



Analisi giuridica

Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo



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

2019

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

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

La serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale comprende analisi giuridiche, note orientative per i facilitatori e raccolte della giurisprudenza per ogni argomento affrontato, eccetto le informazioni sui paesi di origine, che costituiscono una guida giuridica pratica accompagnata da una compilazione della giurisprudenza. Tutto il materiale è redatto in inglese. Per ulteriori informazioni sulle pubblicazioni, fra cui la disponibilità di diverse versioni linguistiche, si prega di visitare la pagina www.easo.europa.eu/training-quality/courts-and-tribunals.



Analisi giuridica

**Il trattenimento dei
richiedenti protezione
internazionale nell'ambito
del sistema europeo
comune di asilo**

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

Manoscritto completato nel gennaio 2019.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019

Print ISBN 978-92-9476-471-3 doi:10.2847/26949 BZ-04-18-656-IT-C
PDF ISBN 978-92-9476-469-0 doi:10.2847/353965 BZ-04-18-656-IT-N

Cover illustration: © baldyrgan/Shutterstock.com

© Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), 2019

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

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

Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è un'agenzia dell'Unione europea che svolge un ruolo primario nell'attuazione pratica del sistema europeo comune di asilo (CEAS). È stato creato allo scopo di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo e di aiutare gli Stati membri a rispettare l'obbligo europeo e internazionale di garantire protezione a quanti possono averne bisogno.

L'articolo 6 del regolamento che istituisce l'EASO ⁽¹⁾ (di seguito: «il regolamento») specifica che l'Agenzia organizza e sviluppa la formazione destinata ai membri degli organismi giurisdizionali negli Stati membri. A tal fine, l'EASO si avvale della competenza di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni pertinenti tenendo conto della cooperazione dell'Unione in tale settore, nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali.

⁽¹⁾ *Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* (GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11).

Autori

Il contenuto è stato redatto da un gruppo di lavoro composto dai giudici **Aikaterini Koutsopoulou** (coordinatore del gruppo di lavoro, Grecia) e **Julian Phillips** (coordinatore del gruppo di lavoro, Regno Unito), **Judith Putzer** (Austria), **Dobroslav Rukov** (Bulgaria), **Marie-Cécile Moulin-Zys** (Francia), **Ulrich Drews** (Germania), **Jure Likar** (Slovenia), da **Lenka Horáková** (Repubblica ceca) collaboratrice giuridica presso il tribunale, nonché da **Samuel Boutruche**, consigliere giuridico (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, UNHCR).

Gli autori sono stati invitati a tale scopo dall'EASO conformemente alla metodologia di cui all'allegato C, pag. 89. Il sistema di assunzione dei membri del gruppo di lavoro è stato concordato tra l'EASO e i membri della relativa rete di giudici. Il gruppo di lavoro si è riunito a Malta in quattro occasioni, a marzo, aprile, giugno e ottobre del 2018. Osservazioni sul progetto di discussione sono state espresse da singoli membri della rete di giudici dell'EASO, vale a dire i giudici **Ildikó Figula** (Ungheria), **Ana Celeste Carvalho** (Portogallo) e **Boštjan Zalar** (Slovenia). Sono state presentate osservazioni anche dai membri del forum consultivo dell'EASO, in particolare il dipartimento per l'asilo, Consiglio danese per i rifugiati; l'Agenzia centrale olandese per l'accoglienza dei richiedenti asilo; il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli; l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali; il Comitato di Helsinki ungherese; il ministero degli Interni e dell'amministrazione della Polonia e l'associazione SPReNE. In conformità del regolamento istitutivo dell'EASO, l'UNHCR è stato invitato a presentare osservazioni sulla bozza di analisi giuridica, come di fatto è avvenuto.

Osservazioni sulla bozza del documento sono inoltre state fatte pervenire dal giudice **Lars Bay Larsen**, dal giudice **Irmantas Jarukaitis** e da **Yann Laurans** della Corte di giustizia dell'Unione europea, che le hanno presentate a titolo personale. Nell'ambito dei preparativi, il gruppo di lavoro si è avvalso del documento dell'European Law Institute: *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law: Checklists and European standards* (Trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari e Stato di diritto: elenchi di controllo e norme europee) ⁽²⁾.

La presente analisi giuridica sarà aggiornata conformemente alla metodologia di cui all'allegato C, pag. 74.

⁽²⁾ European Law Institute, *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law: Checklists and European standards*, 2017.

Prefazione

Lo scopo della presente analisi giuridica è mettere a disposizione degli organi giudiziari che trattano questioni di trattenimento relative a casi di protezione internazionale uno strumento utile per comprendere i problemi in gioco, conformemente al CEAS e al diritto dell'Unione europea in generale. Si rileva che non tutti gli Stati membri hanno adottato le direttive pertinenti. Inoltre, essi trattano le questioni relative al trattenimento in vari modi. In alcuni Stati membri, ad esempio, tutte le questioni relative al trattenimento sono trattate da tribunali penali, anche quando riguardano il trattenimento amministrativo.

L'analisi giuridica è destinata principalmente ai membri degli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'UE che si occupano di ricorsi o revisioni di decisioni riguardanti le domande di protezione internazionale. Si presume che il lettore conosca la struttura generale del diritto in materia di protezione internazionale, secondo l'interpretazione fornita dal CEAS. Si presume altresì che il lettore conosca il diritto e le prassi nazionali in materia di protezione internazionale e le questioni relative al trattenimento nello Stato membro in cui è competente. L'analisi vuole comunque essere uno strumento utile per coloro che hanno un'esperienza giudiziaria limitata o nulla in questo settore, ma anche per i giudici con esperienza o specializzati in questo campo.

L'analisi giuridica è integrata da un allegato che elenca le fonti pertinenti e da uno schema decisionale concepito come rapida guida di riferimento ai problemi connessi ai casi di trattenimento. Inoltre, è avvalorata da una raccolta della giurisprudenza della CGUE e della Corte EDU citata nel testo dell'analisi stessa. Tale raccolta di giurisprudenza non vuole, né può, essere esaustiva; il lettore è sempre invitato a cercare il materiale pertinente più aggiornato al momento di esaminare questioni specifiche.

L'analisi giuridica intende delineare lo stato attuale del diritto in materia di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale in un formato chiaro, leggibile e di agevole consultazione. Questo settore della legislazione è in rapida evoluzione; si prevede quindi di aggiornare regolarmente la presente analisi, come del resto avviene per tutte le analisi giuridiche della serie di pubblicazioni dell'EASO.

Indice

Elenco delle abbreviazioni	8
Domande fondamentali	10
1. Trattenimento: panoramica del quadro normativo della presente analisi giuridica	11
1.1. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	11
1.2. Convenzione europea dei diritti dell'uomo	13
1.3. Direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)	14
1.4. Regolamento Dublino III	15
1.5. Direttiva rimpatri	15
1.6. Direttiva sulle procedure di asilo (rifusione)	15
1.7. Convenzione sui rifugiati	16
1.8. Altre fonti pertinenti	16
2. Chi è un richiedente protezione internazionale?	17
2.1. Acquisizione dello status di richiedente protezione internazionale	17
2.2. Decadenza dallo status di richiedente protezione internazionale	21
3. Cosa si intende per trattenimento nel quadro del CEAS, e qual è il rapporto con altre limitazioni della libertà?	23
4. Motivi di trattenimento: in quali casi è possibile trattenere i richiedenti protezione internazionale?	25
5. Alternative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale	33
5.1. Disposizioni giuridiche	33
5.2. Alternative al trattenimento: principi generali	34
5.3. Alternative al trattenimento: misure elencate	36
6. Durata del trattenimento	39
6.1. Lunghezza del trattenimento	39
6.2. Durata del trattenimento ai sensi della DCA (rifusione) in relazione ai motivi individuali di trattenimento	40
6.3. Il prolungamento del trattenimento	41
6.4. Durata del trattenimento ai sensi del regolamento Dublino III	41
7. Altre garanzie per i richiedenti protezione internazionale in stato di trattenimento ...	44
7.1. Obbligo di debita diligenza	44
7.2. Obbligo di ordine di trattenimento scritto	44
7.3. Aspetti del diritto alla verifica in sede giudiziaria	45
7.4. Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite	47
7.5. Diritto a un ricorso effettivo	47
7.6. Possibilità di contattare l'UNHCR	48

8.	Condizioni di trattenimento	49
8.1.	Appositi centri di trattenimento	49
8.2.	Requisiti speciali	50
8.2.1	Sovraffollamento, ventilazione, accesso a spazi all'aria aperta, qualità del riscaldamento, norme igieniche	50
8.2.2	Assistenza sanitaria	51
8.2.3	Nucleo familiare	51
8.2.4	Minori	52
8.2.5	Minori non accompagnati	53
8.2.6	Altre persone vulnerabili	54
8.2.7	Diritto alla comunicazione e all'informazione durante il trattenimento	54
9.	Onere della prova/livello probatorio	56
Allegato A — Selezione di disposizioni internazionali pertinenti		57
	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	57
	Convenzione europea dei diritti dell'uomo	57
	Convenzione relativa allo status dei rifugiati	59
	Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo	60
	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia	60
	Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE)	61
	Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE)	63
	Regolamento (UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III)	70
	Direttiva rimpatri 2008/115/CE	71
Allegato B — Schema decisionale		72
Allegato C — Metodologia		74
Allegato D — Bibliografia scelta		81

Elenco delle abbreviazioni

AEAJ	Association of European Administrative Judges (Associazione dei giudici amministrativi europei)
Carta dell'UE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CEAS	Common European Asylum System (Sistema europeo comune di asilo)
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Convenzione sui rifugiati	Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), modificata dal relativo protocollo (1967)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
DCA (rifusione)	Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)
Direttiva rimpatri	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
DPA	Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato
DPA (rifusione)	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)
DQ	Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta
DQ (rifusione)	Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi

	titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
IARLJ	<i>International Association of Refugee Law Judges</i> (Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato)
PDS	Serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale dei membri di organi giudiziari
Regolamento Dublino III	Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UNHCR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

Domande fondamentali

La presente analisi giuridica mira a rispondere alle domande principali riportate di seguito.

1. Quali sono le principali fonti di diritto primario e derivato dell'UE in materia di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale?
2. Chi è un richiedente protezione internazionale?
3. Per quali motivi e per quanto tempo può essere trattenuta una persona che si trovi in tale situazione?
4. Quali sono le alternative al trattenimento e quando si applicano?
5. Quali salvaguardie specifiche sono in vigore, in particolare per i minori e altri richiedenti vulnerabili?

1. Trattenimento: panoramica del quadro normativo della presente analisi giuridica

Obiettivo: la presente sezione espone gli strumenti giuridici dell'UE che fanno parte del CEAS o sono pertinenti a esso, e sono collegati al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale.

Cfr. il materiale dell'EASO:

Un'analisi giuridica — Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici

Il trattenimento è disciplinato dai seguenti strumenti del sistema europeo comune di asilo (CEAS): direttiva sulle procedure di asilo (rifusione), direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) e regolamento Dublino III. Un altro strumento pertinente dell'UE che non fa parte del CEAS è la direttiva rimpatri. Contrariamente ai precedenti strumenti giuridici, la legislazione dell'UE disciplina ora in dettaglio il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, armonizza i motivi in base ai quali un richiedente protezione internazionale potrebbe essere privato della libertà ed estende la protezione del richiedente al diritto alla libertà⁽¹⁾. Si applicano i principi generali di proporzionalità, legittimità, non arbitrarietà, non discriminazione e buona fede; le fonti di diritto pertinenti sono illustrate in dettaglio nell'allegato A. Allo stesso modo, i principi generali del diritto dell'UE definiti dalla giurisprudenza dell'Unione, come quelli di leale cooperazione, effettività ed equivalenza, devono essere utilizzati dai tribunali nazionali come strumento per interpretare la legislazione nazionale. Ciò è tanto più pertinente nei casi in cui il diritto dell'UE offre una protezione maggiore.

I vari strumenti sono stati esaminati e interpretati dalla CGUE e dalla Corte EDU per creare un corpus giurisprudenziale sempre più articolato. La presente analisi giuridica fa riferimento a tale giurisprudenza ove opportuno, e le singole cause citate nell'analisi sono sintetizzate nella raccolta della giurisprudenza stessa. Gli organi giudiziari nazionali degli Stati membri avranno a loro volta sviluppato la giurisprudenza applicabile in tali Stati membri. La presente analisi non vuol costituire un esame individuale o comparato delle giurisprudenze nazionali. Analogamente, laddove gli Stati membri abbiano integrato le disposizioni degli strumenti dell'UE nel diritto nazionale, questa analisi non intende offrire una valutazione individuale o comparata delle legislazioni nazionali.

1.1. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è diventata parte integrante del diritto primario dell'Unione europea⁽²⁾. Le sue dispo-

⁽¹⁾ Conclusioni dell'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 10 novembre 2016, causa C-528/15, *Al Chodor*, paragrafi 48 e 52.

⁽²⁾ Cfr. articolo 6 TUE: «la Carta [...] ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

sizioni sono direttamente applicabili e prevalgono sul diritto nazionale. In quanto elemento del diritto primario dell'Unione, la Carta dell'UE costituisce un principio guida per l'interpretazione degli strumenti di diritto derivato. Analogamente, gli strumenti di diritto derivato contengono una serie di riferimenti alle disposizioni della Carta dell'UE ⁽³⁾. Ai sensi dell'articolo 51, la Carta dell'UE è applicabile solo nel caso in cui sia applicabile il diritto dell'Unione ⁽⁴⁾. Ciò significa che le sue disposizioni sono vincolanti non soltanto per le istituzioni dell'UE ma anche per gli Stati membri quando attuano il diritto dell'UE. I diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando la legislazione nazionale si colloca nell'ambito del diritto dell'UE. La CGUE richiama le disposizioni della Carta nelle sue sentenze riguardanti l'interpretazione del diritto derivato dell'UE. Secondo giurisprudenza costante, un giudice nazionale chiamato ad applicare le disposizioni del diritto dell'UE ha il dovere di dare piena attuazione a tali disposizioni, se necessario rifiutando di applicare eventuali disposizioni contrastanti della legislazione nazionale.

La Carta dell'UE va considerata in relazione alla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, il significato e la portata dei diritti garantiti dalla Carta dell'UE, corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, sono uguali a questi ultimi. Pertanto, la CEDU (e la giurisprudenza della Corte EDU) sono pertinenti nel contesto della Carta dell'UE. Tuttavia nulla impedisce al diritto dell'UE di fornire una protezione più ampia.

L'articolo 6 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) così recita: «Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza». I riferimenti all'articolo 6 nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, riguardanti il trattenimento nel contesto dell'asilo, sono ancora scarsi ma vanno ampliandosi. L'articolo 18 (Diritto d'asilo) contiene un riferimento «costituzionale» alla convenzione sui rifugiati. L'allegato A contiene altri articoli importanti per la gestione del trattenimento.

La Carta dell'UE ha carattere vincolante e gode del medesimo status del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ⁽⁵⁾. Le fonti della Carta dell'UE sono la CEDU, gli altri trattati internazionali in materia di diritti umani, le tradizioni costituzionali nazionali e il diritto alla libera circolazione.

Gli articoli della Carta dell'UE che sono pertinenti per il diritto dell'Unione in materia di asilo e che hanno lo stesso significato e la stessa portata dei corrispondenti articoli della CEDU sono i seguenti: articolo 2 della Carta dell'UE e articolo 2 della CEDU (diritto alla vita), nonché articolo 4 della Carta dell'UE e articolo 3 della CEDU (proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti).

Nella Carta dell'UE vi sono anche articoli rilevanti per il diritto in materia di asilo, il cui significato è identico a quello dei corrispondenti articoli della CEDU, ma la cui portata è più ampia: l'articolo 47, secondo e terzo comma, della Carta dell'UE (diritto a un ricorso effettivo e a un

⁽³⁾ Cfr. ad esempio la direttiva sulle condizioni d'accoglienza; ai sensi del considerando 35, la direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata di conseguenza; cfr. anche il considerando 24 della direttiva rimpatri.

⁽⁴⁾ Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (Esame della direttiva sulle condizioni di accoglienza e della sua rifusione alla luce degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), dicembre 2013.

⁽⁵⁾ Articolo 6 TUE.

giudice imparziale) corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 13 della CEDU, ma la limitazione alle controversie su diritti e obblighi di carattere civile o su accuse in materia penale non si applica al diritto dell'Unione e alla sua attuazione ⁽⁶⁾. L'applicazione della Carta dell'UE può essere limitata soltanto alle condizioni restrittive di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta stessa. La limitazione dei diritti fondamentali dev'essere prevista dalla legge e rispettare il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà.

Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale nel diritto europeo è stabilito nell'articolo 47 della Carta dell'UE:

- Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.
- Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.
- A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Tale articolo si concentra sia sulle questioni penali sia su quelle civili, nonché sulle controversie amministrative ⁽⁷⁾.

Per ciò che riguarda i minori, occorre sempre tener conto dei diritti del minore sanciti all'articolo 24 della Carta dell'UE ⁽⁸⁾.

1.2. Convenzione europea dei diritti dell'uomo

L'articolo 1 (Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo) stabilisce l'ambito di applicazione della CEDU: «Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente convenzione». La CEDU pertanto non si applica soltanto sul territorio di uno Stato contraente, ma può applicarsi anche alla frontiera o al di fuori del territorio dello Stato, dove e quando detto Stato eserciti la propria giurisdizione (ad esempio nelle ambasciate) ⁽⁹⁾. Secondo la Corte EDU, il concetto di giurisdizione non è soltanto territoriale ma si estende anche a situazioni in cui le autorità statali esercitano un controllo effettivo su una zona, o almeno ai casi in cui una persona si trovi sotto il controllo *de jure* o *de facto* delle autorità ⁽¹⁰⁾.

Ai sensi dell'articolo 5, l'ingerenza nel diritto alla libertà personale può essere giustificata soltanto da alcune motivazioni ben precise, articolate in cinque paragrafi. L'articolo 5 contiene altresì garanzie per le persone private della libertà. Esso consente il trattenimento nelle

⁽⁶⁾ Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02), articolo 52.

⁽⁷⁾ CGUE, sentenza del 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlamento europeo*. Cfr. anche Spiegazioni relative alla Carta dell'UE (2007/C 303/02), articolo 47.

⁽⁸⁾ Cfr. anche *Guida pratica dell'EASO sulla valutazione dell'età*, 2018.

⁽⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2011, Grande Sezione, *Al-Skeini e a. c. Regno Unito*, ricorso n. 55721/07; Corte EDU, sentenza del 29 marzo 2010, Grande Sezione, *Medvedyev e a. c. Francia*, ricorso n. 3394/03.

⁽¹⁰⁾ Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*, ricorso n. 27765/09, punti 80 e 81.

procedure di immigrazione (anche per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale) solo se utilizzato per impedire l'ingresso illegale nel territorio (prima parte), oppure nei confronti di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione (seconda parte). La Corte EDU ⁽¹¹⁾ ha stabilito che, per essere legittimo, il trattenimento deve rientrare in una di queste parti ed essere compatibile e strettamente connesso con gli specifici obiettivi dell'articolo 5.

Oltre al diritto alla libertà, altri diritti pertinenti per i casi di trattenimento comprendono, ad esempio, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8) e la proibizione della tortura (articolo 3); essi riguardano le condizioni di trattenimento ma anche i casi in cui per quest'ultimo manca un motivo legittimo ⁽¹²⁾.

1.3. Direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)

La direttiva sulle condizioni di accoglienza del 2003 offriva poche indicazioni sul trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Consentiva di confinare gli allora richiedenti asilo in un determinato luogo per vaghi «motivi legali o di ordine pubblico» ⁽¹³⁾. La rifusione invece contiene una nuova dettagliata serie di norme in materia di trattenimento, che è autorizzato in maniera dettagliata per sei motivi ⁽¹⁴⁾. I motivi di trattenimento devono essere «specificati nel diritto nazionale», così come le norme concernenti le disposizioni alternative al trattenimento.

Il richiedente protezione internazionale può essere trattenuto solo «ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso» e se non siano applicabili efficacemente «misure alternative meno coercitive» ⁽¹⁵⁾. La direttiva, che introduce una novità per il diritto dell'UE nel contesto dell'asilo, prevede esplicitamente «Garanzie per i richiedenti trattenuti» e stabilisce «Condizioni di trattenimento» nonché disposizioni specifiche sul «Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari».

Nella sentenza *JN*, la CGUE si è espressa per la prima volta sull'interpretazione delle norme della DCA (rifusione) in materia di trattenimento, pronunciandosi non solo sui motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico che possono giustificarlo, ma analizzando anche gli altri cinque motivi, con particolare riguardo al principio di proporzionalità e al carattere eccezionale del trattenimento dei richiedenti asilo ⁽¹⁶⁾. Per interpretare le disposizioni di diritto derivato, la Corte si è avvalsa altresì di norme non vincolanti in materia di diritti umani e in particolare del memorandum sul progetto di regolamento che rimanda, tra l'altro, alle linee guida dell'UNHCR in materia di trattenimento ⁽¹⁷⁾. Ma soprattutto la Corte ha dichiarato espressamente che «è possibile far ricorso al trattenimento esclusivamente in ultima istanza, qualora sia ritenuto necessario, ragionevole e proporzionato ad uno scopo legittimo». La DCA (rifusione) si applica

⁽¹¹⁾ Con una giurisprudenza che è vincolante *strictu sensu* solo per lo Stato o gli Stati coinvolti nella procedura giudiziaria, ma che offre comunque una interpretazione rilevante per tutti gli Stati membri.

⁽¹²⁾ Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, ricorso n. 8687/08; Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, ricorso n. 13178/03.

⁽¹³⁾ Cfr. articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2003/9/CE.

⁽¹⁴⁾ Articolo 8, paragrafo 3, della DCA.

⁽¹⁵⁾ Articolo 8, paragrafo 2, della DCA (requisito di proporzionalità).

⁽¹⁶⁾ CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU, *J.N. c. Staatsecretariat van Veiligheid en Justitie*.

⁽¹⁷⁾ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (Linee guida su norme e criteri applicabili in materia di trattenimento dei richiedenti asilo e sulle alternative al trattenimento), 2012.

ai richiedenti protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito ⁽¹⁸⁾.

1.4. Regolamento Dublino III

Il regolamento Dublino III stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale ed è direttamente applicabile negli Stati membri ⁽¹⁹⁾. La procedura di determinazione dello Stato membro competente dovrebbe iniziare non appena una domanda di protezione internazionale è presentata per la prima volta nel territorio di uno Stato membro (articolo 20). Il trattenimento è disciplinato dall'articolo 28; l'articolo 2, lettera n), in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 2, impone agli Stati membri di stabilire, nel diritto nazionale, criteri obiettivi in base ai quali definire i motivi per ritenere che un richiedente protezione nazionale oggetto di una procedura di Dublino possa fuggire. Per quanto riguarda le condizioni per il trattenimento delle persone e le garanzie applicabili a quelle trattenute, il regolamento Dublino III stabilisce che si applica la DCA (rifusione).

1.5. Direttiva rimpatri

La direttiva rimpatri non si applica ai richiedenti protezione internazionale (richiedenti asilo) bensì ai cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente nel territorio di uno Stato membro (considerando 9). L'opinione dello Stato membro in merito alla possibile fondatezza della domanda non dovrebbe far rientrare il richiedente nell'ambito di applicazione della direttiva rimpatri. Quest'ultima si può applicare a una persona che non sia più richiedente protezione internazionale (cfr. di seguito) ma gli effetti giuridici della decisione sono sospesi nelle more dell'esito del ricorso contro il rigetto della domanda ⁽²⁰⁾.

1.6. Direttiva sulle procedure di asilo (rifusione)

La direttiva sulle procedure di asilo (rifusione) stabilisce norme minime per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale; si applica a tutte le domande presentate nel territorio, compreso alla frontiera o nelle zone di transito, di uno Stato membro ⁽²¹⁾. La DPA (rifusione) precisa le circostanze in cui una persona diventa richiedente protezione internazionale e quelle in cui decade da tale condizione ⁽²²⁾. La DPA (rifusione) garantisce il diritto di accesso a una procedura ⁽²³⁾ e il diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda ⁽²⁴⁾; quest'ultima disposizione introduce pertanto una limitata «libertà di circolazione» ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁸⁾ Articolo 3 della DCA (rifusione) e articolo 9 DPA.

⁽¹⁹⁾ Maggiori dettagli sul regolamento Dublino III sono reperibili nell'analisi giuridica EASO, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici*, 2016, pagina 36; e EASO, *Procedure d'asilo e il principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica*, 2018.

⁽²⁰⁾ CGUE, sentenza del 19 giugno 2018, causa C-181/16, *Gnandi c. État belge*.

⁽²¹⁾ Articolo 3, paragrafo 1, DPA.

⁽²²⁾ Cfr. considerando 27, articolo 2, lettera e), articolo 3, articolo 6, paragrafo 2, e articolo 28 DPA.

⁽²³⁾ Articolo 6 DPA.

⁽²⁴⁾ Articolo 9 DPA.

⁽²⁵⁾ Articolo 7 della DCA (rifusione).

Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 26, gli Stati membri non devono trattenere una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente asilo. Qualora una persona sia trattenuta, i motivi e le condizioni del trattenimento nonché le relative garanzie devono essere conformi alla DCA (rifusione). L'articolo 26 non contiene riferimenti all'articolo 11 della DCA (rifusione) (Trattenimento di persone vulnerabili); le due direttive sono però complementari.

1.7. Convenzione sui rifugiati

Gli Stati membri dell'UE sono vincolati dalla convenzione di Ginevra del 1951. L'articolo 78 del TFUE definisce il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e la convenzione sui rifugiati; prevede inoltre che una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea «deve essere conforme alla convenzione di Ginevra e agli altri trattati pertinenti».

L'articolo 31 è essenziale ai fini della convenzione del 1951: esso garantisce che i rifugiati possano effettivamente accedere alla protezione internazionale. Tale articolo riconosce che, nell'esercitare il diritto di chiedere asilo, i rifugiati sono spesso costretti a giungere, entrare o soggiornare in un territorio senza autorizzazione o senza documenti, oppure con documenti insufficienti, falsi o contraffatti, ed è stato concepito per tutelare i diritti di queste persone.

L'articolo 31 vieta di comminare sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati a condizione che questi si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari. In altri termini i richiedenti asilo non devono essere trattenuti unicamente perché richiedono asilo ⁽²⁶⁾

1.8. Altre fonti pertinenti

Non si dimentichi che esistono altre fonti di diritto pertinenti (cfr. i principi generali del diritto dell'UE in materia e l'elenco non esaustivo degli strumenti internazionali in materia di diritti umani contenuto nell'allegato A, come la convenzione sui diritti delle persone con disabilità). Come già affermato, anche le norme non vincolanti (ad esempio le linee guida dell'UNHCR sul trattenimento, le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sui richiedenti asilo) sono pertinenti.

⁽²⁶⁾ UNHCR, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (L'articolo 31 della convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951), 2017; CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, C-481/13, *Mohammad Ferooz Qurbani*, in cui si sottolinea che gli Stati membri hanno conservato talune competenze che non sono state attuate nel diritto dell'UE.

2. Chi è un richiedente protezione internazionale?

Obiettivo: la presente sezione intende indicare chiaramente chi debba essere considerato un richiedente protezione internazionale per quanto riguarda gli obblighi e le garanzie relativi al trattenimento.

Cfr. il materiale dell'EASO:

Procedure d'asilo e il principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica, 2018.

Si tratta di una domanda importante, poiché alle persone che hanno chiesto protezione internazionale si applica un regime differente [DCA (rifusione)] rispetto ai migranti irregolari, ossia alle persone che soggiornano irregolarmente in uno Stato membro secondo la definizione della direttiva rimpatri. La presente analisi riguarda unicamente il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Tuttavia, coloro che richiedono senza successo la protezione internazionale si trasformano probabilmente alla fine in migranti irregolari ⁽²⁷⁾; per tale motivo le disposizioni della direttiva rimpatri saranno analizzate successivamente nella presente analisi giuridica. In questa analisi l'espressione «richiedente protezione internazionale» viene utilizzata in conformità delle direttive rifuise, ma in generale costituisce un sinonimo di «richiedente asilo».

2.1. Acquisizione dello status di richiedente protezione internazionale

È chiaro che per «richiedente protezione internazionale» si intende una persona che ha richiesto protezione internazionale, a prescindere dal momento in cui tale domanda è stata presentata; non è forse altrettanto ovvio stabilire precisamente il momento in cui l'interessato diventa un richiedente, né il momento in cui decade da tale condizione. Pertanto, è essenziale determinare il momento in cui si considera che la domanda sia stata presentata.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della DPA (rifusione), per «domanda di protezione internazionale» si intende:

una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della [DQ (rifusione)] e che possa essere richiesto con domanda separata.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera c), con il termine «richiedente» si intende:

⁽²⁷⁾ CGUE, sentenza del 19 giugno 2018, causa C-181/16, *Gnandi c. État Belge*.

il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva.

Pertanto, l'atto che segna l'avvio della procedura d'asilo non richiede l'adempimento di alcuna formalità amministrativa ⁽²⁸⁾. Il considerando 27 DPA (rifusione) dispone che:

Considerato che i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti conformemente alla [DPA (rifusione) e DCA (rifusione)]. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale nel più breve tempo possibile.

Da tutto questo si può dedurre che per «una richiesta», ai sensi delle direttive, non si intende una domanda formale; se si fosse voluto conferirle tale significato, le direttive avrebbero potuto affermarlo esplicitamente e lo avrebbero fatto senz'altro. Questo ragionamento è corroborato dall'articolo 3 DPA (rifusione) che così stabilisce: «La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri».

Gli articoli 6, paragrafo 2, e 28 DPA (rifusione) distinguono tra la «presentazione» (*making*) e l'«inoltrato» (*lodging*) di una domanda; tuttavia, la CGUE ha osservato che il regolamento Dublino III e la DCA (rifusione) utilizzano tali termini in vari modi nelle diverse versioni linguistiche. Il combinato disposto di tali articoli conferma che una persona diventa un «richiedente protezione internazionale» con la «presentazione» (*making*) di una domanda, e non con l'«inoltrato» (*lodging*) ⁽²⁹⁾.

Secondo il regolamento Dublino III, articolo 20, paragrafo 1, la procedura inizia non appena la domanda viene inoltrata (*lodged*). L'articolo 20, paragrafo 2, precisa il momento in cui una domanda si considera inoltrata (*lodged*).

Nella causa *Mengesteab* la CGUE (Grande Sezione) così ha statuito:

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

Il ragionamento della CGUE si è basato tra l'altro sul fatto che un'interpretazione restrittiva (per cui l'inoltrato [*lodging*] della domanda comporterebbe l'invio di un formulario) prolungherebbe il periodo di trattenimento previsto dal regolamento di Dublino, dato che il termine

⁽²⁸⁾ Commissione europea, *Spiegazione dettagliata della proposta modificata che accompagna il documento «Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)»*, 1^o giugno 2011, COM(2011) 319 final, allegato, pag. 3.

⁽²⁹⁾ CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-670/16, *Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*.

massimo di trattenimento nell'attesa di una richiesta di presa in carico è calcolato a partire dall'inoltro (*lodging*) della domanda.

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

presentare [*making*] una domanda di protezione internazionale implica l'atto di esprimere, in qualsiasi modo e a qualsiasi autorità, la propria intenzione di ottenere protezione internazionale. Chiunque abbia espresso la propria intenzione di presentare [*to apply for*] una domanda di protezione internazionale è considerato richiedente con tutti i diritti e gli obblighi connessi a tale status ⁽³⁰⁾.

Benché la causa non sia direttamente collegata con l'originaria DCA, in *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*, la Corte EDU ha concluso che la responsabilità degli Stati membri può estendersi ulteriormente e che, anche quando l'intenzione non è stata espressa ma è ovvia, la persona in questione dovrebbe essere trattata come un richiedente protezione internazionale:

[...] Il fatto che le parti interessate non abbiano richiesto espressamente asilo non esentava l'Italia dall'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 3 della CEDU (133).

Il caso riguardava un gruppo di circa duecento persone che aveva lasciato la Libia a bordo di tre imbarcazioni allo scopo di raggiungere le coste italiane. Il 6 maggio 2009, quando le imbarcazioni si trovavano all'interno della zona marittima di ricerca e salvataggio («zona di responsabilità SAR») che rientra nella giurisdizione di Malta, furono avvicinate da navi della Guardia di finanza e della Guardia costiera italiane. Gli occupanti delle imbarcazioni intercettate furono trasferiti sulle navi militari italiane e ricondotti a Tripoli. I ricorrenti affermarono che, durante il viaggio, le autorità italiane non li avevano informati della loro vera destinazione e non avevano compiuto alcuna procedura di identificazione. Una volta arrivati al porto di Tripoli, i migranti furono consegnati alle autorità libiche. Secondo i ricorrenti, questi si opposero alla loro consegna alle autorità libiche, ma furono obbligati con la forza a lasciare le navi italiane. Durante una conferenza stampa tenuta il giorno successivo, il ministro dell'Interno italiano dichiarò che le operazioni di intercettazione delle imbarcazioni in alto mare e di rinvio dei migranti in Libia facevano seguito all'entrata in vigore, nel febbraio 2009, di accordi bilaterali conclusi con la Libia, e rappresentavano una svolta importante nella lotta contro l'immigrazione clandestina.

A) La Corte EDU ha stabilito che i ricorrenti erano sottoposti alla giurisdizione dell'Italia ai sensi dell'articolo 1 della CEDU. In virtù del principio del diritto internazionale sancito nel codice della navigazione italiano, una nave che navighi in alto mare è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di cui batte bandiera. Pertanto, i fatti all'origine delle violazioni dedotte rientravano nella giurisdizione dell'Italia ai sensi dell'articolo 1 della CEDU.

B) La Corte EDU ha ritenuto che vi erano state due violazioni dell'articolo 3 della CEDU perché i ricorrenti erano stati esposti al rischio di subire maltrattamenti in Libia e di essere rimpatriati in Somalia o Eritrea. Più precisamente, la Corte ha osservato che

⁽³⁰⁾ EASO e Frontex, *Guida pratica: accesso alla procedura d'asilo*, 2016, pag. 4.

l'esistenza di testi interni e la ratifica di trattati internazionali che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali non sono sufficienti, essi soli, ad assicurare una protezione adeguata contro il rischio di maltrattamenti quando fonti affidabili documentano di pratiche contrarie ai principi della CEDU. La Corte ha osservato che gli Stati sono tenuti al rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale in materia di rifugiati, tra i quali il principio di non respingimento. La Corte ha inoltre osservato che la circostanza secondo la quale numerosi immigrati irregolari in Libia si trovano nella stessa situazione dei ricorrenti non rende il rischio denunciato meno individuale e ha concluso che trasferendo i ricorrenti verso la Libia, le autorità italiane li avevano esposti con piena cognizione di causa a trattamenti contrari alla CEDU. La Corte ha altresì concluso che al momento di trasferire i ricorrenti verso la Libia, le autorità italiane sapevano o dovevano sapere che non esistevano garanzie sufficienti a tutelare gli interessati dal rischio di essere rinviiati arbitrariamente nei loro Paesi di origine.

- C) La Corte EDU ha inoltre concluso che vi era stata violazione dell'articolo 4 del protocollo n. 4. Più precisamente, la Corte ha cercato di stabilire se il trasferimento dei ricorrenti verso la Libia avesse costituito una «espulsione collettiva di stranieri» ai sensi della disposizione in questione. La Corte EDU ha osservato che né l'articolo 4 del protocollo n. 4 né i lavori preliminari alla CEDU si oppongono a una applicazione extraterritoriale di detto articolo. Inoltre, se si limitasse l'applicazione dell'articolo in questione soltanto alle espulsioni collettive eseguite a partire dal territorio nazionale degli Stati membri, una parte importante dei fenomeni migratori contemporanei verrebbe sottratta a tale disposizione e i migranti sarebbero privati del diritto a un esame della loro situazione personale prima dell'espulsione. La nozione di «espulsione» è principalmente territoriale, così come la nozione di «giurisdizione». Tuttavia, laddove, come nel caso di specie, la Corte EDU aveva riconosciuto che uno Stato contraente aveva esercitato, a titolo eccezionale, la propria giurisdizione fuori dal suo territorio nazionale, la stessa Corte EDU poteva accettare che l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale di tale Stato avesse preso la forma di una espulsione collettiva. Inoltre, la specificità del contesto marittimo non può portare a sancire uno spazio di non diritto all'interno del quale gli individui non sarebbero soggetti ad alcun regime giuridico che possa accordare loro il godimento dei diritti e delle garanzie previsti dalla CEDU. Il trasferimento dei ricorrenti verso la Libia era stato eseguito in assenza di qualsiasi esame della situazione individuale di ciascun ricorrente. I ricorrenti non erano stati oggetto di alcuna procedura di identificazione da parte delle autorità italiane, che si erano limitate a imbarcarli e a sbarcarli in Libia. L'allontanamento dei ricorrenti aveva avuto un carattere collettivo contrario all'articolo 4 del protocollo n. 4.

La Corte EDU ha infine concluso che vi era stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della convenzione e con l'articolo 4 del protocollo n. 4. La Corte EDU ha ribadito quindi l'importanza di garantire alle persone interessate da una misura di allontanamento, misura le cui conseguenze sono potenzialmente irreversibili, il diritto di ottenere informazioni sufficienti per permettere loro di avere un accesso effettivo alle procedure e di sostenere i propri ricorsi.

Nessuna disposizione esclude dalla definizione di richiedente protezione internazionale una persona la cui domanda non è presa in considerazione da un altro Stato membro ai sensi del regolamento Dublino III; i casi Dublino III rientrano quindi nell'ambito di pertinenza. Ciò è implicito nell'inclusione di Dublino III nei motivi per il trattenimento [articolo 8, paragrafo 3,

lettera f), della DCA (rifusione)], ed è stato confermato dalla CGUE nella causa *Cimade e Gisti c. Francia* ⁽³¹⁾. Tuttavia, l'articolo 8, paragrafo 3, lettera f), della DCA (rifusione) diventa motivo di trattenimento solo quando la domanda di protezione internazionale è stata presentata (*lodged*), poiché la presentazione (*lodging*) della domanda costituisce un prerequisito affinché le disposizioni del regolamento Dublino III abbiano effetto ⁽³²⁾

2.2. Decadenza dallo status di richiedente protezione internazionale

Quando un richiedente protezione internazionale cessa di essere tale? Con riferimento all'articolo 2 della DCA (rifusione) e all'articolo 3 DPA (rifusione), la persona interessata rimane un richiedente fino a quando non viene adottata una «decisione definitiva». Ai sensi dell'articolo 2, lettera e), DPA (rifusione), per «decisione definitiva» si intende una decisione in materia di status che non è più impugnabile. Conformemente al capo V della DCA (rifusione), un'impugnazione comprende un ricorso a un'autorità giurisdizionale contro qualsiasi decisione, tra cui anche le decisioni sull'ammissibilità che potrebbero essere considerate tali da porre fine alla domanda. Un ricorso effettivo deve prevedere l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche 2011/95/UE ⁽³³⁾.

Dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale (*after the application [...] is made*), l'articolo 6, paragrafo 2, DPA (rifusione), prevede l'inoltro (*lodging*) della domanda e, in combinato disposto con l'articolo 28 DPA, dispone che, in caso di mancato inoltro (*if not lodged*), si consideri che l'interessato abbia rinunciato alla domanda. Se, ai sensi di questa disposizione, si considera che l'interessato abbia rinunciato alla domanda (ferma restando la possibilità di chiedere la riapertura del suo caso o di presentare una nuova domanda, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2), questi non è più un richiedente protezione internazionale ed è quindi soggetto alla direttiva rimpatri (comprese le disposizioni in materia di trattenimento).

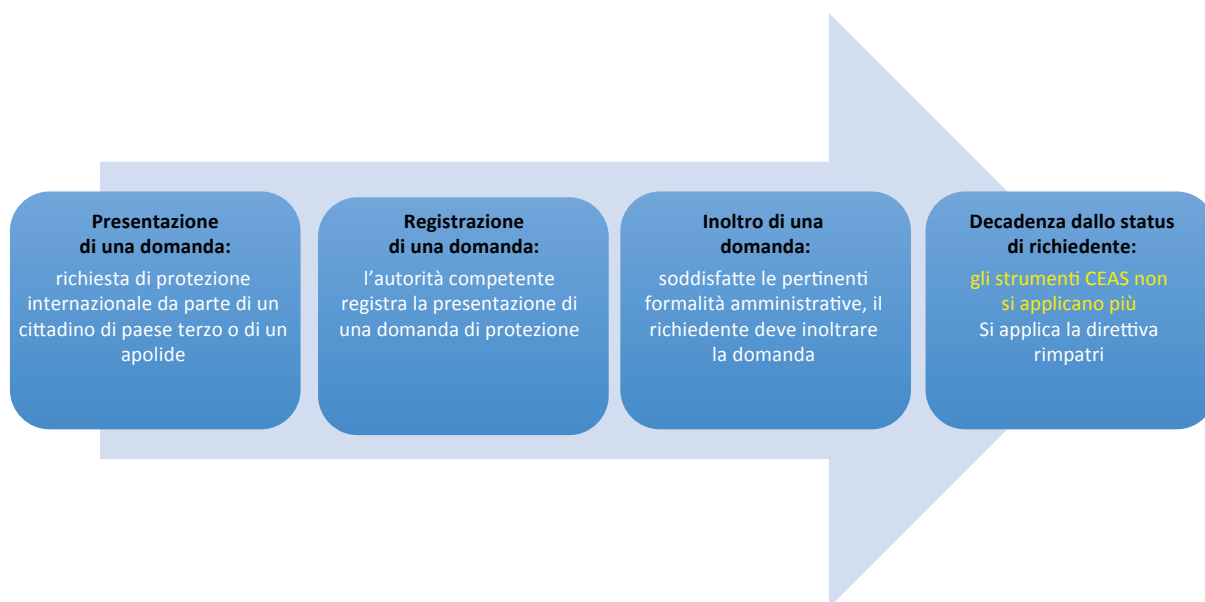
La decisione *Gnandi c. État Belge* ⁽³⁴⁾ chiarisce l'interazione tra la DCA (rifusione) e la direttiva rimpatri, affermando che uno Stato membro può adottare una decisione di rimpatrio insieme al rigetto di una domanda di protezione internazionale, assoggettando immediatamente, in tal modo, l'«ex» richiedente alle disposizioni della direttiva rimpatri. Ciò premesso, la sentenza prosegue affermando che la procedura di rimpatrio, e quindi l'applicazione della direttiva rimpatri (comprese le disposizioni in materia di trattenimento), saranno sospese durante il termine previsto ai fini della proposizione del ricorso contro la decisione di rigetto e sino alla relativa decisione. Durante tale periodo la persona interessata conserva lo status di richiedente protezione internazionale fino all'esito definitivo del ricorso.

⁽³¹⁾ CGUE, sentenza del 27 settembre 2012, C-179/11 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État — Francia), *CIMADE, Groupe d'information e de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales e de l'Immigration*.

⁽³²⁾ CGUE, sentenza del 27 luglio 2017, causa C-670/16, *Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*: è possibile tuttavia che la differenza semantica tra la «presentazione» (*making*) e l'«inoltro» (*lodging*) di una domanda rimanga suscettibile di interpretazione.

⁽³³⁾ Articolo 46, paragrafo 3, DPA (rifusione).

⁽³⁴⁾ CGUE, sentenza del 19 giugno 2018, causa C-181/16, *Gnandi c. État belge*.



3. Cosa si intende per trattenimento nel quadro del CEAS, e qual è il rapporto con altre limitazioni della libertà?

Obiettivo: questa parte intende definire chiaramente il concetto di trattenimento, distinguendolo da altre forme di limitazioni alla circolazione o da alternative al trattenimento.

Nel quadro del CEAS [articolo 2, lettera h) della DCA (rifusione)], il trattenimento è così definito:

«trattenimento»: il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione.

L'articolo 5 della CEDU sancisce il diritto alla libertà e cita la «detenzione» come esempio di privazione della libertà.

Il luogo del «trattenimento» non comporta alcuna differenza rispetto al fatto di essere trattenuto. Già nel 1996 la Corte EDU ha statuito che il trattenimento di richiedenti protezione internazionale nell'area internazionale di un aeroporto costituiva una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1. La differenza tra privazione e restrizione della libertà riguarda solo il grado o l'intensità, non la natura o la sostanza ⁽³⁵⁾:

42. Nel proclamare il diritto alla libertà, l'articolo 5, paragrafo 1 (art. 5-1) contempla la libertà fisica della persona; vuol garantire che nessuno sia privato di tale libertà in maniera arbitraria. In linea di principio, però, non si occupa delle mere restrizioni della libertà di circolazione, che sono invece regolate dal protocollo n. 4, articolo 2 (P4-2). Per determinare se una persona sia stata «privata della libertà» ai sensi dell'articolo 5 (art. 5), bisogna partire dalla sua situazione concreta, e tener conto di un intero ventaglio di criteri, tra cui il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura in questione. La differenza tra privazione e restrizione della libertà è unicamente di grado o intensità, non di natura o di sostanza [cfr. *Guzzardi c. Italia*, sentenza del 6 novembre 1980, serie A n. 39, pag. 33 (92)].

L'applicazione di tali criteri pone al giudice problemi pratici, come illustrano cause recenti ancora pendenti dinanzi alla Corte EDU ⁽³⁶⁾.

⁽³⁵⁾ Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, n. 19776/92, punto 42.

⁽³⁶⁾ *ZA c. Russia, Ilias c. Ungheria, JR e a. c. Grecia* (sentenze passate in giudicato/pendenti), anche nei punti di crisi [cfr. la giurisprudenza sui centri VIAL/SOUDA (Strasburgo), passata in giudicato o pendente].

In tale contesto sono utili le linee guida dell'UNHCR, paragrafi 5-7:

[a]i fini delle presenti linee guida, il termine «**trattenimento**» indica la privazione della libertà oppure il confinamento in un luogo chiuso che il richiedente asilo non può lasciare di propria volontà, tra cui (senza che l'elenco sia esaustivo) carceri o strutture costruite appositamente a scopi di detenzione, centri di accoglienza chiusi o centri di trattenimento.

Il luogo di trattenimento può essere gestito sia da autorità pubbliche che da operatori privati; il confinamento può essere autorizzato da una procedura amministrativa o giudiziaria oppure l'interessato può essere stato confinato con o senza un provvedimento «legittimo». Il trattenimento o confinamento integrale si colloca all'estremità di uno spettro di privazioni della libertà. Altre restrizioni della libertà di circolazione nel contesto dell'immigrazione sono analogamente soggette a norme internazionali. Le distinzioni tra la privazione della libertà (trattenimento) e restrizioni più lievi della circolazione riguardano «il grado o l'intensità e non la natura o la sostanza». Le presenti linee guida si concentrano in particolare sul trattenimento (o confinamento totale), ma analizzano anche, parzialmente, misure meno rigorose del confinamento integrale.

Il trattenimento può aver luogo in una gamma di siti diversi, tra cui frontiere terrestri e marittime, «zone internazionali» di aeroporti, isole, imbarcazioni nonché campi profughi chiusi; o ancora nell'abitazione dell'interessato (arresti domiciliari) e persino in siti extraterritoriali. Indipendentemente dal nome con cui si designa un particolare luogo di trattenimento, è cruciale chiedersi se il richiedente asilo sia privato della propria libertà de facto e se tale privazione sia legittima ai sensi del diritto internazionale.

Dopo l'udienza in sede di Grande Sezione, si attende la sentenza nella causa *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in cui la sentenza della camera del 14 marzo 2017 ha statuito all'unanimità che vi è stata una violazione dell'articolo 5, poiché i richiedenti erano stati confinati per più di tre settimane in un sito sorvegliato, cui neppure il loro avvocato poteva accedere dall'esterno: tale situazione equivaleva a una privazione de facto della loro libertà.

4. Motivi di trattenimento: in quali casi è possibile trattenere i richiedenti protezione internazionale?

Obiettivo: questa parte si propone di individuare chiaramente i motivi giuridici che, nel contesto del CEAS, permettono di trattenere un richiedente protezione internazionale: non vengono trattate le disposizioni riguardanti categorie specifiche di persone (ad esempio i minori).

Il considerando 15 della DCA (rifusione), che rappresenta il punto di partenza, ribadisce le disposizioni della convenzione sui rifugiati, della CEDU e della Carta dell'UE.

Il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere regolato in conformità del principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, particolarmente in conformità degli obblighi giuridici internazionali degli Stati membri e dell'articolo 31 della convenzione di Ginevra. I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento. Il richiedente in stato di trattenimento dovrebbe godere effettivamente delle necessarie garanzie procedurali, quali il diritto a un ricorso giudiziario dinanzi a un'autorità giurisdizionale nazionale.

A differenza dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU, il diritto dell'UE in materia d'asilo esige che sia dimostrata la necessità e la proporzionalità del trattenimento rispetto a tutte le finalità/motivazioni elencate di seguito (tale requisito si ritrova anche nel diritto internazionale in materia di rifugiati e di diritti umani).

Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della DCA (rifusione), un richiedente può essere trattenuto soltanto sulla base di alcune motivazioni ben precise⁽³⁷⁾. Né la presentazione di una domanda di protezione internazionale né il fatto che una persona sia soggetta alla procedura Dublino III costituiscono motivo di trattenimento. I motivi specifici in base ai quali il trattenimento si può considerare legittimo sono quelli riportati di seguito.

⁽³⁷⁾ Cfr. allegato A.

Per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza

La direttiva non offre altri elementi di orientamento per questo motivo di trattenimento. Tuttavia la causa *JN* ⁽³⁸⁾ dimostra la necessità di esaminare gli strumenti originari per interpretare la DCA (rifusione). Da questo punto di vista le linee guida dell'UNHCR in materia di trattenimento prevedono che dei periodi minimi di trattenimento siano ammissibili, allo scopo di svolgere i controlli iniziali di identità e sicurezza nei casi in cui l'identità sia indeterminata o controversa oppure vi siano elementi che fanno presumere un rischio per la sicurezza. La fonte cui rimanda l'UNHCR è la Conclusione del 1983 sul trattenimento di rifugiati e richiedenti asilo ⁽³⁹⁾. Questo documento costituisce la fonte dell'originaria direttiva sulle condizioni di accoglienza ⁽⁴⁰⁾ attraverso la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ⁽⁴¹⁾ che l'ha preceduta:

Si può ricorrere a misure di trattenimento dei richiedenti asilo [...] qualora sia necessario verificarne, in caso di dubbio, l'identità, compresa la cittadinanza, soprattutto nei casi in cui i richiedenti asilo abbiano distrutto i propri documenti di viaggio o di identità o abbiano utilizzato documenti contraffatti per trarre in inganno le autorità dello Stato ospitante.

Il considerando 7 sottolinea che i principi alla base della originaria DCA sono confermati e che lo scopo della direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) è quello di garantire migliori condizioni di accoglienza ai richiedenti protezione internazionale.

La durata del trattenimento fondato su questo motivo sarà discussa più avanti; è però importante notare che, mentre la DCA (rifusione) si limita ad affermare «per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza», le linee guida dell'UNHCR precisano che i periodi di trattenimento devono essere «minimi» e il Comitato dei ministri (cfr. sopra) prende in considerazione anche un problema di condotta.

La questione se il trattenimento mirante a verificare la cittadinanza o l'identità sia valido alla luce dell'articolo 6 della Carta dell'UE (diritto alla libertà e alla sicurezza) è stata sollevata in *K* ⁽⁴²⁾. Alla CGUE è stato chiesto se l'articolo 8, paragrafo 3, lettere a) e b), della DCA (rifusione) — ai sensi del quale un richiedente protezione internazionale può essere trattenuto per verificarne la cittadinanza o l'identità — sia valido alla luce dell'articolo 6 della Carta dell'UE. La CGUE ha rilevato che tale trattenimento è necessario per garantire il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo, ossia per contribuire alla prevenzione di eventuali

⁽³⁸⁾ CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU, *J.N. c. Staatsecretariat van Veiligheid en Justitie*, punti 59 e 62: l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, della DCA (rifusione) enumera esaustivamente i vari motivi che giustificano il trattenimento di un richiedente protezione internazionale da parte di uno Stato membro. Analogamente, l'articolo 9, paragrafo 1, della DCA (rifusione) stabilisce che un richiedente è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della medesima direttiva.

⁽³⁹⁾ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *Detention of Refugees and Asylum-Seekers* (Trattenimento di rifugiati e richiedenti asilo), 13 ottobre 1986. n. 44 (XXXVII).

⁽⁴⁰⁾ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

⁽⁴¹⁾ Raccomandazione *Rec(2003)5* del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle misure di trattenimento dei richiedenti asilo.

⁽⁴²⁾ Sentenza della CGUE, punti 59, 60 e 61, causa C-18/16, *K. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

movimenti secondari. Inoltre, ai sensi della DCA (rifusione), il trattenimento è soggetto al rispetto di un complesso di condizioni che mirano a inquadrare rigorosamente il ricorso a tale misura. La CGUE ha concluso quindi che tale motivo di trattenimento è in linea con la Carta dell'UE.

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

Come il primo motivo, anche questo deriva dalla conclusione dell'UNHCR del 1983, approvata dalla raccomandazione del Comitato dei ministri. Per la sua stessa natura, la prima parte di questo motivo deve essere particolarmente attenta ai fatti. Ancora una volta le linee guida dell'UNHCR si rivelano utili, in particolare la linea guida 4.1, paragrafo 22:

[è] ammissibile trattenere un richiedente asilo per un limitato periodo iniziale, allo scopo di registrare, nel contesto di un colloquio preliminare, gli elementi della domanda di protezione internazionale. Questo trattenimento però può essere giustificato solo qualora tali informazioni non possano ottenersi senza il trattenimento. Si tratta pertanto di ottenere dal richiedente asilo i motivi essenziali della richiesta di asilo, senza però giungere, normalmente, alla piena determinazione del merito della richiesta. Non ci si può avvalere di tale eccezione al principio generale — per cui il trattenimento di richiedenti asilo costituisce una misura di ultima istanza — per giustificare un trattenimento esteso all'intera procedura di determinazione dello status, o a un periodo di tempo illimitato.

Benché il «rischio di fuga» costituisca una delle ipotesi, esso probabilmente sarà quasi sempre la base di questo motivo, poiché se il richiedente protezione internazionale non ha intenzione di darsi alla fuga, risulta difficile capire in quali circostanze gli elementi su cui si basa la domanda non si potrebbero ottenere in assenza di trattenimento.

Al di fuori del campo di applicazione del regolamento Dublino III, questa disposizione è l'unica a menzionare il «rischio di fuga» e si distingue dalla disposizione di Dublino per l'assenza dell'ulteriore precisazione «notevole».

La causa *Al Chodor*, esposta in maggiore dettaglio più avanti, è una decisione ai sensi di Dublino III da considerare pertinente per la valutazione del rischio di fuga poiché, se lo Stato membro ha fornito criteri oggettivi in base ai quali valutare un rischio notevole di fuga, e a meno che lo Stato membro specifichi il contrario, tali criteri saranno probabilmente applicati a livello generale ⁽⁴³⁾.

Per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio

In pratica, l'espressione «nel contesto di un procedimento» sembrerebbe applicarsi solo alle procedure di frontiera in riferimento all'articolo 43 della DPA (rifusione). Anche in questo caso, la disposizione deriva dalla raccomandazione del Comitato dei ministri. La raccomandazione

⁽⁴³⁾ Questa ipotesi potrebbe essere contraddetta dalle regole nazionali.

è formulata in termini forse più semplici: «quando è necessario adottare una decisione sul loro diritto a entrare nel territorio dello Stato interessato».

Questa disposizione non sembra implicare che il richiedente debba avere il diritto di ingresso, ma solo che è necessario decidere se egli abbia tale diritto oppure no. Di norma alla persona che cerca protezione internazionale sarà concesso l'ingresso in uno Stato membro in modo che sia possibile decidere in merito alla domanda. Né la Carta dell'UE né la DCA (rifusione) prevedono però un diritto d'ingresso per chiedere protezione. La conclusione 3 delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere recita:

[t]ale libertà (una libertà basata sui diritti umani, le istituzioni democratiche e lo Stato di diritto) non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell'Unione danno per scontata. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea.

Quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della 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 (9), al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio

La direttiva rimpatri si occupa del trattenimento dei migranti irregolari in attesa del rimpatrio al paese di origine; riguarda sia i migranti irregolari che non hanno richiesto la protezione internazionale, sia gli ex richiedenti protezione internazionale (ossia coloro sulla cui domanda è stata adottata una decisione definitiva, cfr. sopra).

Questa disposizione introduce i motivi giuridici per trattenere le persone che hanno presentato domanda di protezione internazionale, mentre venivano trattenuti ai sensi della direttiva rimpatri, se l'autorità amministrativa e/o il giudice ritengono che lo abbiano fatto al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio.

La definizione di «domanda di protezione internazionale» è tale che una persona diventa «richiedente» allorché presenta una domanda di protezione **anche se ha già presentato una domanda per la quale è già stata resa una decisione definitiva in senso negativo.**

Le linee guida dell'UNHCR prevedono quanto segue:

[i]n linea generale è illecito trattenere i richiedenti asilo nel corso del procedimento di asilo a scopo di espulsione, giacché essi non possono essere allontanati, fino a quando non sia stata raggiunta una decisione definitiva in merito alla loro domanda. Il trattenimento a scopo di espulsione può aver luogo solo dopo che sulla domanda di asilo è stata raggiunta una decisione definitiva in senso negativo. Tuttavia, qualora vi siano motivi per ritenere che uno specifico richiedente asilo abbia inoltrato un ricorso o presentato una domanda di asilo al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di espulsione che si risolverebbe nel suo allontanamento, le autorità possono prendere in considerazione il trattenimento — giudicato necessario e proporzionato nel singolo caso — per prevenire la fuga durante la valutazione della domanda.

Nella causa *Arslan* ⁽⁴⁴⁾ la CGUE è stata invitata a pronunciarsi su due questioni pregiudiziali concernenti l'interazione tra la DPA (rifusione) e la direttiva rimpatri, relativamente a una persona che ha presentato domanda di protezione internazionale dopo essere stata in un primo momento trattenuta a scopo di allontanamento. La Corte si è chiesta se il trattenimento di una persona a scopo di allontanamento, ai sensi dell'articolo 15 della direttiva rimpatri, debba automaticamente aver fine se l'interessato presenta una domanda di protezione internazionale. La CGUE ha esaminato la possibilità che i richiedenti asilo siano considerati «soggiornanti illegalmente» e quindi rientrino nel campo di applicazione della direttiva rimpatri. La CGUE ha osservato che, fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2, dell'originaria DPA, l'articolo 7, paragrafo 1, della stessa prevede che i richiedenti abbiano il diritto di rimanere nello Stato membro interessato, ai fini della procedura di asilo e ciò fintantoché l'autorità competente per tale esame non si sia pronunciata in primo grado su tale domanda ⁽⁴⁵⁾. Un richiedente non può quindi essere considerato in «soggiorno irregolare», ai sensi della direttiva rimpatri, durante il periodo che intercorre tra la presentazione della sua domanda e il rigetto della domanda in primo grado o, eventualmente, fino all'esito del ricorso che sia stato proposto avverso tale decisione con effetto sospensivo ⁽⁴⁶⁾. Nella causa *Arslan* la CGUE ha statuito che il trattenimento di un richiedente possa continuare solo dopo una valutazione individuale di tutte le circostanze pertinenti, a due condizioni: 1) la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare, se non di rendere impossibile, l'esecuzione della decisione di rimpatrio e 2) è oggettivamente necessario che il provvedimento di trattenimento sia mantenuto al fine di evitare che l'interessato si sottragga definitivamente al proprio rimpatrio. La CGUE ha precisato inoltre che il solo fatto che un richiedente asilo, al momento della proposizione della sua domanda, sia oggetto di un provvedimento di allontanamento e che sia disposto il suo trattenimento, non permette di presumere che egli abbia presentato tale domanda al solo scopo di ritardare o compromettere l'esecuzione della decisione di allontanamento e che sia oggettivamente necessario e proporzionato mantenere il provvedimento di trattenimento.

La causa *Gnandi c. État Belge* (cfr. sopra) conferma che l'applicazione della direttiva rimpatri dovrebbe essere sospesa mentre l'interessato detiene lo status di richiedente protezione internazionale. Si noti inoltre che nella causa *Hassen el Dridi* la Corte ha statuito che il trattenimento, ai sensi della direttiva rimpatri, deve essere utilizzato solo per effettuare l'allontanamento e se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, causa C-534/11, *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Repubblica ceca)*, EU:C:2013:343.

⁽⁴⁵⁾ CGUE, 2013, *Arslan*, punti 45 e 46.

⁽⁴⁶⁾ CGUE, 2013, *Arslan*, punti 48 e 49.

⁽⁴⁷⁾ CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi*.

Quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico

La questione della protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico è stata sollevata dinanzi alla Corte nella causa *JN*. La CGUE è stata invitata a determinare la validità dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), della DCA (rifusione) — ai sensi del quale un richiedente protezione internazionale può essere trattenuto quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale — alla luce dell'articolo 6 della Carta dell'UE. La Grande Sezione della CGUE ha ritenuto che l'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), costituisca una limitazione del diritto alla libertà sancito all'articolo 6 della Carta dell'UE (che coincide, per significato e portata, con l'articolo 5 della CEDU). Ha rilevato inoltre che il ricorso al trattenimento, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), è rigorosamente governato da una serie di limitazioni. In tale contesto l'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), è stato considerato valido alla luce dell'articolo 6 della Carta dell'UE. Inoltre, nella sentenza *JN* la CGUE ha statuito che un pregiudizio alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico può giustificare, in considerazione del requisito di necessità, il trattenimento o il proseguimento del trattenimento di un richiedente soltanto quando il suo comportamento individuale costituisca «una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o la sicurezza interna o esterna dello Stato membro interessato» ⁽⁴⁸⁾.

Ancora una volta le linee guida dell'UNHCR mostrano la loro utilità:

[p]er i governi può risultare necessario trattenere una persona particolare, che rappresenta una minaccia per la sicurezza nazionale. Benché la definizione di ciò che costituisce una minaccia per la sicurezza nazionale rientri principalmente nella sfera di competenza del governo, le misure adottate (come il trattenimento) devono rispettare le norme contenute nelle presenti linee guida: in particolare, il trattenimento deve essere necessario, proporzionato alla minaccia, non discriminatorio e soggetto alla vigilanza degli organi giudiziari.

Conformemente all'articolo 28 del 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

Ai sensi del regolamento Dublino III, è possibile trattenere i richiedenti protezione internazionale al fine di assicurare le procedure di trasferimento verso lo Stato membro competente per il trattamento della domanda in tutte le fasi della procedura di Dublino. Non è però consentito ricorrere al trattenimento solo perché la procedura di trasferimento è in corso. Vi è un unico motivo per il trattenimento, ossia un notevole rischio di fuga. Quest'elemento dev'essere oggetto di una valutazione caso per caso ⁽⁴⁹⁾: in altri termini occorre prendere in considerazione tutte le circostanze del caso. Il trattenimento dev'essere necessario e proporzionato e dev'essere impossibile applicare in maniera efficace una misura alternativa meno coercitiva (cfr. Alternative al trattenimento). Poiché ha lo scopo di assicurare le procedure di

⁽⁴⁸⁾ CGUE, 2011, *Hassen El Dridi*, punto 67.

⁽⁴⁹⁾ CGUE, sentenza del 15 marzo 2017, causa C-528/15, *Al Chodor*, punto 34.

trasferimento, il trattenimento non dovrebbe essere mantenuto se non è possibile effettuare il trasferimento stesso.

Il notevole rischio di fuga: la fonte normativa dei criteri obiettivi

Nel 2017 la CGUE si è pronunciata nella causa *Al Chodor* ⁽⁵⁰⁾ sulla questione se il solo fatto che la legislazione nazionale non abbia definito i criteri obiettivi, su cui si basano i motivi per valutare il notevole rischio che un cittadino straniero possa tentare la fuga, renda inapplicabile il trattenimento ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento considerato. La CGUE ha chiarito che l'articolo 2, lettera n):

richiede espressamente che i criteri obiettivi che definiscono la sussistenza di un rischio di fuga siano «definiti dalla legge». Poiché tali criteri non sono stati fissati nel regolamento stesso né in alcun altro atto giuridico dell'Unione, la loro formulazione ricade, nel contesto del regolamento medesimo, nell'ambito dell'ordinamento nazionale ⁽⁵¹⁾.

La CGUE, inoltre, è giunta alla conclusione che «i criteri obiettivi su cui si basano i motivi per temere la fuga di un richiedente [devono essere] fissati in una norma cogente di portata generale» ⁽⁵²⁾. La giurisprudenza consolidata non può essere sufficiente. In assenza di tali criteri inquadrati in una disposizione siffatta, il trattenimento dev'essere dichiarato illegittimo.

La CGUE ha pertanto concluso che l'articolo 2, lettera n), e l'articolo 28, paragrafo 2:

[...] devono essere interpretati nel senso che essi impongono agli Stati membri di fissare, in una norma vincolante di portata generale, i criteri obiettivi su cui si fondano i motivi per temere la fuga del richiedente protezione internazionale oggetto di una procedura di trasferimento. L'assenza di una norma di tal genere determina l'inapplicabilità dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento medesimo.

La valutazione individuale di ciascun caso esige l'esame individuale della gravità del rischio. La gravità del rischio dev'essere notevole e l'onere della prova spetta allo Stato ⁽⁵³⁾.

Né il regolamento di Dublino III né la giurisprudenza della CGUE (compresa la sentenza *Al Chodor*) contengono orientamenti alla compilazione di un elenco di criteri in base ai quali valutare il notevole rischio di fuga.

Assicurare le procedure di trasferimento

Nel quadro del regolamento Dublino III, il trattenimento assolve uno scopo specifico: quello di assicurare le procedure di trasferimento. In alcuni casi il trasferimento del richiedente verso lo Stato membro competente non si rivela possibile. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, è impossibile trasferire un richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro inizialmente designato come competente se vi sono fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei

⁽⁵⁰⁾ CGUE, 2017, *Al Chodor*.

⁽⁵¹⁾ CGUE, 2017, *Al Chodor*, punto 28.

⁽⁵²⁾ CGUE, 2017, *Al Chodor*, punto 45.

⁽⁵³⁾ European Law Institute, *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law: Checklists and European standards* (Trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari e Stato di diritto: elenchi di controllo e norme europee), 2017, pag. 70.

richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nella causa *CK e a.* la CGUE ha statuito che il trasferimento può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso che detto trasferimento comporti un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti ⁽⁵⁴⁾.

Il rischio di un trattamento inumano o degradante può derivare da una carenza sistemica solo quando questa sia di gravità eccezionale ⁽⁵⁵⁾. Tuttavia, anche quando non sussistano carenze sistemiche, tale rischio può dipendere dalle circostanze individuali, ad esempio da uno stato di salute particolarmente grave ⁽⁵⁶⁾.

Se le autorità statali conoscono la situazione problematica dello Stato membro competente, non dovrebbero fare affidamento sul silenzio del richiedente, né scaricare interamente su quest'ultimo l'onere della prova ⁽⁵⁷⁾. Assicurazioni diplomatiche fornite dallo Stato membro competente, che impieghino termini stereotipati e facciano unicamente riferimento alla legislazione applicabile, non costituiscono una garanzia sufficiente contro il rischio di un trattamento inumano o degradante qualora fonti attendibili abbiano segnalato pratiche opposte ⁽⁵⁸⁾. Per un approfondimento sull'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III si consulti l'analisi giuridica dell'EASO su EASO, *Procedure d'asilo e il principio di non-refoulement* ⁽⁵⁹⁾.

Se il trasferimento non è possibile, il richiedente protezione internazionale non dovrebbe essere trattenuto. Al momento di emettere l'ordine di trattenimento, l'autorità amministrativa o il tribunale dovrebbero verificare se il trasferimento non sia escluso *a priori* ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁴⁾ CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. e a.*

⁽⁵⁵⁾ CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, punti 84-94.

⁽⁵⁶⁾ CGUE, 2017, *C.K. e a.*, punti 66-69.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, punti 346 e 352.

⁽⁵⁸⁾ Corte EDU, 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, punto 354.

⁽⁵⁹⁾ EASO, *Procedure d'asilo e il principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica*, 2018, pag. 64.

⁽⁶⁰⁾ La sezione ampliata della Corte amministrativa suprema della Repubblica ceca si è chiesta se l'esame del rischio di carenze sistemiche debba figurare esplicitamente nella motivazione scritta di ciascuna decisione in materia di trattenimento adottata ai sensi del regolamento Dublino III. Tale sezione è giunta alla conclusione che l'autorità amministrativa non ha l'obbligo di trattare esplicitamente la questione delle carenze sistemiche che si riscontrano nello Stato membro competente, qualora siano soddisfatte le tre condizioni seguenti: 1) tale obiezione non è stata sollevata dinanzi all'autorità amministrativa; 2) dopo aver esaminato la questione, l'autorità amministrativa è giunta alla conclusione che non vi sono carenze sistemiche nello Stato membro competente; 3) non vi sono ragionevoli dubbi circa l'inesistenza di tali carenze sistemiche. Corte amministrativa suprema, sentenza del 17 aprile 2018, *IYH c. Polizia della Repubblica ceca*, 4 Azs 73/2017 - 29.

5. Alternative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale

Obiettivo: questa parte contiene un'approfondita analisi delle alternative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale e del modo in cui tali alternative incidono sulla legittimità del trattenimento stesso.

5.1. Disposizioni giuridiche

La DCA (rifusione) impone agli Stati membri di prendere in considerazione alternative al trattenimento prima di trattenere i richiedenti asilo (considerando 15), sottolineando che «i richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento» (considerando 15). Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, «ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive». Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 4, propone un elenco aperto di misure alternative, come «l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato». L'articolo 8, paragrafo 4, dispone che gli Stati membri provvedano affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento.

Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, una persona può essere trattenuta «solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive».

Un altro strumento giuridico relativo al trattenimento dei migranti nel quadro di una procedura di rimpatrio è la direttiva rimpatri, che non rientra fra gli strumenti giuridici del CEAS. A differenza della DCA (rifusione) ⁽⁶¹⁾, la direttiva rimpatri — che pur comprende un elenco esaustivo di motivi di trattenimento, garanzie per le persone oggetto di rimpatrio che vengono trattenute e norme sulle condizioni di trattenimento — non impone esplicitamente agli Stati membri di introdurre norme nazionali relative a misure alternative, né contiene un elenco di tali misure. Anche in assenza di tale obbligo esplicito, tuttavia, e dato che l'articolo 15, paragrafo 1, di tale direttiva prevede la possibilità di trattenere il cittadino di un paese terzo «salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive», gli articoli 6, 52, paragrafo 3, e 53 della Carta dell'UE impongono agli Stati membri di applicare i principi di necessità e proporzionalità e pertanto di esaminare alternative, allo scopo di evitare il trattenimento arbitrario.

⁽⁶¹⁾ Articolo 8, paragrafo 4.

Tabella 1. Disposizioni giuridiche

Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE	Considerando 15	«I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento».
	Articolo 8, paragrafo 2	«Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive».
	Articolo 8, paragrafo 4	«L'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato».
Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino)	Articolo 28, paragrafo 2	Una persona può essere trattenuta «solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive».
Direttiva sulle procedure di asilo 2013/32/UE	Articolo 26	«1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE».
Direttiva rimpatri 2008/115/CE	Articolo 15	«1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando: a) sussiste un rischio di fuga o b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio».
	Articolo 17	«1. I minori non accompagnati e le famiglie con minori sono trattenuti solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo adeguato il più breve possibile».

5.2. Alternative al trattenimento: principi generali

Il concetto di «alternative al trattenimento» non è definito: si riferisce a qualsiasi provvedimento legislativo, politico o pratico che consenta ai richiedenti asilo di risiedere nella comunità, fatte salve alcune condizioni o restrizioni alla libertà di circolazione, ma che non giunge al livello del trattenimento ⁽⁶²⁾.

Queste misure impongono però limitazioni, che incidono sui diritti umani degli interessati ⁽⁶³⁾, e sono soggette alle norme in materia degli stessi diritti umani. Devono quindi essere adottate caso per caso, tenendo conto dei fattori individuali, dopo averne valutato la necessità, la ragionevolezza e la proporzionalità. In linea generale il ricorso ad alternative è pertinente solo quando vi siano motivi legittimi per il trattenimento (sebbene il diritto derivato dell'Unione non preveda una norma così esplicita, motivo per il quale la questione potrebbe essere

⁽⁶²⁾ UNHCR, *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention* (Linee guida su norme e criteri applicabili in materia di trattenimento dei richiedenti asilo e sulle alternative al trattenimento), 2012.

⁽⁶³⁾ Tra questi altri diritti è possibile annoverare: il diritto al rispetto della vita familiare (articolo 8 della CEDU), la proibizione della tortura (articolo 3 della CEDU), il diritto al rispetto della vita privata (articolo 8 della CEDU, articolo 7 della Carta dell'UE), il diritto alla vita familiare (articoli 2 e 8 della CEDU, articolo 9 della Carta dell'UE, articolo 12, paragrafo 2, della convenzione del 1951 sui rifugiati), la proibizione di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3 della CEDU, articolo 4 della Carta dell'UE).

considerata essenzialmente pertinente al diritto nazionale); in caso contrario il ricorso a tali misure costituirebbe in realtà un'alternativa al rilascio o una forma alternativa di trattenimento. L'importanza del principio di proporzionalità, unito al principio di necessità, è stata ripetutamente studiata nel quadro del diritto internazionale in materia di diritti umani ⁽⁶⁴⁾. L'UNHCR ha ad esempio affermato che queste norme fondamentali sono un elemento essenziale per garantire che la misura di trattenimento sia pertinente e sufficiente nei casi in cui sia in gioco l'interesse pubblico.

A tal fine, le linee guida dell'UNHCR sul trattenimento affermano che:

[i]l principio generale di proporzionalità esige di cogliere un punto di equilibrio tra l'importanza di rispettare i diritti alla libertà e alla sicurezza della persona e alla libertà di circolazione da un lato, e dall'altro gli obiettivi di interesse pubblico tesi a limitare o negare tali diritti. [...] Le prove di necessità e proporzionalità richiedono inoltre di valutare se esistano misure meno restrittive o coercitive (ossia alternative al trattenimento) che si sarebbero potute applicare all'interessato e che sarebbero state efficaci nel suo caso ⁽⁶⁵⁾.

L'esame delle alternative è pertinente solo se vi sono motivi legittimi per il trattenimento ⁽⁶⁶⁾. Oltre ai legittimi motivi di trattenimento, la valutazione della necessità e della proporzionalità è richiesta in tutte le fasi della procedura, compresa la verifica in sede giudiziaria. Se il giudice sia competente a stabilire le alternative da applicare, è questione che riguarda il diritto nazionale.

Ne consegue che, tra le varie misure efficaci possibili, in ogni singolo caso occorre scegliere la meno invasiva; inoltre, qualsiasi misura applicata a una singola persona deve essere costantemente monitorata e deve subire un riesame periodico. Ancora, queste misure devono essere disciplinate da leggi e regolamenti per evitare l'imposizione arbitraria di restrizioni alla libertà o alla libera circolazione ⁽⁶⁷⁾. Tali alternative, in sé, dovrebbero essere sottoposte a prove di proporzionalità/necessità e non dovrebbero costituire una forma di trattenimento mascherato ⁽⁶⁸⁾.

Infine, dal momento che i minori sono trattenuti solo come misura di ultima istanza, un'alternativa al trattenimento potrebbe essere l'accoglienza in case famiglia o l'affido o ancora, ove la legislazione nazionale lo preveda, la nomina di tutori legali nel più breve tempo possibile. In ogni caso i minori non dovrebbero essere separati dai genitori, né da altri adulti responsabili

⁽⁶⁴⁾ Sampson, R. e Grant, M., *Global Trends In Immigration Detention And Alternatives To Detention: practical, political and symbolic rationales* (Tendenze globali in materia di immigrazione, trattenimento e alternative al trattenimento: logiche pratiche, politiche e simboliche), *Journal on Migration and Human Security* (2013) 1(3).

⁽⁶⁵⁾ UNHCR, *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention* (Linee guida su norme e criteri applicabili in materia di trattenimento dei richiedenti asilo e sulle alternative al trattenimento), 2012.

⁽⁶⁶⁾ Sebbene il diritto derivato dell'Unione non preveda una norma così esplicita, motivo per il quale la questione potrebbe essere considerata essenzialmente pertinente al diritto nazionale.

⁽⁶⁷⁾ UNHCR e Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani (OHCHR), *Global roundtable on alternatives to detention of asylum-seekers, refugees, migrants and stateless persons: summary conclusions* (Tavola rotonda globale sulle alternative al trattenimento di richiedenti asilo, rifugiati, migranti e apolidi: sintesi delle conclusioni), maggio 2011 (Sintesi delle conclusioni della tavola rotonda globale), paragrafo 2.

⁽⁶⁸⁾ British Institute of International and Comparative Law (2013), *Immigration detention and the rule of law: Safeguarding principles* (Immigrazione, trattenimento e Stato di diritto: principi di salvaguardia). Parlamento europeo, *Impact de la jurisprudence de la CEJ e de la CEDH en matière d'asile e d'immigration*.

nei loro confronti per legge o consuetudine; non devono neppure essere posti in condizioni simili a quelle di una prigione.

5.3. Alternative al trattenimento: misure elencate

Le alternative al trattenimento possono assumere varie forme, a seconda della situazione del richiedente protezione internazionale, della prassi e del diritto nazionale. Le misure alternative possono essere utilizzate da sole oppure in combinazione; alcune imporranno restrizioni più rigorose rispetto alle altre. La natura delle alternative al trattenimento non può essere specifica, ma è comunque d'obbligo prendere in considerazione misure alternative. L'articolo 8, paragrafo 4, della DCA indica tre misure potenziali; non si tratta però di un elenco esaustivo ⁽⁶⁹⁾.

Obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità

Durante la procedura di asilo, un richiedente protezione internazionale può essere tenuto a presentarsi periodicamente alle autorità responsabili per l'immigrazione o ad altre autorità pubbliche, come la polizia o il servizio competente in materia di asilo ⁽⁷⁰⁾. Questa misura potrebbe essere programmata periodicamente, dopo aver esaminato la situazione individuale dell'interessato e garantendo che le eventuali condizioni imposte continuino a soddisfare i criteri di necessità, ragionevolezza e proporzionalità. Ad esempio, un obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità che imponga all'interessato e ai suoi familiari spostamenti su lunghe distanze e/o a proprie spese potrebbe portare a una mancata collaborazione a causa dell'impossibilità di rispettare le condizioni; introdurrebbe pertanto una discriminazione ingiusta fondata sulla situazione economica e non supererebbe la prova di proporzionalità. L'adozione di condizioni più rigorose per l'obbligo di presentarsi alle autorità dovrebbe essere giustificata da una valutazione obiettiva e individuale del rischio di fuga e dovrebbe essere proporzionata all'obiettivo perseguito.

Obbligo di dimorare in un luogo assegnato

I richiedenti asilo possono essere tenuti a risiedere a un indirizzo specifico ⁽⁷¹⁾ o in una determinata regione amministrativa fino a quando il loro status non sia stato determinato. qualora desiderino cambiare indirizzo all'interno della stessa regione amministrativa potrebbero essere tenuti a informarne le autorità. Nell'ipotesi in cui desiderino viaggiare o uscire dalla regione potrebbero essere tenuti a farsi rilasciare un'autorizzazione preventiva. Potrebbero essere tenuti a risiedere in un centro di accoglienza *aperto* o *semiaperto*, rispettando le norme

⁽⁶⁹⁾ Odysseus Academic Network, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU: Time for implementation* (Alternative al trattenimento di immigrati e richiedenti asilo nell'UE: il momento dell'attuazione) (Odysseus Network 2015). UNHCR, Options Paper n. 1, *Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families* (Documento di opzioni n. 1, Opzioni a disposizione dei governi per l'organizzazione della cura e le alternative al trattenimento per i minori e la loro famiglia) e Options Paper n. 2, *Options for governments on open reception and alternatives to detention* (Documento di opzioni n. 2, Opzioni a disposizione dei governi per l'accoglienza aperta e le alternative al trattenimento), 2015.

⁽⁷⁰⁾ Consiglio di Stato (Grecia), sentenza n. 97/2018, punto 21.

⁽⁷¹⁾ Consiglio di Stato (Grecia), sentenza n. 97/2018, punto 21.

e i regolamenti di tali centri. La libertà generale di circolazione all'interno e all'esterno del centro deve però essere rispettata, e in ogni caso la misura non può assumere la forma del trattenimento.

Costituzione di una garanzia/cauzione finanziaria

È possibile chiedere la costituzione di una garanzia o il versamento di una cauzione. In tali casi, l'importo specifico dovrebbe essere adattato alla situazione individuale: pertanto dovrebbe risultare ragionevole alla luce della situazione particolare dei richiedenti asilo e non così elevato da comportare discriminazioni nei confronti di chi disponga di fondi limitati. L'eventuale mancato rispetto di tali criteri, che dia luogo al trattenimento (o alla sua continuazione) indurrebbe a ritenere che il sistema sia arbitrario. Nulla vieta che la cauzione o la garanzia finanziaria siano versate da terzi.

Altre misure alternative ⁽⁷²⁾

Deposito o consegna di documenti

Ai richiedenti asilo può essere richiesto di consegnare documenti di identità e/o di viaggio come i passaporti. In tal caso essi dovrebbero ricevere documenti sostitutivi che consentano loro di rimanere nel territorio e/o di inserirsi in un contesto sociale.

Sorveglianza elettronica

La sorveglianza elettronica o «tagging» è raramente utilizzata in Europa ⁽⁷³⁾; questo termine designa una forma di sorveglianza basata sulla tecnologia e intesa a controllare o limitare gli spostamenti di una persona: ad esempio, braccialetti muniti di GPS da portare al polso o alla caviglia. La sorveglianza elettronica è usata essenzialmente nell'ambito del diritto penale ⁽⁷⁴⁾. L'UNHCR ⁽⁷⁵⁾ ritiene che questa sia la più invasiva delle varie misure alternative, soprattutto per la stigmatizzazione penale che comporta, e ne scoraggia quindi l'impiego. In Francia, i genitori di minori possono essere posti agli arresti domiciliari con sorveglianza elettronica qualora gli arresti domiciliari ordinari siano considerati insufficienti ⁽⁷⁶⁾. In Portogallo questa misura è impiegata insieme al divieto di lasciare l'abitazione. Nel caso in esame, dal momento che i cittadini di paesi terzi non sono autorizzati a lasciare l'abitazione, tale sorveglianza rappresenta una forma alternativa di trattenimento e non un'alternativa ad esso. Nel Regno Unito la

⁽⁷²⁾ Il tipo di «altre misure alternative» che possono essere adottate dipende essenzialmente dal diritto nazionale.

⁽⁷³⁾ Comunicazione della Commissione sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea, COM(2014) 199 final, 28.3.2014, pag. 18.

⁽⁷⁴⁾ FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures* (Alternative al trattenimento per richiedenti asilo e persone soggette a procedure di rimpatrio), 2015, pag. 2.

⁽⁷⁵⁾ UNHCR, *Detention guidelines* (Linee guida in materia di trattenimento), 2012, paragrafo 40. Cfr. anche UNHCR, *Global roundtable on alternatives to detention of asylum-seekers, refugees, migrants and stateless persons: summary conclusions* (Tavola rotonda globale sulle alternative al trattenimento di richiedenti asilo, rifugiati, migranti e apolidi: sintesi delle conclusioni), luglio 2011, paragrafo 21.

⁽⁷⁶⁾ European Migration Network, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies* (L'impiego del trattenimento e delle alternative al trattenimento nel contesto delle politiche di immigrazione), 2014.

sorveglianza elettronica può essere utilizzata per cittadini di paesi terzi soggetti a restrizioni di residenza.

Vista la loro situazione specifica, quest'alternativa non dovrebbe applicarsi a minori, donne in stato di gravidanza, anziani o persone con problemi di salute mentale, *de lege ferenda*. La sorveglianza elettronica non è risultata molto efficace per quanto riguarda la riduzione del numero delle fughe negli Stati membri; tuttavia è considerata un metodo utile per intensificare il contatto con le singole persone, controllare il rispetto delle restrizioni legate all'obbligo di presentarsi alle autorità e fungere da allarme rapido in caso di tentativo di fuga.

Garante personale

Un garante è una persona la quale assicura che il cittadino di un paese terzo partecipi a udienze, appuntamenti ufficiali e riunioni, eccetera. Possono fungere da garanti cittadini con residenza permanente (HR, LT), un cittadino di paese terzo che soggiorni legalmente (LT), un'organizzazione internazionale dedita alla protezione dei diritti umani (HR) o una «persona di fiducia» (DE, in due *Länder* federali: Brema e Brandeburgo) ⁽⁷⁷⁾.

Tabella 2. Alternative al trattenimento negli Stati membri dell'UE e in Norvegia ⁽⁷⁸⁾

Obbligo di presentarsi (ad esempio, periodicamente, alla polizia o alle autorità competenti per l'immigrazione)	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK, NO
Requisiti di residenza (ad esempio risiedere a un indirizzo particolare)	AT, BE, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, NL, PL, PT, SI, UK, NO
Obbligo di consegnare il passaporto o un documento di viaggio	CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LV, NL, PL, SE, NO
Rilascio su cauzione (con o senza garanzie)	AT, BE, CZ, DE, FI, HR, HU, IE, NL, PL, PT, SK, UK
Sorveglianza elettronica (ad esempio tagging)	FR, IE, PT, UK
Requisiti relativi a garanti	DE, HR, LT
Rilascio con affidamento a un operatore dell'assistenza o nel quadro di un piano di assistenza	DE
Sequestro di denaro per documenti di viaggio e biglietti	HU
Sistemazione in centri di accoglienza aperti per richiedenti asilo	LT
Divieto di lavoro/di studio	UK

⁽⁷⁷⁾ Codici nazionali degli Stati dell'UE+: AT (Austria), BE (Belgio), BG (Bulgaria), CY (Cipro), CZ (Repubblica ceca), DE (Germania), EE (Estonia), EL (Grecia), ES (Spagna), FI (Finlandia), FR (Francia), HR (Croazia), HU (Ungheria), IE (Irlanda), LT (Lituania), LU (Lussemburgo), LV (Lettonia), NL (Paesi Bassi), NO (Norvegia), PL (Polonia), PT (Portogallo), SE (Svezia), SI (Slovenia), SK (Slovacchia), UK (Regno Unito).

⁽⁷⁸⁾ European Migration Network, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies* (L'impiego del trattenimento e delle alternative al trattenimento nel contesto delle politiche di immigrazione), 2014; International Detention Coalition, *Alternatives to detention in Greece* (Alternative al trattenimento in Grecia), Global Detention Project, <https://www.globaldetentionproject.org/>.

6. Durata del trattenimento

6.1. Lunghezza del trattenimento

A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, della DCA (rifusione), un richiedente protezione internazionale 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.

La CGUE ribadisce il contenuto dell'articolo 9, paragrafo 1, della DCA (rifusione) ⁽⁷⁹⁾, ma non precisa il significato dell'espressione «per un periodo il più breve possibile». Quale sia il periodo più breve possibile e quale sia un periodo ragionevole dipenderà dalle circostanze specifiche di ciascun caso. La Corte EDU offre però un orientamento in varie cause, tra cui *Rahimi c. Grecia*, in cui un periodo di due giorni è stato considerato troppo lungo in considerazione della vulnerabilità di un quindicenne, e *JR e a c. Grecia*, in cui un periodo di un mese è stato considerato ragionevole per richiedenti protezione internazionale adulti di sesso maschile. Altri esempi sono reperibili nella «Selezione di disposizioni internazionali pertinenti».

Ai sensi della direttiva rimpatri, il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio (articolo 15, paragrafo 1). Il trattenimento è riesaminato a intervalli ragionevoli e deve aver termine quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento (articolo 15, paragrafi 3 e 4). Il periodo di trattenimento massimo non può superare i sei mesi, salvo un prolungamento di dodici mesi in circostanze specifiche (articolo 15, paragrafi 5 e 6). Nella causa *Achughbabian* la CGUE ha rilevato che rispetto alla disposizione di cui all'articolo 15 della direttiva rimpatri, un periodo di trattenimento supplementare di dodici mesi può aggiungersi solamente qualora la mancata esecuzione della decisione di rimpatrio durante i suddetti sei mesi sia conseguenza del fatto che l'interessato non ha cooperato o sia dovuta a ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi ⁽⁸⁰⁾.

Giacché la durata del trattenimento dipende strettamente dai motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della DCA (rifusione) ed è conforme all'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU, il trattenimento deve avere luogo in buona fede e la sua lunghezza non dovrebbe superare il tempo ragionevolmente necessario per lo scopo perseguito ⁽⁸¹⁾.

La privazione della libertà di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU sarà quindi giustificata solo mentre le procedure di allontanamento sono in corso ed espletate con la debita diligenza ⁽⁸²⁾. Il fatto che le procedure di allontanamento siano in corso non è sufficiente, a meno che non esista una prospettiva ragionevole di allontanamento ⁽⁸³⁾. La lunghezza delle

⁽⁷⁹⁾ CGUE, sentenza del 14 settembre 2017, C-18/16, *K. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punto 45.

⁽⁸⁰⁾ CGUE, sentenza del 6 dicembre 2011, C-329/11, *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, punto 36.

⁽⁸¹⁾ Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2011, *Lokpo e Touré c. Ungheria*, ricorso n. 10816/10, paragrafo 22.

⁽⁸²⁾ Corte EDU, sentenza del 26 aprile 2007, *Gebremedhin (Gaberamadhien) c. Francia*, ricorso n. 25389/05, punto 74.

⁽⁸³⁾ CGUE, sentenza del 30 novembre 2009, C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*.

procedure di allontanamento dipende perciò dalle circostanze particolari di ciascun caso ⁽⁸⁴⁾ ed è indipendente dai limiti di tempo fissati nel diritto nazionale. Di conseguenza, anche qualora il diritto nazionale fissi dei limiti di tempo, il rispetto di questi ultimi non può essere considerato automaticamente sufficiente a rendere il trattenimento del richiedente conforme con l'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU ⁽⁸⁵⁾.

6.2. Durata del trattenimento ai sensi della DCA (rifusione) in relazione ai motivi individuali di trattenimento

La lunghezza giustificata del trattenimento varia a seconda del motivo e dell'obiettivo dello stesso. Nella causa *K*, la CGUE ha ribadito che ognuno dei motivi citati all'articolo 8, paragrafo 3, della DCA (rifusione) risponde a una necessità specifica che ha carattere autonomo ⁽⁸⁶⁾. Pertanto:

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» ⁽⁸⁷⁾.

In una causa discussa dinanzi a un tribunale ceco è stato rilevato che, per determinare o verificare l'identità del richiedente, il trattenimento è possibile solo durante il periodo in cui l'autorità amministrativa compie passi concreti per stabilirne il motivo. Un trattenimento di 110 giorni è stato giudicato illegittimo nel caso in cui il richiedente protezione internazionale aveva adempiuto l'obbligo di comunicare la propria identità o cittadinanza presentando una dichiarazione d'identità e non era chiaro quali ulteriori passi concreti per determinare o verificare detta identità sarebbero stati compiuti dall'autorità amministrativa ⁽⁸⁸⁾.

Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera c), della DCA (rifusione) è possibile trattenere un richiedente protezione internazionale per decidere sul suo diritto di entrare nel territorio. A norma dell'articolo 43, paragrafo 2, della DPA (rifusione), dedicato alle procedure di frontiera, se la decisione non è stata presa entro un termine di quattro settimane, il richiedente è ammesso nel territorio dello Stato membro.

La ragionevole durata del trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della DCA (rifusione) dipenderà dalla lunghezza della procedura d'asilo e dei relativi atti giuridici. Il problema di calcolare la lunghezza massima del trattenimento può presentarsi nei casi in cui la domanda di protezione internazionale viene presentata mentre il richiedente è trattenuto ai

⁽⁸⁴⁾ Corte EDU, sentenza del 19 maggio 2016, *J.N. c. Regno Unito*, ricorso n. 37289/12, punto 83.

⁽⁸⁵⁾ Corte EDU, 2016, *J.N. c. Regno Unito*, punto 83.

⁽⁸⁶⁾ CGUE, sentenza del 14 settembre 2017, causa C-18/16, *K. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punto 42.

⁽⁸⁷⁾ CGUE, 2017, *K. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punto 42.

⁽⁸⁸⁾ Corte amministrativa suprema, sentenza del 27 luglio 2017, *AS c. ministero degli Interni*, 6 Azs 128/2016-44.

sensi della direttiva rimpatri. Nella causa *Kadzoev* ⁽⁸⁹⁾ la CGUE ha chiarito che il periodo di trattenimento fondato su una decisione adottata a norma delle disposizioni relative ai richiedenti protezione internazionale non deve essere considerato un trattenimento ai fini dell'allontanamento ai sensi dell'articolo 15 della direttiva rimpatri ⁽⁹⁰⁾. La Corte ha rilevato inoltre che 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 ⁽⁹¹⁾, e che l'articolo 15, paragrafi 4 e 6, della direttiva 2008/115/CE 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 se 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 ⁽⁹²⁾.

La direttiva rimpatri non si applica al cittadino di un paese terzo che abbia presentato domanda di protezione internazionale ⁽⁹³⁾; pertanto, quando i motivi del trattenimento cambiano, rispetto a quelli della direttiva rimpatri a quelli della DCA (rifusione), occorre riconsiderare la ragionevolezza del trattenimento.

6.3. Il prolungamento del trattenimento

Il trattenimento iniziale e il prolungamento del trattenimento privano entrambi i richiedenti protezione internazionale della propria libertà: sono quindi provvedimenti di natura simile. La CGUE ha rilevato questa circostanza interpretando la direttiva rimpatri nella sentenza *Mahdi* ⁽⁹⁴⁾, ma tale conclusione è applicabile anche ai casi di trattenimento di richiedenti protezione internazionale. Nell'ipotesi di scadenza del periodo di trattenimento iniziale e di decisione delle autorità di prolungarlo, tale prolungamento deve essere, come il trattenimento iniziale, proporzionato all'obiettivo perseguito e rispettare tutti i principi citati.

6.4. Durata del trattenimento ai sensi del regolamento Dublino III

La DCA (rifusione) e il principio per cui il periodo di trattenimento dovrebbe essere il più breve possibile si applicano anche ai richiedenti protezione internazionale ai sensi del regolamento Dublino III. L'unica differenza è che l'obiettivo del trattenimento è quello di assicurare le procedure di Dublino. Il regolamento Dublino III stabilisce i periodi specifici per lo svolgimento del trasferimento, se l'interessato è trattenuto. Come si evince dal considerando 20 del regolamento Dublino III, le procedure riguardanti una persona trattenuta dovrebbero essere applicate in modo prioritario, entro i termini più brevi possibili. I periodi delle procedure

⁽⁸⁹⁾ CGUE, sentenza del 30 novembre 2009, causa C-357/09, *Kadzoev*, punto 67.

⁽⁹⁰⁾ CGUE, 2009, *Kadzoev*, punto 48.

⁽⁹¹⁾ CGUE, 2009, *Kadzoev*, punto 63.

⁽⁹²⁾ CGUE, 2009, *Kadzoev*, punto 71.

⁽⁹³⁾ CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, causa C-534/11, *Arslan*.

⁽⁹⁴⁾ CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, causa C-146/14, *Mahdi*, punto 44.

sono indicati all'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento Dublino III, e limitano la durata del trattenimento ⁽⁹⁵⁾:

Quando lo Stato membro richiedente non rispetta i termini per la presentazione di una richiesta di presa o ripresa in carico o qualora il trasferimento non avvenga entro il termine di sei settimane di cui al terzo comma, la persona non è più trattenuta.

Il calcolo dei termini è previsto dall'articolo 42 del regolamento Dublino III. Tali termini sono indicati nella tabella 3.

Tabella 3. Termini della procedura di Dublino se la persona è trattenuta ⁽⁹⁶⁾

Richiesta di presa o ripresa in carico	Un mese dalla presentazione (<i>lodging</i>) della domanda.
Risposta a una richiesta di presa o ripresa in carico	Due settimane dal ricevimento della richiesta.
Trasferimento allo Stato membro competente	Sei settimane dall'accettazione implicita o esplicita della richiesta/dal momento in cui il ricorso o la revisione non hanno più effetto sospensivo.

La lunghezza accettata per il trattenimento è strettamente connessa alle procedure di Dublino citate.

Nella causa *Khír Amayry c. Migrationsverket* ⁽⁹⁷⁾ la CGUE ha operato una distinzione tra la situazione in cui la persona era già trattenuta nel momento in cui la richiesta di presa o ripresa in carico è stata accettata e quella in cui il trattenimento è iniziato dopo che lo Stato membro presso il quale è pervenuta la richiesta ha accettato di prenderlo o riprenderlo in carico. La CGUE ha osservato che nessuno dei periodi citati nel terzo comma dell'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento Dublino III riguarda l'inizio del trattenimento e ha considerato il fatto che il notevole rischio di fuga può talvolta manifestarsi in fasi successive. La CGUE ha respinto l'interpretazione per cui il trattenimento deve concludersi sei settimane dopo l'accoglimento della richiesta di presa o ripresa in carico, qualora il trattenimento inizi subito dopo l'accoglimento ⁽⁹⁸⁾. La CGUE è giunta alla conclusione che:

il termine massimo di sei settimane entro il quale il trasferimento di una persona trattenuta deve essere effettuato, previsto dalla disposizione in parola, si applica soltanto nel caso in cui la persona interessata sia già in stato di trattenimento quando si realizza uno degli eventi previsti dalla disposizione summenzionata ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁵⁾ Nella causa *FK c. Polizia della Repubblica ceca*, la Corte amministrativa suprema ha stabilito che nella prima fase delle procedure di trasferimento (fino a quando non viene presentata la richiesta di presa o ripresa in carico) il periodo di trattenimento può estendersi al massimo per un mese dall'inoltro della domanda di protezione internazionale. Corte amministrativa suprema (CZ), sentenza del 19 febbraio 2015, *FK c. Polizia della Repubblica ceca*, 7 Azs 11/2015 – 32.

⁽⁹⁶⁾ L'articolo 24 del regolamento Dublino III dovrebbe continuare ad applicarsi di conseguenza. Pertanto, se nello Stato membro richiedente non è stata presentata una nuova domanda, si potrebbe affermare che il punto di partenza per il calcolo dei termini è costituito dalla data in cui lo Stato membro apprende che un altro Stato membro può essere competente per detta persona. Cfr. EASO, *Procedure d'asilo e il principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica*, 2018, pagine 51-52.

⁽⁹⁷⁾ CGUE, sentenza del 13 settembre 2017, causa C-60/16, *Khír Amayry c. Migrationsverket*.

⁽⁹⁸⁾ CGUE, 2017, *Khír Amayry c. Migrationsverket*, punti 33-38.

⁽⁹⁹⁾ CGUE, 2017, *Khír Amayry c. Migrationsverket*, punto 39.

Qualora il trattenimento inizi dopo l'accoglimento della richiesta di presa o ripresa in carico, la durata dipende solo dalla data in cui il ricorso o la revisione perdono il proprio effetto sospensivo⁽¹⁰⁰⁾. La Corte ha statuito:

In assenza di durata massima di trattenimento fissata nel regolamento Dublino III, un tale trattenimento deve essere nondimeno conforme, anzitutto, al principio enunciato all'articolo 28, paragrafo 3, primo comma, del regolamento stesso, secondo cui ha durata quanto più breve possibile e non supera il termine ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti da espletare con la dovuta diligenza per eseguire il trasferimento⁽¹⁰¹⁾.

La CGUE ha chiarito che ciascun caso è specifico; che il principio fondamentale è quello per cui il trattenimento deve avere durata quanto più breve è possibile e non deve superare il termine ragionevolmente necessario; e infine che il periodo di trattenimento non dovrebbe «eccedere ampiamente sei settimane nel corso delle quali il trasferimento poteva validamente essere effettuato»⁽¹⁰²⁾. Nel caso in cui il trattenimento sia iniziato solo dopo l'accoglimento della presa o ripresa in carico da parte dello Stato membro, tre o dodici mesi di trattenimento erano già eccessivi. Il ragionamento della Corte si basa sull'obiettivo del regolamento, che è quello di assicurare il trasferimento dei cittadini di paesi terzi verso lo Stato membro competente; a giudizio della Corte, qualsiasi altra interpretazione ridurrebbe la possibilità degli Stati di sfruttare al massimo i termini per individuare lo Stato membro competente ed effettuare il trasferimento. La sentenza non dovrebbe essere utilizzata per giustificare il ricorso a periodi di trattenimento massimi.

Tabella 4. Causa *Khir Amayry c. Migrationsverket*

<p>Domanda 1: la persona è già trattenuta quando la richiesta di presa o ripresa in carico viene accettata</p>	<p>Si applica un periodo massimo di sei settimane.</p>
<p>Domanda 2: il trattenimento inizia solo dopo che la richiesta di presa o ripresa in carico è stata accettata</p>	<p>Il periodo di trattenimento non dovrebbe eccedere di molto le sei settimane: quando la revisione o il ricorso hanno perduto il loro effetto sospensivo, si applica il periodo massimo di sei settimane.</p>

La CGUE ha statuito inoltre che il numero di giorni che la persona interessata ha già trascorso in stato di trattenimento dopo che uno Stato membro ha accettato la richiesta di presa o ripresa in carico non deve essere detratto dal termine di sei settimane stabilito dall'articolo 28, paragrafo 3, a partire dal momento in cui il ricorso o la revisione non hanno più effetto sospensivo. Ciò significa che se una procedura di trasferimento ricomincia dopo che un ricorso o una revisione hanno perduto il proprio effetto sospensivo, ha inizio un nuovo periodo di sei settimane per l'attuazione del trasferimento. Questo criterio si applica indipendentemente dal fatto che la sospensione sia automatica, oppure che sia stata concessa da una decisione giudiziaria su richiesta del richiedente protezione internazionale.

⁽¹⁰⁰⁾ CGUE, 2017, *Khir Amayry c. Migrationsverket*, punto 40.

⁽¹⁰¹⁾ CGUE, 2017, *Khir Amayry c. Migrationsverket*, punto 41.

⁽¹⁰²⁾ CGUE, 2017, *Khir Amayry c. Migrationsverket*, punto 45.

7. Altre garanzie per i richiedenti protezione internazionale in stato di trattenimento

7.1. Obbligo di debita diligenza

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, della DCA (rifusione), gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente protezione internazionale non giustificano un prolungamento del trattenimento.

Come stabilisce il considerando 16 della DCA (rifusione) la nozione di «debita diligenza» richiede per lo meno che gli Stati membri adottino misure concrete e significative per assicurare che il tempo necessario per verificare i motivi di trattenimento sia il più breve possibile e che vi sia una prospettiva reale che tale verifica possa essere effettuata con successo il più rapidamente possibile, in modo che il trattenimento non superi il tempo ragionevolmente necessario per completare le procedure pertinenti.

Se tali procedure non sono espletate con debita diligenza, il trattenimento cesserà di essere ammissibile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU ⁽¹⁰³⁾.

7.2. Obbligo di ordine di trattenimento scritto

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, della DCA (rifusione), il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa. Quest'obbligo si applica anche ai casi di Dublino di cui all'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, della DCA (rifusione), i richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, «in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento», nonché dei mezzi di ricorso disponibili.

Tale obbligo corrisponde all'articolo 5, paragrafo 2, della CEDU, che stabilisce una misura di salvaguardia elementare: ogni persona che si trovi in stato di trattenimento dovrebbe sapere perché sia stata privata della libertà. Le persone trattenute devono essere informate, in un linguaggio semplice e non tecnico, che possano comprendere, dei motivi essenziali, giuridici e di fatto, per cui sono stati privati della libertà, affinché possano contestarne la legittimità dinanzi a un tribunale ⁽¹⁰⁴⁾. Queste informazioni devono essere fornite «nel minor tempo possibile», ma non è necessario comunicare il quadro completo seduta stante ⁽¹⁰⁵⁾. Il livello di sufficienza del contenuto e della tempestività delle informazioni fornite è un elemento che deve essere

⁽¹⁰³⁾ Corte EDU, sentenza del 22 settembre 2015, *Nabil e a. c. Ungheria*, ricorso n. 62116/12, punto 29; Corte EDU, sentenza del 3 maggio 2016, *Abdi Mahamud c. Malta*, ricorso n. 56796/13.

⁽¹⁰⁴⁾ Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, ricorso n. 16483/12, punto 115.

⁽¹⁰⁵⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, punto 115.

valutato in ciascun caso a seconda delle circostanze specifiche ⁽¹⁰⁶⁾. Ove tali informazioni non siano fornite, il diritto al ricorso si trova privato del suo contenuto ⁽¹⁰⁷⁾.

7.3. Aspetti del diritto alla verifica in sede giudiziaria

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della DCA (rifusione), gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente protezione internazionale, della legittimità del trattenimento.

Secondo il considerando 16 della DCA (rifusione) la verifica in sede giudiziaria della legittimità del trattenimento impone agli Stati membri di adottare misure concrete e significative per assicurare che il tempo necessario per verificare i motivi di trattenimento sia il più breve possibile e che vi sia una prospettiva reale che tale verifica possa essere effettuata con successo il più rapidamente possibile.

Tutto questo si riallaccia all'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU, che sancisce a sua volta il diritto a una rapida decisione giudiziaria sulla legittimità del trattenimento, il quale dev'essere interrotto se ne viene dimostrata l'illegittimità ⁽¹⁰⁸⁾. Le norme appena citate conducono a tre aspetti: in primo luogo, il ricorso dev'essere disponibile durante il trattenimento dell'interessato, per consentirgli di ottenere un rapido riesame della legittimità del provvedimento; in secondo luogo, il riesame deve avere carattere giudiziario e offrire garanzie adeguate al tipo di privazione della libertà in questione; in terzo luogo, il riesame dev'essere tale da condurre, se del caso, al rilascio ⁽¹⁰⁹⁾.

La verifica del rispetto del principio della celerità delle procedure deve tenere conto delle circostanze e della complessità del caso, di eventuali specificità della procedura nazionale e del comportamento del richiedente nel corso delle procedure ⁽¹¹⁰⁾. Benché la durata, in numero di giorni, delle procedure pertinenti sia, com'è ovvio, un elemento importante, non è necessariamente, di per sé, decisivo per verificare se una decisione sia stata adottata con la rapidità richiesta ⁽¹¹¹⁾. In questo senso, gli Stati membri devono organizzare i propri sistemi giuridici per consentire agli organi giudiziari di conformarsi ai diversi obblighi ⁽¹¹²⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, punto 115. Esempi: Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2013, *M.A. c. Cipro*, ricorso n. 41872/10, punto 228: ritardi di 76 ore o quattro giorni o dieci giorni considerati come violazioni.

⁽¹⁰⁷⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, punto 132.

⁽¹⁰⁸⁾ Corte EDU, sentenza del 17 aprile 2014, *Gayratbek Saliyev c. Russia*, ricorso n. 39093/13, punto 76.

⁽¹⁰⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 19 maggio 2016, *J.N. c. Regno Unito*, ricorso n. 37289/12, punto 88. Nelle cause *Kadem c. Malta*, ricorso n. 55263/00, punti 44-45 e *Rehbock c. Slovenia*, ricorso n. 29462/95, punti 82-86, la Corte EDU ha giudicato periodi di 17 e 26 giorni eccessivi per una decisione sulla legittimità del trattenimento di un richiedente. Nella causa *Mamedova c. Russia*, ricorso n. 7064/05, punto 96, la lunghezza delle procedure di ricorso, durate tra l'altro 26 giorni, è stata giudicata una violazione dell'obbligo di rapidità. Nella causa *Karimov c. Azerbaigian*, ricorso n. 12535/06, la Corte EDU ha stabilito che ritardi da 13 a 20 giorni per l'esame dei ricorsi contro ordini di trattenimento possono risultare incompatibili con l'obbligo del «breve termine» sancito dall'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU.

⁽¹¹⁰⁾ Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, ricorso n. 16483/12, punto 131.

⁽¹¹¹⁾ Esempio: Corte EDU, sentenza del 17 aprile 2014, *Gayratbek Saliyev c. Russia*, ricorso n. 39093/13, punti 77-79: ricorsi contro ordini di trattenimento in prima istanza protrattisi per 47 e 51 giorni; altri esempi: Corte EDU, 23 luglio 2013, *Aden Ahmed c. Malta*, ricorso n. 55352, punto 115.

⁽¹¹²⁾ Corte EDU, sentenza del 29 agosto 1990, *E. c. Norvegia*, ricorso n. 11701/85, punto 66.

D'altra parte, né la DCA (rifusione), né l'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento ⁽¹¹³⁾. Dove però il diritto nazionale prevede un giudizio di appello, anche l'organismo presso il quale è presentato deve soddisfare i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU. La norma del «breve termine» è meno rigorosa quando riguarda i procedimenti che si svolgono dinanzi a un tribunale di secondo grado ⁽¹¹⁴⁾.

Inoltre, finora la Corte EDU non ha sostenuto che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU esigesse automaticamente una verifica in sede giudiziaria del trattenimento in attesa dell'allontanamento, giacché l'esistenza di tale mezzo di ricorso non garantisce che un sistema di trattenimento degli immigrati rispetti i requisiti di cui allo stesso articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU ⁽¹¹⁵⁾.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, della DCA, il provvedimento di trattenimento è riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio e/o su richiesta del richiedente protezione internazionale in questione, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verifichino circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento. Questo regolamento esige che si effettui un controllo, qualora sorgano nuove circostanze relative ai motivi di trattenimento, che potrebbero influire sul mantenimento del relativo ordine. Tali fatti possono fondarsi su nuovi rilievi delle autorità, oppure su nuove dichiarazioni rese dal richiedente protezione internazionale. L'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU non garantisce il diritto a un controllo giurisdizionale di portata tale da autorizzare il tribunale competente a sostituire su tutti gli aspetti del caso, ivi comprese le considerazioni di pura opportunità, la propria valutazione a quella dell'autorità che ha reso la decisione ⁽¹¹⁶⁾. Tale controllo, tuttavia, dovrebbe essere abbastanza ampio da estendersi alle condizioni indispensabili per la «legittimità» della detenzione di una persona ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU ⁽¹¹⁷⁾. La «giurisdizione» incaricata di tale controllo non deve possedere funzioni semplicemente consultive, ma deve essere dotata della competenza per «statuire» sulla «legittimità» della detenzione e ordinare la liberazione in caso di detenzione illegittima ⁽¹¹⁸⁾.

La sentenza o l'ordine di rilascio devono essere eseguiti in maniera completa ed esaustiva e non solo parzialmente; non è consentito impedirli, invalidarli o ritardarli indebitamente ⁽¹¹⁹⁾.

Si noti inoltre che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva rimpatri, il trattenimento è riesaminato a intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio, e che nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.

⁽¹¹³⁾ Sussiste tuttavia una questione pregiudiziale sottoposta il 15 dicembre 2017 dalla Corte amministrativa suprema (Repubblica ceca) nella causa C-704/17 *D.H. c. Ministerstvo vnitra*: «[l']interpretazione dell'articolo 9 della direttiva 2013/33/UE [...] in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea preclude una legislazione nazionale che non consenta alla Nejvyšší správní soud (Corte amministrativa suprema) di riesaminare una decisione giudiziaria riguardante il trattenimento di un cittadino straniero dopo che questi è stato rilasciato dal trattenimento?».

⁽¹¹⁴⁾ Corte EDU, 2014, *Gayratbek Saliev c. Russia*, punti 77-79.

⁽¹¹⁵⁾ Corte EDU, 2016, *J.N. c. Regno Unito*, punto 87.

⁽¹¹⁶⁾ Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, ricorso n. 16483/12, punto 128.

⁽¹¹⁷⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, punto 128.

⁽¹¹⁸⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, punto 128.

⁽¹¹⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi c. Italia*, ricorso n. 22774/93, punto 74, che non riguarda i richiedenti protezione internazionale, bensì l'aspetto generale.

7.4. Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 6, primo comma, della DCA (rifusione), nei casi di verifica in sede giudiziaria del provvedimento di trattenimento di cui al paragrafo 3, gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti protezione internazionale che non dispongono di mezzi sufficienti abbiano accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali ⁽¹²⁰⁾. L'articolo 26, paragrafo 2, di tale direttiva estende l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali, su richiesta, ai casi di ricorso o riesame dinanzi a un'autorità giurisdizionale, nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza siano necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia. In entrambi i casi l'assistenza legale dovrebbe essere fornita da persone adeguatamente qualificate. Conformemente al considerando 21 della DCA (rifusione), al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali che richiedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale, è opportuno che siano fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.

Queste disposizioni si riallacciano all'articolo 47 della Carta dell'UE, il quale stabilisce che «ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare» e che «a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia». Secondo la Corte EDU, l'accessibilità del ricorso comporta il fatto che le circostanze volontariamente create dalle autorità devono essere tali da consentire ai richiedenti protezione internazionale di valersi del ricorso ⁽¹²¹⁾. Nel contesto delle procedure di trattenimento la CGUE ha stabilito che, pur non esistendo un obbligo di fornire assistenza giuridica gratuita, la sua mancanza, soprattutto nei casi in cui la rappresentanza legale è richiesta nel contesto nazionale ai fini dell'articolo 5, paragrafo 4, può costituire un problema per quanto riguarda l'accessibilità di tale ricorso. ⁽¹²²⁾ Gli Stati membri hanno la possibilità di limitare l'assistenza legale qualora il ricorso non abbia prospettive concrete di successo. Tali limitazioni dovranno essere conformi all'articolo 47 della Carta dell'UE. Gli articoli 9, paragrafi 7-9, e 26, paragrafi 3-5, della DCA (rifusione) consentono agli Stati membri di applicare requisiti per la concessione dell'assistenza e della rappresentanza legali gratuite, poiché il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale non dovrebbe essere più favorevole rispetto a quello generalmente previsto per i propri cittadini ⁽¹²³⁾.

La Corte EDU ha rilevato che la mancanza di assistenza legale può rendere inaccessibile il ricorso ai sensi dell'articolo 13 della CEDU ⁽¹²⁴⁾.

7.5. Diritto a un ricorso effettivo

Ai sensi dell'articolo 47 della Carta dell'UE il richiedente protezione internazionale ha diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo contro il trattenimento. L'articolo 26, paragrafo 1, della DCA (rifusione) stabilisce i motivi per cui i richiedenti protezione internazionale possono impugnare le decisioni relative alle condizioni di accoglienza, ampliando i mezzi di ricorso contro

⁽¹²⁰⁾ Corte EDU, sentenza del 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda*, ricorso n. 6289/73, punto 26.

⁽¹²¹⁾ Corte EDU, sentenza del 5 febbraio 2002, *Čonka c. Belgio*, ricorso n. 51564/99, punto 46.

⁽¹²²⁾ Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2013, *Suso Musa c. Malta*, ricorso n. 42337/12, punto 61.

⁽¹²³⁾ Esempio: secondo il diritto tedesco, l'assistenza finanziaria gratuita dev'essere concessa solo se il ricorso contro l'ordine di trattenimento ha qualche prospettiva di successo cfr. Corte federale di giustizia (Germania), sentenza del 20 maggio 2016, V ZB 140/15, punto 17.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09.

tutte le decisioni relative «alla revoca o alla riduzione» delle condizioni di accoglienza. Inoltre, il paragrafo 2 prevede l'assistenza legale gratuita, qualora il richiedente protezione internazionale non sia in grado di sostenere i costi e «nella misura in cui tale assistenza sia necessaria per garantire l'accesso effettivo alla giustizia». Tale disposizione rispecchia una garanzia analoga a quella prevista per i richiedenti trattenuti dall'articolo 9, paragrafo 6, della DCA (rifusione). In linea con l'articolo 13 della CEDU e con la Carta dell'UE, queste misure accrescono la possibilità di accedere a un ricorso effettivo, che è essenziale per garantire il rispetto coerente dei diritti sanciti nella DCA (rifusione).

Nella sentenza *Mahdi* la Corte ha elaborato norme per un ricorso giurisdizionale effettivo. Un'autorità giurisdizionale deve essere in grado di pronunciarsi su tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti al fine di determinare se un trattenimento sia giustificato. A tale scopo è necessario un esame approfondito delle questioni di fatto specifiche per ogni singolo caso. Ove il trattenimento non sia più giustificato, l'autorità giurisdizionale dev'essere in grado di sostituire la propria decisione a quella dell'autorità amministrativa e di adottare una decisione sull'opportunità di ordinare una misura alternativa o di rilasciare il cittadino di un paese terzo interessato. A tal fine, l'autorità giudiziaria deve essere in grado di considerare sia i fatti dichiarati sia le prove addotte dall'autorità amministrativa, sia ancora eventuali osservazioni presentate da un cittadino di un paese terzo. Inoltre, l'autorità giurisdizionale dev'essere in grado di considerare eventuali altri elementi pertinenti per la decisione, qualora lo ritenga necessario. Di conseguenza, i poteri dell'autorità giudiziaria nel contesto dell'esame non possono in alcun caso limitarsi alle questioni sollevate dall'autorità amministrativa interessata. Qualsiasi altra interpretazione si tradurrebbe in un esame inefficace da parte dell'autorità giurisdizionale e comprometterebbe quindi la realizzazione degli obiettivi perseguiti. L'organo giudiziario che compie il riesame dev'essere competente per decidere se la privazione della libertà sia divenuta effettivamente illegittima alla luce di nuovi fattori, emersi dopo la decisione stessa di privare una persona della propria libertà ⁽¹²⁵⁾.

7.6. Possibilità di contattare l'UNHCR

La DPA (rifusione) prevede la garanzia che ai richiedenti asilo non sia negata la possibilità di comunicare con l'UNHCR tramite la procedura di asilo [articolo 12, paragrafo 1, lettera c), DPA (rifusione)]. Oltre a questa salvaguardia di carattere generale, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, lettera b), della DCA (rifusione), gli Stati membri garantiscono che, durante il trattenimento, i richiedenti protezione internazionale abbiano la possibilità di comunicare, in particolare con «i rappresentanti dell'UNHCR e altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi competenti». Questa possibilità è ulteriormente sviluppata nelle linee guida dell'UNHCR in materia di trattenimento, che prescrivono di garantire l'accesso all'UNHCR e da parte dell'UNHCR, nonché di mettere a disposizione le strutture che consentano tali visite [paragrafo 48 (vii)].

⁽¹²⁵⁾ Per ulteriori informazioni cfr. European Law Institute, *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law: Checklists and European standards* (Trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari e Stato di diritto: elenchi di controllo e norme europee), 2017.

8. Condizioni di trattenimento

Ai sensi del considerando 18 della DCA (rifusione), è opportuno che i richiedenti che si trovano in stato di trattenimento siano trattati nel pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione ⁽¹²⁶⁾. Un richiedente non può essere privato – anche solo per un periodo temporaneo dopo la presentazione di una domanda di protezione internazionale, e prima di essere effettivamente trasferito nello Stato membro competente – della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla DCA (rifusione) ⁽¹²⁷⁾. Il considerando 20 della DCA (rifusione) prevede che il ricorso al trattenimento sia l'ultima risorsa. Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III, ai casi di trattenimento che rientrano nello stesso regolamento si applicano gli articoli 9, 10 e 11 della DCA (rifusione).

8.1. Appositi centri di trattenimento

Come prescrive l'articolo 10, paragrafo 1, della DCA (rifusione), il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale ha luogo, di regola, in appositi centri di trattenimento. Se ciò non è possibile, il richiedente trattenuto è tenuto separato dai detenuti comuni e da altri cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale. La separazione dei richiedenti protezione internazionale dai detenuti comuni costituisce un obbligo incondizionato, che deve essere rispettato anche se la persona interessata desidera essere collocata insieme a tali detenuti ⁽¹²⁸⁾. La Corte EDU prescrive di mantenere ai minimi livelli possibili il trattenimento in strutture di polizia ⁽¹²⁹⁾. Inoltre, l'articolo 21, paragrafo 1, della DCA (rifusione) e il considerando 14 della stessa impongono di tener conto della situazione dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Tali richiedenti vulnerabili possono includere i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, come ad esempio le vittime della mutilazione genitale femminile. La condizione di richiedente asilo relega il richiedente protezione internazionale in un gruppo particolarmente svantaggiato e vulnerabile, bisognoso di protezione speciale ⁽¹³⁰⁾. Occorre però tenere presente che la Corte EDU, nella causa *M.S.S.*, non ha interpretato esplicitamente la vulnerabilità nel senso indicato dalla DCA (rifusione) ⁽¹³¹⁾.

L'articolo 3 della CEDU proibisce la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti e impone agli Stati membri di garantire che una persona sia detenuta in condizioni compatibili

⁽¹²⁶⁾ Articolo 1 della Carta dell'UE.

⁽¹²⁷⁾ CGUE, sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales e de l'Immigration*, punto 56.

⁽¹²⁸⁾ CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, causa C-474/13, *Thi Ly Pham c. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, punti 17 e 23, in merito all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva rimpatri 2008/115/CE.

⁽¹²⁹⁾ Corte EDU, sentenze del 13 aprile 2010, *Charahili c. Turchia*, ricorso n. 46605/07; *Keshmiri c. Turchia*, ricorso n. 36370/08, *Ranjbar e a. c. Turchia*, ricorso n. 37040/07, *Tehrani e a. c. Turchia*, ricorsi n. 32940/08, 41626/08 e 43616/08.

⁽¹³⁰⁾ Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, punto 251.

⁽¹³¹⁾ Corte EDU, 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non esponano i detenuti a una situazione di pericolo o disagio di intensità superiore al livello inevitabile di sofferenza implicita nella detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la loro salute e il loro benessere siano adeguatamente garantiti ⁽¹³²⁾. Nondimeno, il maltrattamento di cui all'articolo 3 deve raggiungere un livello minimo di gravità, la cui valutazione è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso, tra cui principalmente la durata del trattamento, i suoi effetti sul fisico o sulla psiche, il sesso, l'età e lo stato di salute della persona interessata ⁽¹³³⁾.

Trattenere i richiedenti protezione internazionale in una zona di transito impone agli Stati membri di rispettare gli obblighi internazionali, in particolare quelli previsti dalla convenzione di Ginevra e dalla CEDU ⁽¹³⁴⁾.

8.2. Requisiti speciali

L'articolo 10 della DCA (rifusione) fissa requisiti specifici per il trattenimento di richiedenti protezione internazionale, in funzione della loro condizione di appartenenti a un determinato gruppo vulnerabile. Le condizioni di trattenimento devono rispettare requisiti specifici, ad esempio in materia di sovraffollamento, ventilazione, accesso a spazi all'aria aperta, qualità del riscaldamento, esigenze in materia salute e relativo trattamento nonché norme fondamentali in materia di salute e igiene. Dev'essere inoltre rispettata la tutela dell'unità familiare.

8.2.1 Sovraffollamento, ventilazione, accesso a spazi all'aria aperta, qualità del riscaldamento, norme igieniche

In generale, la questione di una violazione dell'articolo 3 della CEDU deve prendere in considerazione i seguenti tre elementi: a) ciascun detenuto deve disporre di un posto letto individuale in una cella; b) ciascun detenuto deve disporre di una superficie calpestabile di almeno tre metri quadrati; c) la superficie complessiva della cella dev'essere tale da consentire ai detenuti di muoversi liberamente tra i mobili ⁽¹³⁵⁾. Gli standard carcerari elaborati dal Comitato per la prevenzione della tortura rappresentano un'essenziale salvaguardia per il benessere dei detenuti ⁽¹³⁶⁾.

Il sovraffollamento costituisce una violazione dell'articolo 3 della CEDU. In una cella collettiva vige il requisito generale di disporre di tre metri quadrati di superficie calpestabile per ogni detenuto (comprensivi dello spazio occupato dai mobili, ma non di quello occupato dai sanitari) ⁽¹³⁷⁾. Tuttavia, la mancanza di spazio può essere compensata da altri aspetti delle condizioni di detenzione ⁽¹³⁸⁾. Pertanto, nel caso in cui il sovraffollamento non sia così notevole da sollevare, di per sé, un problema ai sensi dell'articolo 3, ad esempio se lo spazio personale è compreso tra i tre ed i quattro metri quadrati per detenuto, occorre tener conto di

⁽¹³²⁾ Corte EDU, 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, punto 221.

⁽¹³³⁾ Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, ricorso n. 16483/12, punti 158-159.

⁽¹³⁴⁾ Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, ricorso n. 19776/92, punto 43.

⁽¹³⁵⁾ Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2013, *Aden Ahmed c. Malta*, ricorso n. 55352/12, punto 87.

⁽¹³⁶⁾ Corte EDU, sentenza del 22 novembre 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, n. 25794/13 e n. 28151/13, punto 102.

⁽¹³⁷⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, punto 166.

⁽¹³⁸⁾ Corte EDU, 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*.

altri aspetti: ad esempio l'accesso alla passeggiata all'aria aperta, alla luce e all'aria naturali, la ventilazione disponibile, l'adeguatezza dei sistemi di riscaldamento, la possibilità di utilizzare in modo riservato i servizi igienici nonché il rispetto delle esigenze sanitarie ed igieniche di base ⁽¹³⁹⁾.

8.2.2 Assistenza sanitaria

La DCA (rifusione) contiene anche disposizioni in materia di assistenza sanitaria. Lo stato di salute delle persone vulnerabili costituisce una delle preoccupazioni principali [articolo 11, paragrafo 1, della DCA (rifusione)] e, ai sensi dell'articolo 19 della stessa direttiva, gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti protezione internazionale ricevano la necessaria assistenza sanitaria, che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali. Ai richiedenti protezione internazionale con esigenze di accoglienza particolari occorre fornire la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica. Inoltre, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, della DCA (rifusione) le vittime di torture o violenze hanno accesso ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate. In generale, per quanto riguarda la compatibilità della salute del richiedente con la permanenza in trattenimento occorre tener conto di tre elementi specifici: a) le patologie del richiedente, b) l'adeguatezza dell'assistenza e delle cure mediche prestate durante il trattenimento e c) l'opportunità di mantenere la misura di trattenimento alla luce dello stato di salute del richiedente ⁽¹⁴⁰⁾. In tal senso, trattenere una donna in avanzato stato di gravidanza in una struttura di trattenimento sovraffollata o in mancanza di personale femminile costituisce una violazione dell'articolo 3 della CEDU ⁽¹⁴¹⁾. Come regola generale, non dovrebbero essere trattenute né le donne in stato di gravidanza, né le madri che allattano, entrambe hanno esigenze particolari ⁽¹⁴²⁾. Qualora le autorità decidano di collocare e mantenere una persona con disabilità in stato di trattenimento, devono prestare particolare attenzione a garantire condizioni corrispondenti alle esigenze particolari derivanti da tale disabilità ⁽¹⁴³⁾. Nel caso in cui le autorità siano a conoscenza del fatto che un richiedente soffre di una malattia grave o incurabile, devono agire con debita diligenza per adottare tutte le misure prevedibilmente utili per tutelare la sua salute ed evitare che essa si deteriori durante il trattenimento ⁽¹⁴⁴⁾. Le persone con problemi di salute mentale dovrebbero essere trattenute in strutture adatte alla loro condizione ⁽¹⁴⁵⁾.

8.2.3 Nucleo familiare

I nuclei familiari, definiti dall'articolo 2, lettera c), della DCA, devono essere protetti, anche se vengono trattenuti. Pertanto, l'articolo 12 della DCA impone agli Stati membri di mantenere

⁽¹³⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 10 gennaio 2012, *Ananyev e a. c. Russia*, ricorso n. 42525/07, punti da 149 a 159.

⁽¹⁴⁰⁾ Corte EDU, sentenza del 20 gennaio 2009, *Stawomir Musiał c. Polonia*, ricorso n. 28300/06, punto 88.

⁽¹⁴¹⁾ Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2012, *Mahmundi e a. c. Grecia*, ricorso n. 14902/10, punto 70; Corte EDU, sentenza del 9 dicembre 2013, *Aden Ahmed c. Malta*, ricorso n. 55352/12, punto 92.

⁽¹⁴²⁾ Corte EDU, sentenza del 21 aprile 2011, *Nechiporuk e Yonkalo c. Ucraina*, ricorso n. 42310/04, punto 156. Nazioni Unite, *Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)* [Regole minime delle Nazioni Unite sul trattamento delle donne detenute e le misure non detentive per le donne autrici di reato (regole di Bangkok)] ottobre 2010, norma 42.

⁽¹⁴³⁾ Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2012, *Z.H. c. Ungheria*, ricorso n. 28973/11, punto 29.

⁽¹⁴⁴⁾ Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio*, ricorso n. 10486/10, punto 94.

⁽¹⁴⁵⁾ Corte EDU, sentenza del 20 gennaio 2009, *Stawomir Musiał c. Polonia*, ricorso n. 28300/06, punto 94.

nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare. Questa disposizione coincide con l'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU, ai sensi del quale ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. Pertanto, gli Stati membri hanno l'obbligo di agire in modo da consentire agli interessati di condurre una normale vita familiare⁽¹⁴⁶⁾. Il godimento da parte del genitore e del figlio della reciproca compagnia costituisce un elemento fondamentale della vita familiare⁽¹⁴⁷⁾. In ciascun caso, occorre stabilire se il trattenimento del nucleo familiare, soprattutto per quanto riguarda la durata, sia necessario ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della CEDU, ossia se sia giustificato da una pressante esigenza sociale e, in particolare, proporzionato al legittimo obiettivo perseguito⁽¹⁴⁸⁾. Nel caso di nuclei familiari comprendenti minori, il trattenimento deve essere limitato al minimo indispensabile⁽¹⁴⁹⁾. Nella valutazione della proporzionalità le autorità devono tener conto dell'interesse superiore del minore⁽¹⁵⁰⁾. Ciò significa mantenere, per quanto possibile, l'unità del nucleo familiare, e considerare misure alternative affinché il trattenimento dei minori costituisca solo l'ultima risorsa⁽¹⁵¹⁾. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della DCA (rifusione) in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III, alle famiglie trattenute è fornita una sistemazione separata che ne tuteli l'intimità. Infine, l'articolo 10, paragrafo 4, della DCA (rifusione) stabilisce il diritto dei nuclei familiari trattenuti di comunicare all'interno della famiglia, con avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti, in condizioni che rispettano la vita privata.

8.2.4 Minori

Ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della DCA (rifusione), un minore è una persona di età inferiore agli anni diciotto. L'articolo 23 della DCA (rifusione) impone di considerare in primo luogo l'interesse superiore del minore. Il principio dell'interesse superiore del minore si estende, al di là dell'esigenza di rappresentanza legale di un minore non accompagnato, di ricongiungimento familiare, del benessere e sviluppo sociale del minore, della incolumità e sicurezza, del rispetto della sua opinione ed esigenza di identificare familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato⁽¹⁵²⁾. I minori sono trattenuti solo come extrema ratio e dopo aver accertato che non possono essere applicate misure alternative meno coercitive in maniera efficace⁽¹⁵³⁾. In generale, nei casi di trattenimento di minori occorre tener conto di diversi aspetti: se il minore sia accompagnato oppure no; l'età del minore, il suo stato di salute, compresi gli eventuali sentimenti di paura, di angoscia e di inferiorità; la durata del trattenimento e i suoi effetti fisici e mentali; la situazione particolare del centro di trattenimento, compresa la zona circostante⁽¹⁵⁴⁾. Al trattenimento deve farsi ricorso per un periodo di durata più breve possibile e bisogna compiere ogni sforzo perché i minori trattenuti siano rilasciati quanto prima⁽¹⁵⁵⁾.

⁽¹⁴⁶⁾ Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2018, *Bistieva e a. c. Polonia*, ricorso n. 75157/14, punto 72.

⁽¹⁴⁷⁾ Corte EDU, 2018, *Bistieva e a. c. Polonia*, punto 73.

⁽¹⁴⁸⁾ Corte EDU, 2018, *Bistieva e a. c. Polonia*, punto 77.

⁽¹⁴⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 17 novembre 2016, *V.M. e a. c. Belgio*, ricorso n. 60125/11, punto 217.

⁽¹⁵⁰⁾ Corte EDU, 2018, *Bistieva e a. c. Polonia*, punto 78.

⁽¹⁵¹⁾ Corte EDU, 2018, *Bistieva e a. c. Polonia*, punto 78.

⁽¹⁵²⁾ Articolo 23 della DCA e articolo 6, paragrafo 2, paragrafo 3, lettere da a) a d), e paragrafo 4, del regolamento Dublino III.

⁽¹⁵³⁾ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *European legal and policy framework on immigration detention of children* (Quadro giuridico e politico europeo sul trattenimento dei minori immigrati), 2017.

⁽¹⁵⁴⁾ Corte EDU, sentenza del 12 luglio 2016, *A.B. e a. c. Francia*, ricorso n. 11593/12, punto 109.

⁽¹⁵⁵⁾ Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, ricorso n. 29217/12, punto 99.

Inoltre, la seconda frase del considerando 18 della DCA (rifusione) afferma che, in particolare, gli Stati membri dovrebbero assicurare l'applicazione dell'articolo 37 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989. Nel complesso, bisogna tener conto del fatto che i minori richiedenti asilo sono estremamente vulnerabili e verificare se esistono alternative al trattenimento ⁽¹⁵⁶⁾. I minori trattenuti devono potere avere la possibilità di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco ed attività ricreative consone alla loro età [(articolo 11, paragrafo 2, terzo comma, della DCA (rifusione)]. Le condizioni di trattenimento non dovrebbero generare una situazione di tensione e ansia, con conseguenze potenzialmente traumatiche ⁽¹⁵⁷⁾. Occorre considerare la durata del trattenimento e lo stato di salute dei minori ⁽¹⁵⁸⁾. La possibilità di ricevere assistenza legale e mettersi quotidianamente in contatto con i parenti non si può considerare sufficiente a soddisfare tutte le esigenze di un bambino ⁽¹⁵⁹⁾. È necessario adottare misure per garantire che il minore riceva consulenza e assistenza all'istruzione adeguate, da personale qualificato appositamente incaricato a tale scopo ⁽¹⁶⁰⁾. I minori trattenuti hanno diritto ad avere rapidamente accesso a un'assistenza giuridica o a ogni altra assistenza adeguata ⁽¹⁶¹⁾.

L'UNHCR sostiene che i minori non dovrebbero mai essere trattenuti per scopi connessi all'immigrazione, indipendentemente dallo status giuridico/migratorio loro, o dei loro genitori, e che il trattenimento non corrisponde mai al loro interesse superiore ⁽¹⁶²⁾. A tale proposito, la Corte EDU ha statuito in più occasioni che in effetti il trattenimento non corrispondeva all'interesse superiore del minore ⁽¹⁶³⁾.

8.2.5 Minori non accompagnati

Ai sensi della DCA (rifusione), si intende per «minore non accompagnato» il minore che entri nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio dello Stato membro [articolo 2, lettera e), della DCA (rifusione)]. I minori non accompagnati sono trattenuti solo in circostanze eccezionali. L'articolo 11, paragrafo 3, della DCA (rifusione) fissa le relative prescrizioni: è fatto il possibile affinché i minori non accompagnati trattenuti siano rilasciati il più rapidamente possibile; essi ricevono una sistemazione separata dagli adulti; non sono mai trattenuti in istituti penitenziari; e, per quanto possibile, deve essere fornita loro una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età. I bambini molto piccoli dipendono di solito in larga misura dagli adulti, sono scarsamente in grado di badare a se stessi e hanno

⁽¹⁵⁶⁾ Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2012, *Popov c. Francia*, ricorsi n. 39472/07 e n. 39474/07, punto 91, punto 119.

⁽¹⁵⁷⁾ Corte EDU, sentenza del 22 novembre 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, ricorsi nn. 25794/13 e 28151/13, punto 104.

⁽¹⁵⁸⁾ Corte EDU, 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, punto 112.

⁽¹⁵⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, ricorso n. 13178/03, punto 52.

⁽¹⁶⁰⁾ Corte EDU, 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, punti 50-59.

⁽¹⁶¹⁾ Articolo 37, lettere c) e d), della convenzione sui diritti dell'infanzia.

⁽¹⁶²⁾ UNHCR, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context* (Posizione dell'UNHCR sul trattenimento di minori rifugiati e migranti nel contesto della migrazione), 2017.

⁽¹⁶³⁾ Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, ricorso n. 8687/08; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2010, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio*, ricorso n. 41442/07; Corte EDU, 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*; Corte EDU, 2012, *Popov c. Francia*, punto 91, punto 119.

probabilmente bisogno di un'assistenza speciale⁽¹⁶⁴⁾. Occorre adottare misure funzionali all'interesse superiore del minore, come il collocamento in un centro specializzato o presso genitori affidatari⁽¹⁶⁵⁾, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della DCA (rifusione).

8.2.6 Altre persone vulnerabili

Alle richiedenti protezione internazionale trattenute gli Stati membri «garantiscono una sistemazione separata dai richiedenti uomini, salvo che si tratti di familiari e che tutti gli interessati vi acconsentano» [articolo 11, paragrafo 5, della DCA (rifusione)]. Si possono prevedere eccezioni per l'uso degli spazi comuni destinati ad attività ricreative o sociali, compresa la fornitura dei pasti.

Se il richiedente sostiene di far parte di un gruppo vulnerabile, ai sensi dell'articolo 21 della DCA (rifusione), nel paese che ha dovuto lasciare, le autorità dovrebbero prestare particolare attenzione al fine di evitare situazioni in cui egli sia detenuto in condizioni di scarsa sicurezza, fra altri soggetti trattenuti. Nel caso delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI), le autorità non hanno rispettato tale prescrizione allorché hanno ordinato il trattenimento di una persona LGBTI, senza considerare in che misura soggetti vulnerabili come queste persone possano considerarsi al sicuro o meno tra altri soggetti trattenuti, molti dei quali provengono da paesi in cui sono diffusi pregiudizi culturali o religiosi contro di esse⁽¹⁶⁶⁾.

8.2.7 Diritto alla comunicazione e all'informazione durante il trattenimento

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, della DCA (rifusione), i rappresentanti dell' UNHCR, o di un'organizzazione operante nel territorio dello Stato membro interessato per conto dell'UNHCR conformemente a un accordo con detto Stato membro, hanno la possibilità di comunicare con i richiedenti protezione internazionale e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. L'articolo 10, paragrafo 4, della medesima direttiva impone agli Stati membri di garantire ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Restrizioni sull'accesso alla struttura di trattenimento possono essere imposte solo qualora, a norma del diritto nazionale, siano obiettivamente necessarie per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa della struttura stessa, purché l'accesso non risulti in tal modo gravemente ristretto o non sia reso impossibile. Inoltre, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 5, della DCA (rifusione), gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti trattenuti siano sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi. Le informazioni devono essere comunicate in una lingua che i richiedenti comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile. Gli Stati membri possono derogare a tale obbligo in casi debitamente giustificati e per un periodo di tempo ragionevole e che sia il più breve possibile, qualora i richiedenti siano trattenuti in un posto di frontiera o in una zona di

⁽¹⁶⁴⁾ Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, ricorso n. 13178/03, punto 51.

⁽¹⁶⁵⁾ Corte EDU, 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, punto 51.

⁽¹⁶⁶⁾ Corte EDU, sentenza del 5 luglio 2016, *O.M. c. Ungheria*, ricorso n. 9912/15, punto 53.

transito ⁽¹⁶⁷⁾. Tuttavia, non sempre la mancanza di informazioni adeguate incide su un richiedente in misura eccessiva ai sensi dell'articolo 3 della CEDU, giacché bisogna tener conto della lunghezza del trattenimento ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁷⁾ L'articolo 10, paragrafo 5, della DCA rimanda all'articolo 43 della direttiva 2013/32/UE.

⁽¹⁶⁸⁾ Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2018, *J.R. e a. c. Grecia*, ricorso n. 22696/16, punti 144-147.

9. Onere della prova/livello probatorio

Le decisioni di trattenimento si basano su una valutazione della necessità e proporzionalità della misura alla luce dell'applicazione di motivi legittimi e legali.

L'onere della prova a fondamento di un motivo di trattenimento, compreso l'eventuale rischio di fuga, spetta allo Stato (articolo 8, paragrafi 2 e 3, e articolo 9, paragrafi 1 e 2). Ad esempio, prima di ordinare il trattenimento sulla base dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), della DCA (rifusione) le autorità competenti devono preventivamente verificare, caso per caso, se il pericolo che la persona interessata fa correre alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico corrisponde almeno alla gravità dell'ingerenza nel diritto alla libertà della suddetta persona che tali misure costituirebbero [CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016 nella causa C-601/15 PPU, *J.N.*, punto 69] ⁽¹⁶⁹⁾.

Il fattore comune di cui occorre sempre tener conto è la forte asimmetria esistente tra lo status e i mezzi di cui dispongono il richiedente protezione internazionale trattenuto, da un lato, e lo Stato membro che lo trattiene, dall'altro, per quanto riguarda la possibilità di accedere alle informazioni che determinano l'illegittimità del trattenimento o delle condizioni di trattenimento. Tali casi, soprattutto in presenza di evidenti contraddizioni tra le dichiarazioni del richiedente protezione internazionale e quelle del governo convenuto ⁽¹⁷⁰⁾, non si prestano a un'applicazione rigorosa del principio *affirmanti incumbit probatio* (chi fa un'affermazione ha l'onere di fornire la prova della sua fondatezza).

⁽¹⁶⁹⁾ European Law Institute, *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law: Checklists and European standards* (Trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari e Stato di diritto: elenchi di controllo e norme europee), 2017.

⁽¹⁷⁰⁾ Corte EDU, sentenza del 31 luglio 2012, *Mahmundi e a. c. Grecia*, ricorso n. 14902/10, punto 60.

Allegato A — Selezione di disposizioni internazionali pertinenti

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Articolo 1 Dignità umana

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

Articolo 3 Diritto all'integrità della persona

Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.

Articolo 4 Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

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

Articolo 6 Diritto alla libertà e sicurezza

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Articolo 3 Proibizione della tortura

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

Articolo 5 Diritto alla libertà e alla sicurezza

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

(b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;

(c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;

(f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione.

2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.

3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza.

4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.

Articolo 6

Diritto a un equo processo

1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

(a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;

(b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;

(c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;

(d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

(e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.

Articolo 13

Diritto a un ricorso effettivo

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Convenzione relativa allo status dei rifugiati

Articolo 26

Diritto di libero passaggio

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

Articolo 31

Rifugiati che soggiornano irregolarmente nel paese ospitante

1. Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, nei confronti di rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari.

2. Gli Stati Contraenti limitano gli spostamenti di tali rifugiati soltanto nella misura necessaria. Tali limitazioni devono essere mantenute solo fintanto che lo statuto di questi rifugiati nel paese che li ospita sia stato regolato o essi siano riusciti a farsi ammettere in un altro paese. Gli Stati Contraenti concedono a tali rifugiati un termine adeguato e tutte le facilitazioni necessarie affinché possano ottenere il permesso d'entrata in un altro paese.

Articolo 33

Divieto d'espulsione e di rinvio al confine («refoulement»)

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

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

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Articolo 2

Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi limitazione di sovranità.

Articolo 8

Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.

Articolo 9

Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato.

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia

Articolo 37

Gli Stati parti vigilano affinché:

- a) nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Né la pena capitale né l'imprigionamento a vita senza possibilità di rilascio devono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a diciotto anni;
- b) nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria. L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa e avere la durata più breve possibile;
- c) ogni fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana e in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età. In particolare, ogni fanciullo privato di libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo, ed egli avrà diritto di rimanere in contatto con la sua famiglia per mezzo di corrispondenza e di visite, tranne che in circostanze eccezionali;

d) i fanciulli privati di libertà abbiano diritto ad avere rapidamente accesso a un'assistenza giuridica o a ogni altra assistenza adeguata, nonché il diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinanzi un tribunale o altra autorità competente, indipendente e imparziale, e una decisione sollecita sia adottata in materia.

Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE)

Considerando 27 — Considerato che i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti conformemente alla presente direttiva e alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale.

Articolo 2 Definizioni

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(b) «domanda di protezione internazionale» o «domanda»: una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE e che possa essere richiesto con domanda separata;

(e) «decisione definitiva»: una decisione che stabilisce se a un cittadino di un paese terzo o a un apolide è concesso lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria a norma della direttiva 2011/95/UE e che non è più impugnabile nell'ambito del capo V della presente direttiva, indipendentemente dal fatto che l'impugnazione produca l'effetto di autorizzare i richiedenti a rimanere negli Stati membri interessati in attesa del relativo esito[.]

Articolo 3 Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

3. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva nei procedimenti di esame di domande intese a ottenere qualsiasi forma di protezione che esula dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE.

Articolo 6

Accesso alla procedura

1. Quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda. Se la domanda di protezione internazionale è presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale, gli Stati membri provvedono affinché la registrazione sia effettuata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda. Gli Stati membri garantiscono che tali altre autorità preposte a ricevere le domande di protezione internazionale quali la polizia, le guardie di frontiera, le autorità competenti per l'immigrazione e il personale dei centri di trattenimento abbiano le pertinenti informazioni e che il loro personale riceva il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità e le istruzioni per informare i richiedenti dove e in che modo possono essere inoltrate le domande di protezione internazionale.
2. Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima. Qualora il richiedente non presenti la propria domanda, gli Stati membri possono applicare di conseguenza l'articolo 28.
3. Fatto salvo il paragrafo 2, gli Stati membri possono esigere che le domande di protezione internazionale siano introdotte personalmente e/o in un luogo designato.
4. In deroga al paragrafo 3, una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando un formulario sottoposto dal richiedente o, qualora sia previsto nel diritto nazionale, una relazione ufficiale è pervenuta alle autorità competenti dello Stato membro interessato.
5. Qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono stabilire che tale termine sia prorogato di dieci giorni lavorativi.

Articolo 9

Diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda

1. I richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione secondo le procedure di primo grado di cui al capo III. Il diritto a rimanere non dà diritto a un titolo di soggiorno.
2. Gli Stati membri possono derogare a questa disposizione solo se l'interessato presenta una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 41, o se essi intendono consegnare o estradare, ove opportuno, una persona in altro Stato membro in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo o altro, o in un paese terzo, o presso un giudice o un tribunale penale internazionale.
3. Gli Stati membri possono estradare un richiedente in un paese terzo ai sensi del paragrafo 2 soltanto se le autorità competenti hanno accertato che la decisione di estradizione non comporterà il «refoulement» diretto o indiretto, in violazione degli obblighi internazionali e dell'Unione di detto Stato membro.

Articolo 12

Garanzie per i richiedenti

1. In relazione alle procedure di cui al capo III, gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti godano delle seguenti garanzie:

(c) non è negata al richiedente la possibilità di comunicare con l'UNHCR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale o altra consulenza ai richiedenti a norma del diritto dello Stato membro interessato[.]

Articolo 26

Trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE.

Articolo 28

Procedura in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia ad essa

1. Qualora vi siano ragionevoli motivi per ritenere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la domanda o rinunciato ad essa, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero, se l'autorità accertante giudica la domanda infondata in base a un adeguato esame del merito della stessa in linea con l'articolo 4 della direttiva 2011/95/UE, respingere la domanda. Gli Stati membri possono presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la domanda di protezione internazionale o rinunciato a essa, in particolare quando è accertato che: a) il richiedente non ha risposto alla richiesta di fornire informazioni essenziali per la sua domanda a norma dell'articolo 4 della direttiva 2011/95/UE né è comparso al colloquio personale di cui agli articoli da 14 a 17 della presente direttiva, a meno che dimostri, entro un ragionevole periodo di tempo, di non aver potuto per cause di forza maggiore[.]

Articolo 43

Procedure di frontiera

2. Gli Stati membri provvedono affinché la decisione nell'ambito delle procedure di cui al paragrafo 1 sia presa entro un termine ragionevole. Se la decisione non è stata presa entro un termine di quattro settimane, il richiedente è ammesso nel territorio dello Stato membro, affinché la sua domanda sia esaminata conformemente alle altre disposizioni della presente direttiva.

Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE)

Considerando

- **Considerando 9** — Nell'applicare la presente direttiva gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la direttiva rispetti pienamente i principi dell'interesse superiore del minore e dell'unità familiare, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispettivamente.

- **Considerando 15** — Il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere regolato in conformità al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, in particolare in conformità agli obblighi giuridici internazionali degli Stati membri, e all'articolo 31 della convenzione di Ginevra. I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento. Il richiedente in stato di trattenimento dovrebbe godere effettivamente delle necessarie garanzie procedurali, quali il diritto a un ricorso giudiziario dinanzi a un'autorità giurisdizionale nazionale.
- **Considerando 16** — Per quanto riguarda le procedure amministrative correlate ai motivi di trattenimento, la nozione di «debita diligenza» richiede per lo meno che gli Stati membri adottino misure concrete e significative per assicurare che il tempo necessario per verificare i motivi di trattenimento sia il più breve possibile e che vi sia una prospettiva reale che tale verifica possa essere effettuata con successo il più rapidamente possibile. Il trattenimento non dovrebbe superare il tempo ragionevolmente necessario per completare le procedure pertinenti.
- **Considerando 17** — I motivi di trattenimento stabiliti nella presente direttiva lasciano impregiudicati altri motivi di trattenimento, compresi quelli che rientrano nell'ambito dei procedimenti penali, applicabili conformemente alla legislazione nazionale, non correlati alla domanda di protezione internazionale presentata dal cittadino di un paese terzo o dall'apolide.
- **Considerando 18** — È opportuno che i richiedenti che si trovano in stato di trattenimento siano trattati nel pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione. In particolare, gli Stati membri dovrebbero assicurare l'applicazione dell'articolo 37 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989.
- **Considerando 19** — In alcuni casi può risultare impossibile, nella pratica, assicurare immediatamente il rispetto di determinate garanzie di accoglienza nel quadro del trattenimento, ad esempio a causa della situazione geografica o della struttura specifica del centro di trattenimento. È tuttavia opportuno che qualsiasi deroga a tali garanzie sia temporanea e sia applicata solo nelle circostanze eccezionali previste dalla presente direttiva. Le deroghe dovrebbero applicarsi solo in circostanze eccezionali e dovrebbero essere debitamente giustificate, tenendo conto delle circostanze di ogni singolo caso, tra cui il livello di gravità della deroga, la sua durata e i suoi effetti sul richiedente interessato.
- **Considerando 20** — Al fine di meglio garantire l'integrità fisica e psicologica dei richiedenti, è opportuno che il ricorso al trattenimento sia l'ultima risorsa e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione. Ogni eventuale misura alternativa al trattenimento deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti.
- **Considerando 21** — Al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali che prevedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale, è opportuno che siano fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.
- **Considerando 22** — Nel decidere le disposizioni in materia di alloggio, gli Stati membri dovrebbero tenere in debito conto l'interesse superiore del minore, nonché le situazioni particolari del richiedente nel caso in cui questi è dipendente da familiari o da altri parenti stretti quali fratelli minori non sposati già presenti nello Stato membro.

Articolo 2 Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- (a) «domanda di protezione internazionale»: la domanda di protezione internazionale quale definita all'articolo 2, lettera h), della direttiva 2011/95/UE;
- (b) «richiedente»: il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva;
- (c) «familiari»: i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale:
- il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi;
 - i figli minori delle coppie di cui al primo trattino o del richiedente, a condizione che non siano coniugati e indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;
 - il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato, nei casi in cui detto richiedente è minore e non coniugato,
- (d) «minore»: il cittadino di un paese terzo o l'apolide d'età inferiore agli anni diciotto;
- (e) «minore non accompagnato»: il minore che entri nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri;
- (f) «condizioni di accoglienza»: il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti ai sensi della presente direttiva;
- (h) «trattenimento»: il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione;
- (i) «centro di accoglienza»: qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti;
- (j) «rappresentante»: la persona o l'organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure previste dalla presente direttiva, allo scopo di garantire l'interesse superiore del minore ed esercitare la capacità di agire per suo conto, ove necessario. L'organizzazione designata come rappresentante nomina una persona responsabile di assolverne le funzioni nei confronti del minore non accompagnato, in conformità della presente direttiva;

(k) «richiedente con esigenze di accoglienza particolari»: una persona vulnerabile ai sensi dell'articolo 21, che necessita di garanzie particolari per godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva.

Articolo 8 **Trattenimento**

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.
2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.
3. 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;
 - (c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;
 - (d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della 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, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;
 - (e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;
 - (f) conformemente all'articolo 28 del 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.

Articolo 9

Garanzie per i richiedenti trattenuti

1. 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.

Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.

2. Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa.
3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente.

Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.

4. I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali.
5. Il provvedimento di trattenimento è riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio e/o su richiesta del richiedente in questione, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verifichino circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento.
6. Nei casi di verifica in sede giudiziaria del provvedimento di trattenimento di cui al paragrafo 3, gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti abbiano accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali. Ciò comprende, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione all'udienza dinanzi alle autorità giurisdizionali a nome del richiedente. L'assistenza e la rappresentanza legali gratuite sono prestate da persone adeguatamente qualificate, autorizzate o riconosciute ai sensi del diritto nazionale, i cui interessi non contrastano o non possono potenzialmente contrastare con quelli del richiedente.
7. Gli Stati membri possono anche disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite siano concesse:

(a) soltanto a chi non disponga delle risorse necessarie; e/o

(b) soltanto mediante i servizi forniti da avvocati o altri consulenti legali che sono specificamente designati dal diritto nazionale ad assistere e rappresentare i richiedenti.

8. Gli Stati membri possono altresì:

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

(b) prevedere, per quanto riguarda gli onorari e le altre spese, che il trattamento concesso ai richiedenti non sia più favorevole di quello di norma concesso ai propri cittadini per questioni che rientrano nell'assistenza legale.

9. Gli Stati membri possono esigere un rimborso integrale o parziale delle spese sostenute, allorché vi sia stato un considerevole miglioramento delle condizioni finanziarie del richiedente o se la decisione di accordare tali prestazioni è stata adottata in base a informazioni false fornite dal richiedente.

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

Articolo 10 **Condizioni di trattenimento**

1. Il trattenimento dei richiedenti ha luogo, di regola, in appositi centri di trattenimento. Lo Stato membro che non possa ospitare il richiedente in un apposito centro di trattenimento e sia obbligato a sistemarlo in un istituto penitenziario, provvede affinché il richiedente trattenuto sia tenuto separato dai detenuti ordinari e siano applicate le condizioni di trattenimento previste dalla presente direttiva. Per quanto possibile, i richiedenti sono tenuti separati dai cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale. Quando i richiedenti non possono essere tenuti separati da altri cittadini di paesi terzi, lo Stato membro interessato provvede affinché siano applicate le condizioni di trattenimento previste dalla presente direttiva.

2. I richiedenti trattenuti hanno accesso a spazi all'aria aperta.

3. Gli Stati membri garantiscono ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Tale possibilità si applica alle organizzazioni che operano nel territorio dello Stato membro interessato per conto dell'UNHCR, conformemente a un accordo con detto Stato membro.

4. Gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso.

5. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti trattenuti siano sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile. Gli Stati membri possono derogare a tale obbligo in casi debitamente giustificati e per un periodo ragionevole di durata più breve possibile, qualora i richiedenti siano trattenuti in un posto di frontiera o in una zona di transito. Tale deroga non si applica nei casi di cui all'articolo 43 della direttiva 2013/32/UE.

Articolo 11

Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari

1. Lo stato di salute, anche mentale, dei richiedenti trattenuti che sono persone vulnerabili costituisce la preoccupazione principale delle autorità nazionali. Alle persone vulnerabili trattenute gli Stati membri assicurano controlli periodici e sostegno adeguato tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista sanitario.
2. I minori sono trattenuti solo come ultima risorsa e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace. A tale trattenimento deve farsi ricorso per un periodo di durata più breve possibile ed è fatto il possibile perché siano rilasciati e ospitati in alloggi idonei per i minori. L'interesse superiore del minore, come prescritto all'articolo 23, paragrafo 2, deve essere una considerazione preminente per gli Stati membri. I minori trattenuti devono potere avere la possibilità di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e attività ricreative consone alla loro età.
3. I minori non accompagnati sono trattenuti solo in circostanze eccezionali. È fatto il possibile affinché i minori non accompagnati trattenuti siano rilasciati il più rapidamente possibile. I minori non accompagnati non sono mai trattenuti in istituti penitenziari. Per quanto possibile, ai minori non accompagnati deve essere fornita una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età. Ai minori non accompagnati trattenuti gli Stati membri garantiscono una sistemazione separata dagli adulti.
4. Alle famiglie trattenute è fornita una sistemazione separata che ne tuteli l'intimità.
5. Alle richiedenti trattenute gli Stati membri garantiscono una sistemazione separata dai richiedenti uomini, salvo che si tratti di familiari e che tutti gli interessati vi acconsentano. Si possono applicare eccezioni al primo comma anche per l'uso degli spazi comuni destinati ad attività ricreative o sociali, compresa la fornitura dei pasti.
6. In casi debitamente giustificati e per un periodo ragionevole di durata più breve possibile, gli Stati membri possono derogare al paragrafo 2, terzo comma, al paragrafo 4 e al paragrafo 5, primo comma, se il richiedente è trattenuto in un posto di frontiera o in una zona di transito, fatti salvi i casi di cui all'articolo 43 della direttiva 2013/32/UE.

Regolamento (UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III)

Considerando

- **Considerando 20** — Il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere regolato in conformità del principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale. Il trattenimento dovrebbe essere quanto più breve possibile e dovrebbe essere soggetto ai principi di necessità e proporzionalità. In particolare, il trattenimento dei richiedenti deve essere conforme all'articolo 31 della convenzione di Ginevra. Le procedure previste dal presente regolamento con riguardo alla persona trattata dovrebbero essere applicate in modo prioritario, entro i termini più brevi possibili. Per quanto concerne le garanzie generali che disciplinano il trattenimento, così come le condizioni di trattenimento, gli Stati membri dovrebbero, se del caso, applicare le disposizioni della direttiva 2013/33/UE anche alle persone trattenute sulla base del presente regolamento.

Articolo 2 Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- (i) «minore»: il cittadino di un paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni diciotto;
- (j) «minore non accompagnato»: il minore che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri;
- (n) «rischio di fuga»: la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un richiedente o un cittadino di un paese terzo o un apolide oggetto di una procedura di trasferimento possa fuggire.

Articolo 28 Trattenimento

1. Gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo motivo che sia oggetto della procedura stabilita dal presente regolamento.
2. Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati membri possono trattenere l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento a norma del presente regolamento, sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive.
3. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti da espletare con la dovuta diligenza per eseguire il trasferimento a norma del presente regolamento. Qualora una persona sia trattenuta a norma del presente articolo, il periodo per presentare una richiesta di presa o di ripresa in carico non può superare un mese dalla presentazione della domanda. Lo Stato membro che esegue la procedura a norma del presente regolamento chiede una

risposta urgente in tali casi. Tale risposta è fornita entro due settimane dal ricevimento della richiesta. L'assenza di risposta entro due settimane equivale all'accettazione della richiesta e comporta l'obbligo di prendere in carico o di riprendere in carico la persona, compreso l'obbligo di adottare disposizioni appropriate all'arrivo della stessa. Qualora una persona sia trattenuta a norma del presente articolo, il trasferimento di tale persona dallo Stato membro richiedente verso lo Stato membro competente deve avvenire non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei settimane dall'accettazione implicita o esplicita della richiesta da parte di un altro Stato membro di prendere o di riprendere in carico l'interessato o dal momento in cui il ricorso o la revisione non hanno più effetto sospensivo ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3. Quando lo Stato membro richiedente non rispetta i termini per la presentazione di una richiesta di presa o ripresa in carico o qualora il trasferimento non avvenga entro il termine di sei settimane di cui al terzo comma, la persona non è più trattenuta. Gli articoli 21, 23, 24 e 29 continuano ad applicarsi di conseguenza.

4. Per quanto riguarda le condizioni per il trattenimento delle persone e le garanzie applicabili alle persone trattenute, al fine di assicurare le procedure di trasferimento verso lo Stato membro competente, si applicano gli articoli 9, 10 e 11 della direttiva 2013/33/UE.

Direttiva rimpatri 2008/115/CE

Articolo 15 Trattenimento

1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando: (a) sussiste un rischio di fuga o (b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

Articolo 17 Trattenimento di minori e famiglie

1. I minori non accompagnati e le famiglie con minori sono trattenuti solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo adeguato il più breve possibile.

Allegato B — Schema decisionale

1. IL RICHIEDENTE È TRATTENUTO (O ERA TRATTENUTO NEL PERIODO IN QUESTIONE)?

2. IL RICHIEDENTE È UN RICHIEDENTE PROTEZIONE INTERNAZIONALE (O LO ERA NEL PERIODO IN QUESTIONE)? Se la risposta è no, passare al punto 8

3. IL TRATTENIMENTO È STATO DISPOSTO PER ISCRITTO [ARTICOLO 9, PARAGRAFO 2, DELLA DCA (RIFUSIONE)]?

- Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa?

4. QUALI SONO LE MOTIVAZIONI DEL TRATTENIMENTO?

5. TALI MOTIVAZIONI RIENTRANO IN UNO O PIÙ DEI MOTIVI DI TRATTENIMENTO SPECIFICATI (ARTICOLO 8, PARAGRAFO 3, DELLA DCA)?

5.1 Determinazione/verifica dell'identità o della cittadinanza

- Il richiedente ha omesso di comunicare la sua identità o cittadinanza?
- Lo Stato adotta misure attive per determinare/verificare l'identità o la cittadinanza del richiedente?

5.2 Determinazione del fondamento della domanda

- Per quale motivo il trattenimento è necessario per determinare il fondamento della domanda?
- Esiste un rischio di fuga?
- In base a quali criteri viene valutato tale rischio?

5.3 Decisione sul diritto d'ingresso

- Le procedure di frontiera sono in corso?
- Il trattenimento ha superato, o è probabilmente destinato a superare, le quattro settimane?

5.4 Presentazione di una domanda di protezione dopo il trattenimento ai sensi della direttiva rimpatri

- La domanda di protezione è stata presentata (non inoltrata) dopo il trattenimento ai sensi della direttiva rimpatri (il motivo del trattenimento originario è essenziale)?
- Il richiedente ha avuto la possibilità di accedere alla procedura di asilo prima di tale trattenimento?

- Vi sono motivi ragionevoli per ritenere che la domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio?

5.5 Sicurezza nazionale o ordine pubblico

- Lo Stato ha dimostrato l'esistenza di una minaccia?
- Il trattenimento è necessario e proporzionato alla minaccia?

5.6 Dublino III

- È stata inoltrata una domanda di protezione?
- È stata avviata la procedura di trasferimento prevista da Dublino III?
- Esiste un notevole rischio che il richiedente possa fuggire?
- Il diritto nazionale prevede criteri obiettivi per valutare il rischio che il richiedente possa fuggire?
- La richiesta di presa in carico è stata accettata?
- Sono stati rispettati i termini di tempo previsti da Dublino III?
- Il trasferimento è possibile?

6. DA QUANTO TEMPO VIENE TRATTENUTO IL RICHIEDENTE E QUAL È LA PROBABILE DURATA FUTURA DEL TRATTENIMENTO?

- Tenendo conto dei motivi del trattenimento, il richiedente è stato trattenuto per il più breve tempo possibile?
- Lo Stato agisce con debita diligenza (qualora i motivi rientrino nei precedenti punti 1, 2, 3 e 6)?

7. SONO DISPONIBILI MISURE MENO COERCITIVE?

- Quali misure alternative sono state prese in considerazione?

8. QUALORA IL RICHIEDENTE SIA TRATTENUTO AI SENSI DELLA DIRETTIVA RIMPATRI

- Le procedure di rimpatrio vengono espletate con debita diligenza?
- Esiste un rischio di fuga?
- Il richiedente ha evitato od ostacolato la preparazione del rimpatrio?
- Il richiedente è stato trattenuto per il più breve tempo possibile?
- Sono disponibili misure meno coercitive?

Allegato C — Metodologia

Metodologia EASO per le attività di sviluppo professionale disponibili per i membri degli organi giudiziari

Contesto e introduzione

Conformemente all'articolo 6 del suo regolamento istitutivo ⁽¹⁷¹⁾ (di seguito il «**regolamento**»), l'EASO organizza e sviluppa la formazione destinata ai membri di tutti gli organi giudiziari negli Stati membri. A tal fine, l'EASO si avvale della competenza di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni pertinenti e tiene conto della cooperazione dell'Unione in tale settore, nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali.

Allo scopo di favorire il miglioramento delle norme di qualità e l'armonizzazione delle decisioni in tutta l'UE, e in linea con il suo mandato giuridico, l'EASO fornisce due elementi essenziali di sostegno formativo che comprendono lo sviluppo e la pubblicazione di materiali di sviluppo professionale e l'organizzazione di attività di sviluppo professionale. Con l'adozione della presente metodologia, l'EASO si propone di delineare le procedure che saranno seguite per l'attuazione della propria serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale.

Nello svolgimento di tali compiti, l'EASO si impegna a seguire l'approccio e i principi indicati nel campo della propria cooperazione con gli organi giudiziari, adottati nel 2013 ⁽¹⁷²⁾. Una prima versione della presente metodologia è stata adottata nel 2015 ⁽¹⁷³⁾. A seguito della consultazione condotta con i membri della rete di organi giudiziari dell'EASO, sono state apportate modifiche alla detta metodologia, affinché rispecchi meglio gli sviluppi avvenuti nel frattempo.

Serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale

Contenuto e ambito di applicazione — In linea con il mandato giuridico previsto dal regolamento e in collaborazione con gli organi giudiziari, è stato deciso che l'EASO adotterà una **serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale** per i membri degli organi giudiziari (in appresso «**PDS**») intesa a fornire a tali membri un quadro completo del sistema europeo comune di asilo (in appresso «**CEAS**»). La serie comprende, tra l'altro, alcune **analisi giuridiche e raccolte di giurisprudenza**, a loro volta corredate di **note orientative per i facilitatori**. Le prime saranno elaborate sulla base degli aspetti sostanziali della materia in questione, da una prospettiva giuridica, mentre le ultime fungeranno da strumento utile per gli incaricati di organizzare e realizzare seminari di sviluppo professionale.

Il contenuto dettagliato della **PDS** e l'ordine in cui i temi vengono sviluppati sono stati stabiliti in seguito a una valutazione delle esigenze condotta in collaborazione con la rete di organi giudiziari dell'EASO (in appresso: la «**rete dell'EASO**») che attualmente comprende i punti di contatto nazionali dell'Ufficio (NCP) negli organi giudiziari degli Stati membri, la Corte di giustizia

⁽¹⁷¹⁾ *Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* (GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11).

⁽¹⁷²⁾ Nota sulla cooperazione dell'EASO con gli organi giudiziari degli Stati membri, 21 agosto 2013.

⁽¹⁷³⁾ Metodologia EASO per le attività di sviluppo professionale disponibili per i membri degli organi giudiziari adottata il 29 ottobre 2015.

dell'Unione europea (CGUE), la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e i due organi giudiziari con i quali l'EASO ha uno scambio di lettere formale: l'associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato (IARLJ) e l'associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ). Inoltre, ove opportuno saranno consultati anche altri partner fra cui l'UNHCR, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), la rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e l'Accademia di diritto europeo (ERA). Se ne tiene conto anche nel programma di lavoro annuale adottato dall'EASO nel quadro delle sue riunioni di programmazione e di coordinamento. Tenendo in considerazione le esigenze comunicate dalla rete dell'EASO, gli sviluppi giurisprudenziali a livello europeo e nazionale, il livello di divergenza nell'interpretazione delle disposizioni pertinenti e gli sviluppi nel settore, saranno elaborati materiali di sviluppo professionale in linea con la struttura concordata con le parti interessate.

Nel frattempo, hanno avuto luogo alcuni eventi, da cui è scaturita l'esigenza di una rivalutazione sia dell'elenco dei temi, sia dell'ordine in cui essi vanno trattati. In particolare, è stato avviato, e in alcuni casi portato a termine, il lavoro su alcuni capitoli (protezione sussidiaria: articolo 15, lettera c), DQ; esclusione: articoli 12 e 17 DQ; cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19; Guida pratica giuridica alle informazioni sui paesi di origine). Inoltre, altri capitoli inclusi nell'elenco iniziale sono stati da allora accantonati per essere portati a termine nell'ambito di un contratto concluso tra l'EASO e IARLJ-Europe per la fornitura di materiali di sviluppo professionale su talune tematiche fondamentali: introduzione al sistema europeo comune di asilo (CEAS), condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale, valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo e procedure di asilo e principio di *non-refoulement*. Questo lavoro è stato svolto nell'ottica di velocizzare il processo di sviluppo dei materiali, con la partecipazione dei membri della rete dell'EASO cui, in tale contesto, è stata data la possibilità di formulare osservazioni sui progetti dei materiali in fase di sviluppo. Alla luce di questi sviluppi, è necessario procedere a una rivalutazione di tale metodologia. Al fine di accrescere la prevedibilità del modo in cui verranno trattati i restanti capitoli e di fornire un piano d'azione più affidabile per il futuro, ogni anno viene effettuato un esercizio di rivalutazione, mediante il quale i membri della rete di organi giudiziari dell'EASO esprimono la loro opinione sull'ordine in cui i capitoli vanno sviluppati.

Portati a termine finora:

- Articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Analisi giuridica [BG] [DE] [EN] [EL] [ES] [FR] [IT];
- Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Analisi giuridica [DE] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU];
- Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Analisi giuridica [BG] [DE] [EN] [EL] [ES] [FR] [IT];
- Guida pratica giuridica alle informazioni sui paesi di origine [DE] [EN] [ES] [FR] [IT];
- Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo.

Completati finora ed elaborati da IARLJ-Europe nell'ambito di un contratto concluso con l'EASO:

- Introduzione al sistema europeo comune di asilo ad uso degli organi giudiziari — Analisi giuridica [BG] [DE] [EN] [EL] [ES] [FR] [IT];
- Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) — Analisi giuridica [BG] [DE] [EN] [EL] [ES] [FR] [IT] [RU];
- Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Analisi giuridica [DE] [EN] [ES] [FR] [IT];

- Procedure di asilo e principio di *non-refoulement* — Analisi giuridica [DE] [EN] [ES] [FR] [IT];

Capitoli ancora da predisporre:

- Vulnerabilità nei casi di protezione internazionale;
- Norme giuridiche relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE);
- Contenuto sostanziale della protezione internazionale, compreso l'accesso ai diritti e a un ricorso effettivo nonché ai diritti fondamentali.

Coinvolgimento di esperti

Gruppi di redazione — La **PDS** è sviluppata dall'EASO in collaborazione con la **propria rete** attraverso l'istituzione di specifici gruppi di lavoro (gruppi di redazione) per la realizzazione di ciascun tema della PDS, fatta eccezione per i temi sviluppati sotto gli auspici del contratto concluso con la IARLJ. I gruppi di redazione sono composti da esperti nominati tramite la rete dell'EASO. In linea con il proprio programma di lavoro e con il piano concreto adottato nelle riunioni di programmazione e di coordinamento annuali, l'EASO emana inviti a presentare proposte per lo sviluppo di ciascun tema.

Gli inviti sono inviati alla **rete dell'EASO** specificando l'ambito del capitolo da realizzare, i tempi previsti e il numero di esperti necessari. I punti di contatto nazionali dell'EASO per i membri degli organi giudiziari sono invitati a collaborare con gli stessi organi giudiziari all'identificazione degli esperti che sono interessati e disponibili a contribuire alla realizzazione del capitolo.

Sulla base delle nomine ricevute, l'EASO condivide con la propria rete una proposta di creazione di un gruppo di redazione. La proposta sarà elaborata dall'EASO in sintonia con i criteri seguenti:

1. Se il numero delle candidature ricevute è pari o inferiore al numero di esperti richiesto, tutti gli esperti candidati vengono automaticamente invitati a far parte del gruppo di redazione;
2. Se le candidature ricevute superano il numero di esperti richiesto, l'EASO effettua una preselezione motivata degli esperti. La preselezione sarà eseguita come segue:
 - l'EASO sceglierà in via prioritaria gli esperti che sono disponibili a partecipare a tutto il processo, partecipando anche a tutte le riunioni;
 - se vi sono più esperti candidati dallo stesso Stato membro, l'EASO contatterà il punto focale chiedendogli di scegliere un esperto. In questo modo si consentirà una più ampia rappresentanza degli Stati membri nel gruppo;
 - l'EASO proporrà quindi di attribuire la priorità agli organi giudiziari rispetto agli assistenti o ai relatori giuridici;
 - se le candidature continuano a essere superiori al numero di esperti richiesto, l'EASO presenterà una proposta motivata di selezione, che tenga conto della data in cui le candidature sono state ricevute (sarà attribuita la priorità alle prime) e dell'interesse dell'EASO a garantire un'ampia rappresentanza regionale.

L'EASO inviterà inoltre l'UNHCR a nominare un rappresentante che entri a far parte del gruppo di redazione.

Gruppo consultivo — In linea con il regolamento, l'EASO richiederà la collaborazione di un gruppo consultivo, composto da rappresentanti di organizzazioni della società civile e del mondo accademico, per ogni set di materiale sviluppato per la PDS.

Ai fini della costituzione del gruppo consultivo, l'EASO pubblica inviti a manifestare interesse rivolti ai membri del proprio forum consultivo nonché ad altre organizzazioni, esperti o rappresentanti del mondo accademico pertinenti, raccomandati dalla rete dell'EASO.

Tenendo conto della competenza e della conoscenza del campo giudiziario degli esperti e delle organizzazioni che rispondono all'invito, nonché dei criteri di selezione del forum consultivo dell'EASO, quest'ultimo presenterà una proposta motivata alla propria rete, che in definitiva confermerà la composizione del gruppo per ogni tema.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sarà invitata a partecipare al gruppo consultivo.

Elaborazione della PDS

Fase preliminare — Prima dell'avvio del processo di redazione, l'EASO preparerà una serie di documenti, fra cui (a titolo esemplificativo ma non esaustivo):

1. una bibliografia delle risorse pertinenti e del materiale disponibile sull'argomento;
2. una raccolta della giurisprudenza europea e nazionale sull'argomento da pubblicare come documento separato (Raccolta della giurisprudenza per la PDS).

Il gruppo consultivo, insieme agli organi giudiziari della rete dell'EASO ⁽¹⁷⁴⁾, svolgerà un ruolo importante nella fase preliminare. A tal fine, l'EASO informerà la propria rete e il gruppo consultivo sull'ambito di ciascun argomento e condividerà un progetto di materiale preparatorio insieme a un invito a fornire ulteriori informazioni ritenute rilevanti per lo sviluppo. Di tali informazioni si terrà conto nel materiale che sarà condiviso con il rispettivo gruppo di redazione.

Processo di redazione — L'EASO organizzerà almeno due (o più, laddove necessario) riunioni di lavoro per l'elaborazione di ciascun set di sviluppo della propria PDS. Nel corso della prima riunione, il gruppo di redazione:

- nominerà un coordinatore o più coordinatori per il processo di redazione;
- svilupperà la struttura del capitolo e adotterà la metodologia di lavoro;
- distribuirà i compiti per il processo di redazione;
- svilupperà gli elementi di base del contenuto del capitolo.

Sotto la supervisione del coordinatore del gruppo di redazione, e in stretta collaborazione con l'EASO, il gruppo elaborerà un progetto preliminare del rispettivo capitolo.

Nel corso della seconda riunione, il gruppo:

⁽¹⁷⁴⁾ Sarà consultato anche l'UNHCR.

- esaminerà il progetto preliminare e ne concorderà il contenuto;
- garantirà la coerenza di tutte le parti e di tutti i contributi al progetto;
- esaminerà il progetto da un punto di vista didattico.

Sulla base delle necessità, il gruppo può proporre all'EASO l'organizzazione di altre riunioni per l'ulteriore elaborazione del progetto. Una volta completato, il progetto sarà condiviso con l'EASO.

Controllo della qualità — L'EASO condividerà il primo progetto completato dal gruppo di redazione con la propria rete, l'UNHCR e il gruppo consultivo che saranno invitati a esaminare il materiale allo scopo di aiutare il gruppo di lavoro a migliorare la qualità del progetto definitivo.

Tutti i suggerimenti ricevuti saranno condivisi con il coordinatore del gruppo di redazione, che assicurerà il coordinamento con tale gruppo per prendere in considerazione i suggerimenti e preparare un progetto definitivo. In alternativa, il coordinatore può proporre l'organizzazione di un'altra riunione per valutare le proposte, qualora queste ultime siano particolarmente rilevanti o possano influire considerevolmente sulla struttura e sul contenuto del capitolo.

Per conto del gruppo di redazione, il coordinatore condividerà il capitolo con l'EASO.

Processo di aggiornamento — L'EASO si rivolgerà a un fornitore di servizi in grado di condurre una revisione periodica del carattere giuridico dell'attuale PDS e di raccomandare eventuali aggiornamenti da apportare, tenendo conto della natura specializzata delle informazioni da fornire e della necessità di assicurare il massimo rispetto per l'indipendenza degli organi giudiziari.

Attuazione della PDS

In collaborazione con i membri della propria rete e con la REFG, l'EASO promuoverà l'uso del programma di formazione da parte degli organi giudiziari nazionali e degli istituti di formazione nazionali. Il sostegno dell'EASO al riguardo consisterà degli elementi esposti di seguito.

Nota orientativa per i facilitatori — La nota orientativa serve come strumento di riferimento pratico per i facilitatori e fornisce indicazioni per l'organizzazione e l'attuazione di seminari pratici sulla PDS. Seguendo la stessa procedura descritta per l'elaborazione dei vari capitoli che compongono la PDS, l'EASO istituirà un gruppo di redazione per elaborare una nota orientativa per i facilitatori. È consuetudine consolidata che tale gruppo sia composto da uno o più membri del gruppo di redazione responsabile della stesura dell'analisi giuridica su cui si fonderà la stessa nota orientativa.

Seminari per i facilitatori nazionali — Inoltre, in seguito all'elaborazione di ciascun capitolo della PDS, l'EASO organizzerà seminari per i facilitatori nazionali, che forniranno un quadro approfondito del capitolo nonché la metodologia proposta per l'organizzazione di seminari a livello nazionale.

- **Nomina dei facilitatori nazionali e preparazione del seminario** — L'EASO cercherà di ottenere il sostegno di almeno due membri del gruppo di redazione per favorire la preparazione

e facilitare il seminario. L'EASO selezionerà i facilitatori dal relativo gruppo della rete dell'EASO, tenendo conto delle proposte del comitato di selezione.

- **Selezione dei partecipanti** — L'EASO spedisce alla propria rete un invito per l'identificazione di diversi potenziali facilitatori con competenze specifiche nel settore, che siano interessati e disponibili a organizzare seminari sulla PDS a livello nazionale. Se le candidature superano il numero specificato nell'invito, l'EASO effettua una selezione attribuendo la priorità a un'ampia rappresentanza geografica nonché alla selezione dei facilitatori che con maggiore probabilità agevoleranno l'attuazione della PDS a livello nazionale. Sulla base delle esigenze e in sintonia con il programma di lavoro e il piano di lavoro annuale, adottati nel quadro delle riunioni di programmazione e di coordinamento dell'EASO, quest'ultimo potrebbe valutare la possibilità di organizzare ulteriori seminari per i facilitatori.
- Ogniqualvolta venga sviluppata una serie di materiali su un nuovo tema, l'EASO organizzerà un **seminario pilota per lo sviluppo professionale** su tale argomento, su cui si baserà la corrispondente **nota orientativa per i facilitatori**, prima che quest'ultima sia considerata definitiva e resa disponibile.

Seminari nazionali — In stretta collaborazione con la rete dell'EASO e con gli istituti di formazione giudiziaria pertinenti a livello nazionale, l'EASO promuoverà l'organizzazione di seminari nazionali. Così facendo, l'Agenzia promuoverà anche il coinvolgimento dei membri degli organi giudiziari che hanno contribuito all'elaborazione della PDS o hanno partecipato a seminari per i facilitatori dell'EASO.

Seminari avanzati dell'EASO

L'EASO svolgerà inoltre un seminario avanzato annuale su determinati aspetti del CEAS, allo scopo di promuovere una cooperazione pratica e un dialogo giuridico tra i membri degli organi giudiziari. Per di più, organizzerà eventi di alto livello, a scadenza biennale, in collaborazione con la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia dell'Unione europea e altre associazioni giudiziarie.

Identificazione dei settori pertinenti — I seminari avanzati dell'EASO verteranno su settori con un elevato livello di divergenza nell'interpretazione nazionale o su settori in cui lo sviluppo giurisprudenziale è ritenuto importante per la rete dell'EASO. Nel contesto delle riunioni di programmazione e di coordinamento annuali, l'EASO inviterà la propria rete nonché l'UNHCR e i membri del gruppo consultivo a presentare proposte di possibili settori di interesse. In base a tali suggerimenti, l'Ufficio presenterà una proposta alla rete dell'EASO, che adotterà in ultimo una decisione sul settore da prendere in considerazione per il seminario successivo. Ove opportuno, i seminari comporteranno l'elaborazione di un capitolo su uno specifico argomento d'interesse nell'ambito della PDS.

Metodologia — Ai fini della preparazione dei seminari, l'EASO cercherà di ottenere il supporto della propria rete, la quale contribuirà alla definizione della metodologia dei seminari (ad esempio, discussioni di casi, sedute «fittizie» ecc.) e alla preparazione del materiale. La metodologia seguita determinerà il numero massimo di partecipanti per ogni workshop.

Partecipazione ai seminari avanzati dell'EASO — Sulla base della metodologia, e in consultazione con le associazioni giudiziarie, l'EASO stabilirà il numero massimo di partecipanti

a ciascun seminario. Il seminario sarà aperto ai membri degli organi giudiziari europei e nazionali, alla rete dell'EASO, a REFG, FRA e UNHCR.

Prima dell'organizzazione di ciascun seminario, l'EASO emanerà un invito aperto alla propria rete e agli organismi menzionati in precedenza specificando l'oggetto del seminario, la metodologia, il numero massimo di partecipanti e il termine per la registrazione. L'elenco dei partecipanti garantirà una buona rappresentanza dei membri degli organi giudiziari e attribuirà la priorità alla prima richiesta di partecipazione pervenuta da ciascuno Stato membro.

Controllo e valutazione

Nello svolgimento delle sue attività, l'EASO promuoverà un dialogo aperto e trasparente con la propria rete, i singoli membri degli organi giudiziari, l'UNHCR, i membri del gruppo consultivo e i partecipanti alle proprie attività, che saranno invitati a condividere con l'Ufficio qualsiasi opinione o suggerimento che possa migliorare la qualità di tali attività.

Inoltre, l'EASO preparerà questionari di valutazione che saranno distribuiti nel corso delle sue attività di sviluppo professionale. Le proposte di miglioramento di minore entità saranno direttamente incorporate dall'EASO, che informerà la propria rete in merito alla valutazione generale delle sue attività nel contesto della riunione annuale di programmazione e di coordinamento.

Oltre a ciò, l'EASO fornirà ogni anno alla propria rete un quadro delle sue attività e comunicherà le proposte rilevanti ricevute per quanto riguarda gli ulteriori sviluppi che saranno discussi nelle riunioni annuali di programmazione e di coordinamento.

Principi di attuazione

- Nello svolgimento delle attività di sviluppo professionale, l'EASO terrà debito conto della propria responsabilità pubblica e dei principi applicabili alla spesa pubblica.
- L'EASO e gli organi giudiziari dei paesi dell'UE+ condivideranno la responsabilità per il programma di sviluppo professionale. Tutti i partner si adopereranno per concordare il contenuto di ciascun capitolo in modo tale da assicurarsi gli «*auspici degli organi giudiziari*» relativamente al prodotto finale.
- Il capitolo redatto farà parte della PDS, ivi compresi i diritti d'autore e ogni altro diritto correlato. L'EASO lo aggiornerà quindi, ove necessario, coinvolgendo pienamente nel processo gli organi giudiziari dei paesi dell'UE+.
- Tutte le decisioni riguardanti l'attuazione della PDS e la selezione degli esperti saranno adottate con l'approvazione di tutti i partner.

La PDS sarà elaborata, adottata e attuata conformemente alla metodologia per le attività di sviluppo professionale a disposizione dei membri degli organi giudiziari.

Porto Grande, La Valletta, 18 gennaio 2018

Allegato D — Bibliografia scelta

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, 2015.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *European legal and policy framework on immigration detention of children*, 2017.

British Institute of International and Comparative Law, *Immigration detention and the rule of law: safeguarding principles*, 2013.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea*, COM(2014) 199 final del 28 marzo 2014.

Commissione europea, *Spiegazione dettagliata della proposta modificata, che accompagna il documento «Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)»*, COM(2011) 319 def. del 1^o giugno 2011.

Consiglio d'Europa, Commissione dei ministri, *Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures of Detention of Asylum Seekers*, Rec(2003)5 del 16 aprile 2003.

EASO, *Procedure d'asilo e il principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica*, 2018.

EASO, *Guida pratica dell'EASO sulla valutazione dell'età*, 2018.

EASO, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, 2016.

EASO e Frontex, *Guida pratica: l'accesso alla procedura di asilo*, 2016.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, dicembre 2013.

European Law Institute, *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law: Checklists and European standards*, 2017.

Global Detention Project, disponibile all'indirizzo: <https://www.globaldetentionproject.org/>

International Detention Coalition, *Alternatives to Detention in Greece*, n.d., <https://idcoalition.org/alternatives-to-detention-in-greece/>

Odysseus Academic Network, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU: Time for implementation*, Odysseus Network, 2015.

Parlamento europeo, *Impact de la jurisprudence de la CEJ e de la CEDH en matière d'asile e d'immigration*, 2012.

Rete europea sulle migrazioni, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014.

Sampson, R. e Grant, M., *Global trends in immigration detention and alternatives to detention: Practical, political and symbolic rationales*, *Journal on Migration and Human Security* (2013) 1(3).

UNHCR, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 2017.

UNHCR, *Detention of refugees and asylum-seekers*, 13 ottobre 1986, n. 44.

UNHCR e Alto commissariato per i diritti umani (OHCHR), *Global roundtable on alternatives to detention of asylum-seekers, refugees, migrants and stateless persons: Summary conclusions*, maggio 2011.

UNHCR, *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*, 2012.

UNHCR, *Options Paper no 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015.

UNHCR, *Options Paper no 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015.

UNHCR, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.

UNHCR, *United Nations Rules for the treatment of women prisoners and non-custodial measures for women offenders (the Bangkok Rules)*, ottobre 2010, rule 42.

Per contattare l'UE

Di persona

I centri di informazione Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare l'indirizzo del centro più vicino sul sito https://europa.eu/european-union/contact_it

Telefonicamente o per email

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è contattabile:

- al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (presso alcuni operatori queste chiamate possono essere a pagamento),
- al numero +32 22999696, oppure
- per e-mail dal sito https://europa.eu/european-union/contact_it

Per informarsi sull'UE

Online

Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali:

https://europa.eu/european-union/index_it

Pubblicazioni dell'UE

È possibile scaricare o ordinare pubblicazioni dell'UE gratuite e a pagamento dal sito

<http://publications.europa.eu/it/publications>. Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più esemplari contattando Europe Direct o un centro di informazione locale (cfr. https://europa.eu/european-union/contact_it).

Legislazione dell'UE e documenti correlati

La banca dati Eur-Lex contiene la totalità della legislazione UE dal 1952 in poi in tutte le versioni linguistiche ufficiali:

<http://eur-lex.europa.eu>

Open Data dell'UE

Il portale Open Data dell'Unione europea (<http://data.europa.eu/euodp/it>) dà accesso a un'ampia serie di dati prodotti dall'Unione europea. I dati possono essere liberamente utilizzati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali.



■ Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea