turco il 18 marzo 2016 all’interno dei locali condivisi dal Consiglio europeo e dal Consiglio, ossia nel palazzo Justus Lipsius.

[...]

69. Ciò premesso, il Tribunale considera che l’espressione “membri del Consiglio europeo” e il termine “UE”, figuranti nella dichiarazione UE-Turchia come diffusa per mezzo del comunicato stampa n. 144/16, debbono intendersi come riferimenti ai capi di Stato o di governo dell’Unione che, come nel corso della prima e della seconda riunione dei capi di Stato o di governo del 29 novembre 2015 e del 7 marzo 2016, si sono riuniti con la loro controparte turca e hanno concordato nuove misure operative per ristabilire l’ordine pubblico, essenzialmente sul territorio greco, corrispondenti a quelle già invocate o indicate precedentemente nelle dichiarazioni pubblicate nella forma di comunicati stampa al termine della prima e della seconda riunione dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell’Unione con la controparte turca. [...]

70. Da questo contesto complessivo che ha preceduto la pubblicazione online sul sito Internet del Consiglio del comunicato stampa n. 144/16 contenente la dichiarazione UE-Turchia emerge che, per quanto riguarda la gestione della crisi migratoria, il Consiglio europeo, in quanto istituzione, non ha adottato alcuna decisione di concludere un accordo con il governo turco a nome dell’Unione, né che ha impegnato l’Unione ai sensi dell’articolo 218 TFUE. Di conseguenza, il Consiglio europeo non ha adottato un atto corrispondente all’atto impugnato, così come descritto dal ricorrente e il cui contenuto sarebbe stato esposto nel suddetto comunicato stampa.

71. Dall’insieme delle considerazioni che precedono deriva che, a prescindere dalla questione se costituisca, come sostenuto dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, una dichiarazione di natura politica o, al contrario, come sostenuto dal ricorrente, un atto idoneo a produrre effetti giuridici obbligatori, la dichiarazione UE-Turchia, come diffusa per mezzo del

comunicato stampa n. 144/16, non può essere considerata come un atto adottato dal Consiglio europeo, né peraltro da un'altra istituzione, da un organo o da un organismo dell'Unione o come prova dell'esistenza di un simile atto e che corrisponderebbe all'atto impugnato.

72. Ad abundantiam, alla luce del riferimento, contenuto nella dichiarazione UE-Turchia, al fatto che "l'UE e la [Repubblica di] Turchia avevano concordato punti di azione supplementari", il Tribunale considera che, anche supponendo che un accordo internazionale possa essere stato concluso informalmente nel corso della riunione del 18 marzo 2016, circostanza che, nel caso di specie, è stata negata dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, tale accordo sarebbe intervenuto tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco.

73. Orbene, nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, il Tribunale non è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un accordo internazionale stipulato dagli Stati membri (sentenza del 5 maggio 2015, Spagna/Parlamento e Consiglio, C-146/13, EU:C:2015:298, punto 101).

74. Occorre pertanto accogliere l'eccezione di incompetenza sollevata dal Consiglio europeo [...]».