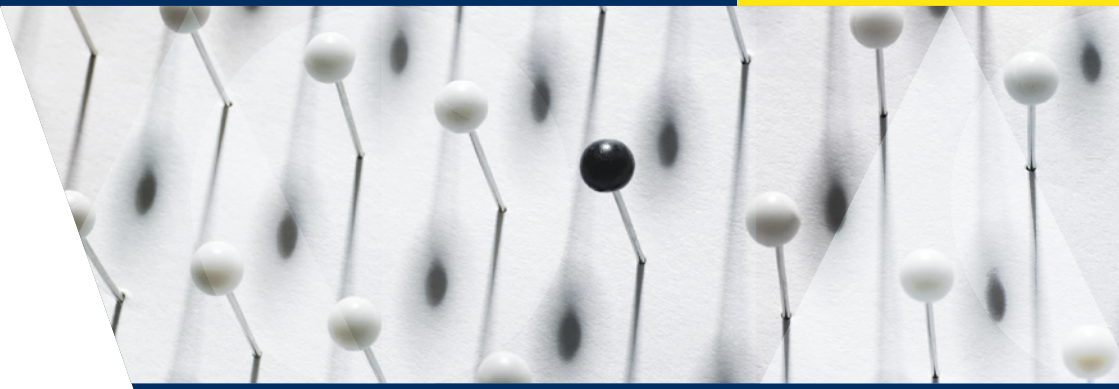
MANUALE



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

Edizione 2026

FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Il manoscritto di questa quarta edizione del manuale è aggiornato al 1º giugno 2026. La prima edizione è stata pubblicata in quattro lingue nel 2013, seguita dalla seconda edizione nel 2014 e dalla terza edizione nel 2020. Eventuali futuri aggiornamenti saranno messi a disposizione sul sito internet della FRA all'indirizzo: https://fra.europa.eu/it/themes/asylum-migration-and-borders sulla pagina web della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) all'indirizzo: www.echr.coe.int [«Case-law» (Giurisprudenza), «Joint publications» (Pubblicazioni congiunte)] e su ECHR-KS all'indirizzo: https://ks.echr.coe.int/.

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa/Corte europea dei diritti dell'uomo, 2026

Per qualsiasi uso o riproduzione di elementi che non sono di proprietà dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, potrebbe essere necessaria l'autorizzazione diretta dei rispettivi titolari dei diritti.

L'Agenzia dell'unione europea per i diritti fondamentali/Consiglio d'Europa, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2026

Consiglio d'Europa:	ISBN 978-92-871-9733-7		
FRA – print:	ISBN 978-92-9489-712-1	doi:10.2811/9591748	TK-01-26-004-IT-C
FRA – web:	ISBN 978-92-9489-711-4	doi:10.2811/0746338	TK-01-26-004-IT-N

Le opinioni espresse in questo manuale non vincolano la Corte EDU. Il manuale fa riferimento a una selezione di commenti e manuali. La Corte EDU non si assume alcuna responsabilità per il loro contenuto, né la loro inclusione in questo elenco costituisce in alcun modo un'approvazione di tali pubblicazioni. Ulteriori pubblicazioni sono elencate su ECHR-KS e nelle pagine della biblioteca della Corte EDU.

FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

Edizione 2026

Prefazione

Dal 2011, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), il Consiglio d'Europa, e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) hanno pubblicato manuali inerenti a vari settori del diritto europeo. Questo manuale fornisce una panoramica delle norme giuridiche europee in materia di asilo, frontiere e immigrazione, e illustra le misure applicabili previste sia del Consiglio d'Europa sia dell'Unione europea (UE).

Il manuale è destinato ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari preposti al controllo dell'immigrazione e altri operatori che lavorano con le autorità nazionali, oltre a istituzioni nazionali per i diritti umani, organizzazioni non governative, e altri organismi che possono trovarsi a dover affrontare questioni giuridiche nei settori trattati.

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la «Carta») è diventata giuridicamente vincolante con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009. La Carta ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Il trattato di Lisbona prevede anche l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che è giuridicamente vincolante per tutti gli Stati membri dell'UE e per il Consiglio d'Europa.

Dalla pubblicazione della terza edizione del presente manuale nel 2020, vi sono stati sviluppi significativi nel diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione. Nel 2024, l'UE ha concordato una serie di nuovi strumenti giuridici nell'ambito del patto sulla migrazione e l'asilo, che introducono modifiche significative al diritto dell'UE. Negli ultimi anni, anche altri strumenti giuridici dell'UE sono stati modificati, ad esempio nel campo dell'immigrazione regolare o dei controlli alle frontiere.

Analogamente, la Corte di giustizia dell'UE (CGUE) ha chiarito diverse questioni giuridiche emergenti dall'attuazione del diritto dell'UE in materia di migrazione e asilo nella sua giurisprudenza sempre più estesa. Dal 2020, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha allo stesso modo pronunciato una serie di sentenze importanti, che elaborano e chiariscono i principi che regolano la protezione dei diritti ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel contesto migratorio contemporaneo in evoluzione. Alla luce di tali cambiamenti, si è reso necessario un aggiornamento del manuale, per garantire che il suo orientamento giuridico rimanga accurato.

Risulta essenziale migliorare la comprensione dei principi comuni sviluppati nella giurisprudenza delle due corti europee, oltre che nei regolamenti e nelle direttive dell'UE. Tale comprensione contribuisce ad assicurare che le norme e le garanzie europee pertinenti siano correttamente attuate, e che i diritti fondamentali siano pienamente rispettati a livello nazionale. Ci auguriamo che questo manuale sia d'aiuto nel promuovere questo importante obiettivo.

Marialena Tsirli

Cancelliera della Corte EDU

Sirpa Rautio

Direttrice della FRA

Indice

PREFAZIONE 3

ACRONIMI 11

COME USARE IL MANUALE 14

INTRODUZIONE 19
Il Consiglio d'Europa 19
L'Unione europea 21
La Carta 26
L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo 27
Punti salienti 28

1 ACCESSO AL TERRITORIO E ALLE PROCEDURE 31
Introduzione 33
1.1. Il sistema dei visti Schengen 35
1.2. Impedimento dell'ingresso non autorizzato 39
1.3. Divieti d'ingresso e segnalazioni Schengen 40
1.4. Controlli ai valichi di frontiera 43
1.5. Frontiere interne dello spazio Schengen 45
1.6. Traffico frontaliero locale 47
1.7. Zone di transito 48
1.8. Accesso all'asilo 50
1.9. Ricerca e soccorso e sbarco in un porto sicuro 53
Punti salienti 56

2 SISTEMI INFORMATICI SU LARGA SCALA DELL'UE E INTEROPERABILITÀ 59
Introduzione 61
2.1. Sistemi informatici UE su larga scala 63
2.1.1. Sistema dattiloscopico europeo per richiedenti asilo (Eurodac) 63
2.1.2. Sistema d'informazione visti (VIS) 65
2.1.3. Sistema d'informazione Schengen (SIS) 66
2.1.4. Sistema di ingresso/uscita (EES) 67
2.1.5. Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) 68
2.1.6. Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari per i cittadini di paesi terzi (ECRIS-TCN) 69
2.1.7. Sistema di informazione Europol (EIS) 69

2.2. Interoperabilità 72
2.2.1. Archivio comune di dati di identità 73
2.2.2 Portale di ricerca europeo (ESP) 74
2.2.3. Rilevatore di identità multiple (MID) 74
2.2.4. Servizio comune di confronto biometrico (BMS) 75
2.3. Utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi informatici su larga scala dell'UE 77
2.4. Supervisione 78
2.5. Limitazione delle finalità, minimizzazione dei dati e accuratezza dei dati 79
2.6. Diritto all'informazione 84
2.7. Accesso ai dati 87
2.8. Trasferimenti di dati a terzi 90
2.9. Diritti degli interessati 92
Punti salienti 94

3 STATUS E DOCUMENTAZIONE ASSOCIATA 97
Introduzione 99
3.1. Richiedenti asilo 100
3.2. Rifugiati riconosciuti e altri beneficiari di protezione sussidiaria e temporanea 102
3.3. Vittime della tratta di esseri umani e di condizioni lavorative di particolare sfruttamento 104
3.4. Destinatari di misure cautelari ex articolo 39 del regolamento della Corte EDU 106
3.5. Migranti in una situazione irregolare 107
3.6. Soggiornanti di lungo periodo 110
3.7. Cittadini turchi 113
3.8. Cittadini britannici 116
3.9. Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri 117
3.10. Apolidi e perdita della cittadinanza o della documentazione 118
Punti salienti 122

4 DETERMINAZIONE DEL DIRITTO DI ASILO E BARRIERE ALL'ALLONTANAMENTO: QUESTIONI SOSTANZIALI 125
Introduzione 128

4.1. Il diritto di asilo e il principio di non respingimento 129
4.1.1. La natura del rischio ai sensi del diritto dell'UE 132
4.1.2. La natura del rischio ai sensi della CEDU 136
4.1.3. Valutazione del rischio 141
4.1.4. Protezione sufficiente 146
4.1.5. Protezione interna alternativa 150
4.1.6. Paese terzo sicuro 151
4.1.7. Esclusione dalla protezione internazionale 153
4.1.8. Cessazione della protezione internazionale 156
4.2. Espulsione collettiva 158
4.3. Ostacoli all'espulsione basati su altri motivi legati ai diritti umani 163
4.4. Cittadini di paesi terzi che godono di un più elevato livello di protezione dall'allontanamento 166
4.4.1. Soggiornanti di lungo periodo 166
4.4.2. Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE e svizzeri che sono cittadini di paesi terzi 166
4.4.3. Cittadini turchi 168
Punti salienti 169

5 GARANZIE PROCEDURALI E SUPPORTO LEGALE IN MATERIA DI ASILO E DI RIMPATRIO 171
Introduzione 173
5.1. Procedure di asilo 173
5.1.1. Colloquio, procedura di esame e adozione di una decisione iniziale 175
5.1.2. Diritto a un ricorso effettivo 179
5.1.3. Ricorsi con effetto sospensivo automatico 181
5.1.4. Procedure accelerate e di frontiera in materia di asilo 184
5.2. Procedure di determinazione della responsabilità 186
5.3. Procedure di rimpatrio 192
5.4. Uso della forza e misure restrittive durante il processo di rimozione 198
5.5. Assistenza legale e linguistica nelle procedure di asilo e di rimpatrio 201
5.5.1. Assistenza legale e linguistica nelle procedure di asilo 203
5.5.2. Assistenza legale e linguistica nelle procedure di rimpatrio 205
Punti salienti 205

6 VITA PRIVATA E FAMILIARE E DIRITTO DI SPOSARSI 207
Introduzione 209
6.1. Il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia 212

6.2. Familiari che si trovano già nell'UE 214
6.2.1. Familiari di cittadini dell'UE, del SEE e della Svizzera che esercitano i diritti di libera circolazione 216
6.2.2. Familiari a carico di cittadini dell'UE che non hanno esercitato i diritti di libera circolazione 220
6.2.3. Familiari di immigrati stabilmente residenti 223
6.3. Ricongiungimento familiare 224
6.3.1. Familiari di cittadini UE, SEE e svizzeri che esercitano i diritti di libera circolazione 228
6.3.2. Familiari di immigrati stabilmente residenti 228
6.4. Garanzie in materia di espulsione dei familiari 232
6.4.1. Rottura della relazione 232
6.4.2. Condanne penali 233
Punti salienti 236

7 TRATTENIMENTO E RESTRIZIONI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE 239
Introduzione 244
7.1. Privazione della libertà o restrizione alla libera circolazione? 245
7.2. Misure alternative al trattenimento 248
7.3. Elenco esaustivo di eccezioni al diritto alla libertà 250
7.3.1. Trattenimento volto a impedire un ingresso non autorizzato nel paese 255
7.3.2. Trattenimento in pendenza di espulsione o estradizione 257
7.4. Prescritto dalla legge 260
7.5. Necessità e proporzionalità 261
7.6. Arbitrarietà 262
7.6.1. Buona fede 264
7.6.2. Dovuta diligenza 265
7.6.3. Prospettiva realistica di allontanamento 266
7.6.4. Durata massima del trattenimento 267
7.7. Trattenimento di persone con bisogni speciali 269
7.8. Garanzie procedurali 273
7.8.1. Diritto di conoscere i motivi del trattenimento 274
7.8.2. Diritto a un riesame del trattenimento 275
7.9. Condizioni o regimi di trattenimento 278
7.10. Risarcimento per trattenimento irregolare 282
Punti salienti 283

8 DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI 285
Introduzione 287

8.1. Principali fonti di diritto 288
8.2. Diritti economici 291
8.2.1. Componenti del nucleo familiare di cittadini del SEE e svizzeri 294
8.2.2. Lavoratori distaccati 295
8.2.3. Cittadini turchi 296
8.2.4. Cittadini britannici rientranti negli accordi UE-Regno Unito 298
8.2.5. Cittadini di altri paesi con accordi di associazione o cooperazione 298
8.2.6. Soggiornanti di lungo periodo e beneficiari della direttiva sul ricongiungimento familiare 302
8.2.7. Titolari di carta blu, ricercatori e studenti 302
8.2.8. Titolari di permesso unico 303
8.2.9. Richiedenti asilo e rifugiati 304
8.2.10. Beneficiari di protezione temporanea 305
8.2.11. Migranti in situazione irregolare 306
8.3. Istruzione 307
8.4. Alloggio 310
8.5. Assistenza sanitaria 316
8.6. Sicurezza sociale e assistenza sociale 321
Punti salienti 326

9 PERSONE CON BISOGNI SPECIALI 331
Introduzione 334
9.1. Minori non accompagnati 335
9.1.1. Accoglienza e trattamento 337
9.1.2. Accertamento dell'età 339
9.1.3. Tutela 342
9.2. Vittime della tratta di esseri umani 345
9.3. Persone con disabilità 348
9.4. Vittime di tortura 350
9.5. Vittime di violenza di genere 352
Punti salienti 355

10 MONITORAGGIO DEL RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI E DELLE INDAGINI 357
Introduzione 358
10.1. Meccanismi di monitoraggio 360
10.2. Meccanismi di reclamo 363
10.3. Indagini 367
Punti salienti 370

ELENCO DELLA GIURISPRUDENZA 373

COME REPERIRE LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI EUROPEE 395
Piattaforma di condivisione delle conoscenze: banca dati ECHR-KS 395
Corte europea dei diritti dell'uomo: banca dati della giurisprudenza «HUDOC» 396
Corte di giustizia dell'Unione europea: banca dati della giurisprudenza «CURIA» 398

TAVOLA DEL DIRITTO DERIVATO E ACCORDI INTERNAZIONALI SELEZIONATI 401

FONTI ONLINE 413

APPROFONDIMENTI 417
Letteratura generale 417
Legislazione in materia di asilo e di rifugiati 419
Migranti in situazione irregolare e rimpatrio 422
Trattenimento 424
Libera circolazione nell'UE 426
Persone con disabilità 426
Infanzia 427
Gestione delle frontiere e sistemi IT dell'UE su larga scala 428
Apolidi 430

ALLEGATO 1: APPLICABILITÀ DEI REGOLAMENTI E DELLE DIRETTIVE DELL'UE CITATI NEL PRESENTE MANUALE 431

ALLEGATO 2: APPLICABILITÀ DEI RILEVANTI STRUMENTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA 439

ALLEGATO 3: ACCETTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA CSE 442

ALLEGATO 4: APPLICABILITÀ DEGLI STRUMENTI FONDAMENTALI DI DIRITTO INTERNAZIONALE 446

ALLEGATO 5: CODICI DEI PAESI UTILIZZATI NEGLI ALLEGATI 448

Acronimi

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
APCE	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
BMS	Servizio comune di confronto biometrico
Carta	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CAT	Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura
CDCJ	Comitato europeo di cooperazione giuridica del Consiglio d'Europa
CEDS	Comitato europeo dei diritti sociali
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CEDAW	Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna
CEE	Comunità economica europea
CG	Corte di giustizia (denominata Corte di giustizia dell'Unione europea da dicembre 2009)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea (denominata Corte di giustizia fino a dicembre 2009)
CIR	Archivio comune di dati di identità
Cittadini SEE	Cittadini di uno dei 27 Stati membri dell'UE, Islanda, Liechtenstein e Norvegia
CdE	Consiglio d'Europa
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CRC	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
CRPD	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

CSE	Carta sociale europea
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
ECRIS-TCN	Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari per i cittadini di paesi terzi
EES	Sistema di ingressi/uscite
EFTA	Associazione europea di libero scambio
EIS	Sistema di informazione Europol
EPPO	Procura europea
ESP	Portale di ricerca europeo
ETIAS	Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi
eu-LISA	Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
EUAA	Agenzia dell'Unione europea per l'asilo
Eurodac	Banca dati europea per le impronte digitali nel settore dell'asilo
Eurojust	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
GDPR	Regolamento generale sulla protezione dei dati
GEPD	Garante europeo della protezione dei dati
GRETA	Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani
GS	Grande Sezione
ICCPR	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
ICESCR	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali
IT	Tecnologia dell'informazione

MID	Rilevatore Identità Multiple
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PPU	Procedimento pregiudiziale d'urgenza
RSFJ	Repubblica socialista federale di Jugoslavia
SAR	Ricerca e soccorso
SEE	Spazio economico europeo
SIS	Sistema d'informazione Schengen
SOLAS	Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare
STCE	Serie dei trattati del Consiglio d'Europa
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UNHRC	Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani
UNMIK	Missione di amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente
VIS	Sistema Informazione Visti

Come usare il manuale

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

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

Secondo il diritto dell'UE, i cittadini di paesi terzi possono essere classificati in venticinque categorie differenti, ciascuna delle quali garantisce diritti diversi, che variano a seconda dei legami che essi hanno con gli Stati membri dell'UE o che derivano dal loro bisogno di protezione speciale. Il diritto dell'UE fornisce una disciplina esaustiva per talune categorie di cittadini di paesi terzi, come ad esempio per i richiedenti asilo, ma disciplina soltanto l'ammissione di altre, tra cui quella degli studenti, dei ricercatori, dei collocati alla pari, dei lavoratori stagionali e dei lavoratori altamente qualificati. Tuttavia, alcune delle condizioni indicate nelle direttive restano opzionali e regolano la materia solo parzialmente lasciando in tal modo spazio alla discrezionalità degli Stati membri. In generale, ai cittadini di paesi terzi autorizzati a stabilirsi nell'UE sono accordati diritti più estesi rispetto a quelli spettanti a coloro che vi soggiornano solo per un periodo di breve durata. Il diritto dell'UE non si applica più al Regno Unito. L'accordo commerciale e di cooperazione UE-Regno Unito ([1]) disciplina le relazioni tra l'UE e il Regno Unito in una serie di settori, quali il commercio di beni e servizi, il commercio digitale, gli appalti pubblici e il trasporto aereo.

La tabella 1 offre un'ampia panoramica delle varie categorie di cittadini di paesi terzi secondo il diritto dell'UE.

Il manuale, volto ad assistere professionisti legali non specializzati nel campo del diritto in materia di asilo, frontiere e immigrazione, è destinato ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari dell'immigrazione e altre figure

([1]) Accordo di commercio e cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU 2021 L 149. Per altri elementi che disciplinano le relazioni tra l'UE e il Regno Unito, cfr. il protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord.

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

Il manuale segue in linea generale le aree tematiche così come sono disciplinate dal diritto dell'Unione europea. Le distinzioni e le categorie che rivestono importanza nel diritto dell'UE possono non essere rilevanti nell'ambito della CEDU o di altri strumenti del Consiglio d'Europa. Ad esempio, nel capitolo 6, diversi filoni del diritto dell'UE si applicano quando i cittadini di paesi terzi desiderano far venire un familiare dall'estero o quando intendono regolarizzare la permanenza di un familiare non appartenente all'UE già fisicamente presente nel territorio dello Stato membro. Al contrario, ai sensi della CEDU, le considerazioni derivanti dall'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e il criterio relativo alle interferenze giustificate con tale diritto sono gli stessi in entrambi gli scenari sopra descritti.

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

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

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

La giurisprudenza descritta o menzionata nel presente manuale offre esempi tratti da un ampio *corpus* di giurisprudenza della Corte EDU e della CGUE. Le linee guida riportate in fondo al manuale mirano ad assistere il lettore nella ricerca della giurisprudenza online (cfr. la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee»).

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

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

Esistono differenze sostanziali anche tra gli Stati che sono parte della CSE. Gli Stati membri del sistema CSE, seppur con determinati requisiti minimi, possono decidere se accettare o meno ciascuno degli articoli della CSE. L'allegato 3 mostra le disposizioni della CSE che sono state accettate da ciascuno Stato.

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

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

- accesso al territorio e alle procedure;

- sistemi dell'UE di informazione tecnologica (IT) a larga scala;
- status e documentazione associata;
- determinazione del diritto di asilo e barriere all'allontanamento: questioni sostanziali;
- garanzie procedurali e supporto legale in materia di asilo e rimpatrio (comprese le modalità di allontanamento);
- vita familiare e diritto di sposarsi;
- trattenimento e restrizioni alla libera circolazione;
- diritti economici e sociali;
- persone con bisogni speciali;
- monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali e indagini.

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

Il presente manuale riguarda soltanto la legislazione in vigore a giugno 2026. La legislazione dell'UE è emendata frequentemente. Emendamenti legislativi che comprendono la più recente versione consolidata dei diversi provvedimenti legislativi possono essere consultati sul sito eur-lex.europa.eu. Ad esempio, nel marzo 2025 la Commissione europea ha proposto un sistema europeo comune di rimpatrio, presentando una proposta legislativa per un nuovo regolamento sui rimpatri che, se approvato, sostituirà l'attuale direttiva rimpatri (2008/115/CE). Tale proposta era ancora in sospeso a fine marzo 2026.

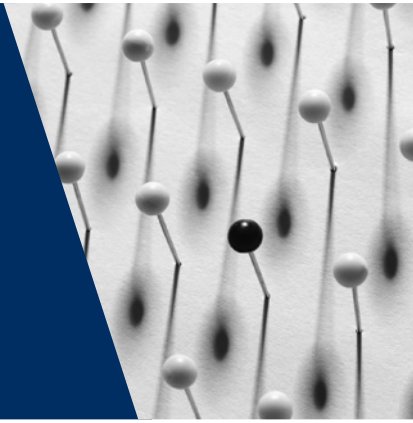
La versione elettronica del manuale contiene collegamenti ipertestuali che rinviano alla giurisprudenza delle due corti europee e alla legislazione dell'UE citata. I collegamenti ipertestuali concernenti le fonti del diritto dell'Unione conducono il lettore direttamente al sito internet eur-lex.europa.eu, ove sarà possibile consultare il testo della pronuncia giurisprudenziale o della normativa in tutte le lingue dell'Unione europea.

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

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

Nota: un cittadino di paesi terzi può ricadere in una o più delle categorie indicate.
Fonte: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), 2026.

Introduzione



La presente introduzione intende illustrare brevemente il ruolo dei due ordinamenti giuridici europei che disciplinano la migrazione. Eventuali rinvii al sistema del Consiglio d'Europa si riferiscono principalmente alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte EDU e, ove applicabile, alla CSE. Il diritto dell'UE è presentato principalmente attraverso i regolamenti e le direttive rilevanti e le disposizioni della Carta. Questo manuale non tratta il diritto internazionale dei diritti umani né il diritto dei rifugiati nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite (ONU), salvo nei casi in cui il diritto europeo vi faccia espressamente riferimento, e salvo alcuni riferimenti illustrativi e selettivi alla «giurisprudenza» degli organi dei trattati ONU.

Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è stato fondato all'indomani della Seconda guerra mondiale allo scopo di avvicinare gli Stati europei e promuovere lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo. A marzo 2026, il Consiglio d'Europa si componeva di 46 Stati membri, tra cui tutti gli Stati dell'UE ([2]).

Nel 1950, il Consiglio d'Europa adottava la CEDU che, all'articolo 19, istituisce la Corte EDU, un meccanismo giurisdizionale volto a garantire l'adempimento degli obblighi spettanti agli Stati secondo la Convenzione.

([2]) Schmahl, S. e Breuer, M. (a cura di), *The Council of Europe: Its Law and Policies* (Il Consiglio d'Europa: leggi e politiche), Oxford University Press, Oxford, 2017.

La Corte EDU provvede in tal senso esaminando i ricorsi presentati da individui, gruppi di persone, organizzazioni non governative (ONG) o persone giuridiche che lamentano violazioni della Convenzione. La Corte EDU può inoltre esaminare ricorsi interstatali avviati da uno o più Stati membri del Consiglio d'Europa nei confronti di un altro Stato membro. Non è necessario che un ricorrente dinanzi la Corte EDU sia un cittadino o un residente regolare di uno degli Stati membri ([3]).

L'articolo 1 CEDU impone agli Stati di «riconoscere» i diritti della Convenzione a «ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione». In determinati casi specifici, il concetto di giurisdizione può estendersi oltre il territorio di uno Stato. Ai sensi dell'articolo 1 CEDU, ogni Stato contraente della CEDU è responsabile di tutte le azioni e omissioni dei suoi organismi a prescindere dal fatto che l'atto o l'omissione in questione sia stata una conseguenza del diritto interno o della necessità di adempiere a obblighi derivanti dal diritto internazionale ([4]).

Le questioni migratorie hanno generato una vasta raccolta di giurisprudenza della CEDU ([5]). Questo manuale presenta degli esempi selezionati che concernono soprattutto l'articolo 3 (proibizione della tortura e di trattamenti inumani e degradanti), l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e l'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo). L'articolo 13 CEDU impone agli Stati di predisporre un mezzo di ricorso interno per le pretese violazioni dei diritti garantiti dalla CEDU.

Il principio di sussidiarietà pone in capo agli Stati la responsabilità primaria di adempiere agli obblighi derivanti dalla CEDU, lasciando il ricorso alla Corte EDU come ultima istanza. Gli Stati hanno un margine di apprezzamento. La Corte EDU non sostituisce le corti interne quando queste abbiano attentamente esaminato i fatti, applicato gli standard pertinenti in materia di diritti umani in linea con la CEDU e la sua giurisprudenza e abbiano adeguatamente soppesato gli interessi personali del ricorrente e l'interesse pubblico generale e raggiunto conclusioni che siano «né arbitrarie né manifestatamente irragionevoli» ([6]).

([3]) Solo alcune disposizioni della CEDU menzionano espressamente gli stranieri o circoscrivono determinati diritti a cittadini o residenti regolari [cfr., per esempio, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU; gli articoli 2, 3 e 4 del protocollo n. 4 alla CEDU e l'articolo 1 del protocollo n. 7 della CEDU).

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

([5]) Corte EDU, *75 years of the European Convention on Human Right – Focus on: Immigration* (75 anni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Focus su: Immigrazione), Scheda informativa, luglio 2025.

([6]) Corte EDU, decisione del 6 giugno 2017, *Faruk Rooma Alam c. Danimarca* (dec.), n. 33809/15, punto 35.

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

Le disposizioni della CSE del Consiglio d'Europa, adottata nel 1961 e riveduta nel 1996, integrano quelle della CEDU per quanto concerne i diritti sociali. A gennaio 2026, la CSE era stata ratificata da 42 Stati membri del Consiglio d'Europa su 46 ([7]). Quest'ultima non dispone di alcun organo giurisdizionale, ma ha istituito il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS). Esso è composto da esperti indipendenti che valutano la conformità del diritto e della prassi nazionale nell'ambito di due procedure: il sistema di rapporti periodici, secondo cui gli Stati sottopongono relazioni nazionali a intervalli regolari, e la procedura dei reclami collettivi ([8]), che consente alle organizzazioni di proporre ricorsi. Il CEDS adotta conclusioni con riferimento alle relazioni nazionali e pronuncia decisioni relativamente ai ricorsi collettivi. Alcune sono menzionate nel presente manuale.

L'Unione europea

L'UE conta 27 Stati membri. Il diritto dell'UE è composto dai trattati e dal diritto derivato. I trattati, vale a dire il trattato sull'Unione europea (TUE) e il TFUE, sono stati approvati da tutti gli Stati membri dell'UE e sono anche definiti «diritto primario dell'UE». I regolamenti, le direttive e le decisioni dell'UE sono stati adottati dalle istituzioni dell'Unione, cui è stato conferito tale potere dai trattati e sono spesso definiti «diritto secondario dell'UE».

L'UE è il risultato dell'evoluzione di tre organizzazioni internazionali, istituite nel corso degli anni Cinquanta, che si occupavano di energia, sicurezza e libero scambio, note come le «Comunità europee». Lo scopo fondamentale delle Comunità europee era stimolare lo sviluppo economico attraverso la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. La libera circolazione delle persone è pertanto un elemento essenziale dell'UE. Il primo regolamento sulla libera circolazione dei

([7]) Trentasei Stati sono vincolati alla CSE rivista nel 1996 e nove alla CSE del 1961. La CSE offre la possibilità agli Stati contraenti di sottoscrivere solo determinate disposizioni, nel rispetto di un numero minimo di disposizioni. L'allegato 3 offre una panoramica dell'accettazione delle disposizioni della CSE.

([8]) La procedura dei reclami collettivi è opzionale (al contrario del sistema di rapporti periodici) e, a gennaio 2026, era stata accettata da 16 Stati membri della CSE.

lavoratori del 1968 ([9]) ha riconosciuto che i lavoratori, a prescindere dalla loro nazionalità, devono essere liberi non solo di circolare ma anche di portare con sé i componenti del loro nucleo familiare. L'UE ha sviluppato una complessa normativa di accompagnamento relativa ai diritti in materia di sicurezza sociale, assistenza sociale e assistenza sanitaria nonché disposizioni relative al reciproco riconoscimento delle qualifiche. Gran parte di questa legislazione, che è stata principalmente sviluppata per i cittadini dell'UE, si applica anche a varie categorie di cittadini di paesi terzi.

Lo spazio economico europeo (SEE) è stato istituito nel 1994. I cittadini di stati non membri dell'UE ma che fanno parte dello Spazio economico europeo (SEE) – Islanda, Liechtenstein e della Norvegia – godono degli stessi diritti di libera circolazione dei cittadini dell'UE ([10]). Analogamente, in virtù di un accordo speciale stipulato con l'UE il 21 giugno 1999 ([11]), i cittadini svizzeri godono del diritto di circolare e stabilirsi nell'UE. Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera sono membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), un'organizzazione intergovernativa istituita allo scopo di promuovere il libero scambio e l'integrazione economica. L'EFTA è dotata di proprie istituzioni, tra cui un organo giurisdizionale. La Corte dell'EFTA è competente a pronunciarsi sull'interpretazione dell'accordo SEE relativamente all'Islanda, al Liechtenstein e alla Norvegia. Ispirata alla CGUE, essa tende a seguirne la giurisprudenza.

Anche i cittadini turchi possono godere di una posizione privilegiata secondo il diritto dell'UE. Essi non godono del diritto di libera circolazione verso l'UE o al suo interno, tuttavia, in virtù dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea (CEE) e la Turchia (l'Accordo di Ankara) e di un protocollo aggiuntivo adottato nel 1970 («Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara») ([12]), i cittadini turchi che sono stati autorizzati a entrare o stabilirsi nell'UE per motivi di lavoro beneficiano di determinati privilegi, hanno il diritto di rimanere e sono protetti da un'eventuale espulsione. Essi traggono, altresì, vantaggio dalla clausola di *standstill* di cui all'articolo 41 del Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara, la quale impedisce che essi siano soggetti a condizioni maggiormente restrittive rispetto a quelle in vigore al

([9]) Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, GU 1968 L 257/2, pag. 2.

([10]) Accordo sullo Spazio economico europeo, firmato il 2 maggio 1992, GU L 1/3, pag. 3, cfr. parte III, «Libera circolazione di persone, servizi e capitali».

([11]) Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione di persone, firmato in Lussemburgo il 21 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1ºgiugno 2001, GU L 114/6, pag. 6.

([12]) Accordo di associazione CEE-Turchia, firmato il 12 settembre 1963, GU n. 217 del 29.12.1964 (accordo di Ankara), integrato da un protocollo addizionale firmato il 23 novembre 1970, GU 1972 L 293/3.

tempo in cui la clausola è entrata in vigore per lo Stato membro ospitante. L'UE ha inoltre stipulato accordi con altri paesi (cfr. capitolo 8, paragrafo 8.2.5), ma nessuno di essi ha una portata così estesa come l'Accordo di Ankara.

Con il recesso del Regno Unito dall'UE, i cittadini britannici divengono cittadini di paesi terzi dal 1º febbraio 2020. Dopo la scadenza del periodo di transizione alla fine del 2020, l'accordo commerciale e di cooperazione UE-Regno Unito ([13]) disciplina le relazioni tra l'UE e il Regno Unito in una serie di settori quali il commercio di beni e servizi, il commercio digitale, gli appalti pubblici e il trasporto aereo. I nuovi accordi definiscono le condizioni alle quali i cittadini britannici – che sono esenti dall'obbligo di visto per soggiorni di breve durata ai sensi del regolamento (UE) 2019/592 ([14]) – possono lavorare, viaggiare o trasferirsi all'interno dell'UE, unitamente alle disposizioni in materia di coordinamento della sicurezza sociale. Una dichiarazione politica congiunta sull'asilo e i rimpatri ([15]) sottolinea l'importanza di una gestione efficace della migrazione e riconosce le circostanze particolari derivanti dai controlli alle frontiere. Di conseguenza, il Regno Unito intende avviare negoziati bilaterali con gli Stati membri dell'UE maggiormente interessati al fine di stabilire disposizioni pratiche in materia di asilo, ricongiungimento familiare per minori non accompagnati e migrazione irregolare.

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

Nel 1985 è stato sottoscritto l'accordo di Schengen, al quale è conseguita l'abolizione dei controlli interni di frontiera negli Stati membri dell'UE. Nel 1995 un complesso sistema per l'attuazione di controlli esterni è stato messo in atto al fine di regolare l'accesso all'area Schengen. Nel 1997 il sistema Schengen – allora disciplinato

([13]) Accordo di commercio e cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU 2021 L 149.

([14]) Regolamento (UE) 2019/592 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 2019, che modifica il regolamento (UE) 2018/1806 che stabilisce l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, per quanto riguarda il recesso del Regno Unito dall'Unione, GU L 103I del 12.4.2019, pag. 1.

([15]) Dichiarazioni di cui alla decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di cooperazione commerciale e dell'accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione delle informazioni classificate, GU L 444 del 31.12.2020, pag. 1475.

a livello intergovernativo – è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico dell'UE. Esso ha continuato ad evolversi e svilupparsi nel contesto del Codice frontiere Schengen [regolamento (UE) n. 399/2016], il quale codifica le norme dell'UE relative alla gestione delle frontiere. Nel 2004 è stata istituita l'agenzia dell'UE Frontex (formalmente dichiarata dal 2016 l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera) per assistere gli Stati membri dell'UE nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione e in materia di rimpatri.

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

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

Negli ultimi decenni, l'UE ha adottato una serie di strumenti normativi in materia di immigrazione per determinate categorie di persone, nonché norme concernenti cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente all'interno dell'Unione (cfr. «Tavola del diritto derivato e accordi internazionali selezionati»).

In virtù dei trattati, l'UE ha istituito il proprio organo giurisdizionale, noto come Corte di giustizia (CG) fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009, e poi rinominato Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ([16]). Alla CGUE è affidata una serie di competenze: da un lato, la Corte ha il diritto di pronunciarsi sulla validità degli atti dell'UE, sulle omissioni da parte delle istituzioni dell'UE secondo il diritto dell'UE e il diritto internazionale in materia nonché sulle violazioni del diritto dell'UE da parte degli Stati membri dell'UE; dall'altro lato, la CGUE possiede una competenza

([16]) Il presente manuale si riferisce alla CG per decisioni e sentenze emesse prima del dicembre 2009 e alla CGUE per le cause risolte dal dicembre 2009.

esclusiva nel garantire l'applicazione e l'interpretazione corretta e uniforme del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri dell'UE. Ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, l'accesso alla CGUE da parte delle persone è relativamente ristretto ([17]).

In ogni caso, singoli ricorsi aventi a oggetto l'interpretazione o la validità del diritto dell'UE possono sempre essere proposti dinanzi a giudici nazionali. Le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'UE, sulla base dell'obbligo di leale cooperazione e dei principi che disciplinano l'efficacia normativa del diritto dell'UE a livello nazionale, sono responsabili di garantire che quest'ultimo sia correttamente applicato e attuato nel sistema giuridico nazionale. Inoltre, secondo la sentenza della CG nella causa *Francovich* ([18]) in presenza di determinate condizioni, gli Stati membri dell'UE devono fornire un risarcimento, compreso, se appropriato, un indennizzo, a favore di coloro che hanno subito pregiudizio a causa del mancato adempimento del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro. In caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità di una disposizione dell'UE, i giudici nazionali hanno la facoltà – e in determinati casi l'obbligo ([19]) – di chiedere alla CGUE di pronunciarsi sulla questione facendo ricorso al procedimento di rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE. Nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è stato introdotto il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU) al fine di garantire una rapida pronuncia nei giudizi pendenti dinanzi a un giudice nazionale che riguardano una persona in stato di detenzione ([20]).

([17]) Questo è stato il caso, per esempio, della CG, sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation / Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee* [GS]; CGUE, sentenza del 19 dicembre 2013, C-274/12 P, *Telefónica SA / Commissione europea* [GS].

([18]) CG, sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci e a. / Repubblica italiana*; CG, sentenza del 9 novembre 1995, C-479/93, *Francovich c. Repubblica italiana*.

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

([20]) Cfr. lo Statuto della Corte di giustizia, protocollo n. 3, articolo 23 *bis*, e il regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, articoli 107-114. Per una migliore panoramica delle cause che potrebbero essere soggette a una PPU, cfr. CGUE, Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (C/2024/6008), 9 ottobre 2024, paragrafo 43: «un giudice nazionale decid[e] di presentare una domanda di procedimento pregiudiziale d'urgenza, ad esempio, nel caso, di cui all'articolo 267, quarto comma, TFUE, di una persona detenuta o privata della libertà, qualora la risposta data alla questione sollevata sia determinante per valutare la posizione giuridica di tale persona oppure in una controversia relativa alla potestà dei genitori o alla custodia dei figli nella prima infanzia, quando, in particolare, l'esito della controversia di cui al procedimento principale dipende dalla risposta data alla questione pregiudiziale e il ricorso al procedimento ordinario possa danneggiare seriamente, se non addirittura irrimediabilmente, il rapporto tra il minore e i (o uno dei) suoi genitori o il suo sviluppo nonché il suo inserimento nel suo ambiente familiare e sociale».

La Carta

I trattati originali delle Comunità europee non facevano alcun riferimento ai diritti umani né alla loro protezione. Tuttavia, presentatasene l'occasione, la CG ha teorizzato un nuovo approccio al fine di garantire una protezione dei diritti fondamentali agli individui. A tale scopo, la CG ha chiarito che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei cosiddetti «principi generali» del diritto dell'UE, e che tali principi riflettono i diritti garantiti dalle costituzioni degli Stati membri e dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, in particolare la CEDU. La CG ha affermato che garantirà la conformità del diritto dell'Unione a questi principi ([21]).

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

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

Per quanto riguarda la Polonia e il Regno Unito, è stato adottato un protocollo d'interpretazione della Carta ([22]). Nel 2011, in una causa in materia di migrazione sottoposta al vaglio della CGUE, la Corte ha ritenuto che lo scopo principale di tale protocollo fosse di limitare l'applicazione della Carta nell'ambito dei diritti sociali. Inoltre, la Corte ha sostenuto che il protocollo non ha incidenza sull'attuazione del diritto di asilo dell'UE ([23]).

([21]) CG, sentenza del 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz*, punto 15.

([22]) TFUE, Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito, GU 2008, 115/313.

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

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

Inoltre, altre disposizioni della Carta sulla protezione concessa alle persone sembrano essere pertinenti nel contesto della migrazione. L'articolo 47 della Carta prevede un diritto autonomo a un ricorso effettivo e stabilisce i principi dell'equo processo. Il principio del controllo giurisdizionale sancito all'articolo 47 impone un riesame da parte di un giudice, il che assicura una protezione più estesa rispetto a quanto previsto dall'articolo 13 CEDU, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale che non sia necessariamente un giudice. Inoltre, l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta stabilisce che la protezione minima prevista dalle disposizioni della Carta è quella offerta dalla CEDU; tuttavia, l'Unione europea può attuare un'interpretazione più generosa dei diritti rispetto a quanto effettuato dalla Corte EDU.

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

Il diritto dell'UE e la CEDU sono strettamente correlati. La CGUE s'ispira alla CEDU nel determinare la portata della protezione dei diritti umani nell'ambito del diritto dell'Unione. La Carta riflette, senza limitarsi a essi, l'insieme dei diritti sanciti dalla CEDU. Di conseguenza, benché l'UE non abbia ancora aderito a quest'ultima, il diritto dell'Unione si è ampiamente sviluppato in linea con la CEDU. Allo stato attuale, tuttavia, una persona che intenda proporre ricorso nei confronti dell'UE per mancata tutela dei diritti umani non può adire la Corte EDU. In determinate circostanze, le doglianze relative all'UE possono essere proposte, in maniera indiretta, nell'ambito di un procedimento avviato contro uno o più Stati membri dinanzi alla Corte EDU ([24]).

([24]) Per maggiori informazioni sulla giurisprudenza della Corte EDU in quest'ambito complesso, cfr., nello specifico, Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GS], n. 45036/98; Corte EDU, sentenza del 23 maggio 2016, *Avotiņš c. Lettonia* [GS], n. 17502/07.

Il trattato di Lisbona ha sancito l'adesione dell'UE alla CEDU (articolo 6, paragrafo 2, TEU). Del pari, il Protocollo n. 14 alla Convenzione ([25]) ha modificato la CEDU al fine di permetterne l'adesione. Non è ancora chiaro quali effetti comporterà in concreto l'adesione e, in particolare, come ciò influirà in futuro sul rapporto tra CGUE e Corte EDU. In ogni caso, è probabile che l'adesione dell'Unione alla CEDU migliorerà l'accesso alla giustizia per coloro i quali ritengono che l'UE abbia omesso di tutelare i loro diritti umani.

I negoziati sul progetto di accordo in materia di adesione dell'UE alla CEDU sono cominciati nel 2010. Il progetto di accordo consiste in un insieme di testi necessari a permettere l'adesione dell'UE alla CEDU. Il progetto riguarda l'ambito di applicazione dell'adesione, gli aggiustamenti necessari al testo della CEDU e al suo sistema, la partecipazione dell'UE agli organi del Consiglio d'Europa e il suo diritto di voto in seno al Comitato dei Ministri. Nel Parere 2/13 ([26]) della CGUE in merito al progetto di accordo sull'adesione dell'UE alla CEDU, la Corte ha sancito l'incompatibilità del progetto di accordo con i trattati dell'UE. Dopo il parere 2/13 della CGUE, i negoziati sono stati rinviati di alcuni anni e ripresi nel 2020. Nel 2023 è stato raggiunto un accordo provvisorio sugli strumenti di adesione riveduti ([27]). Il processo potrebbe richiedere ancora diversi anni.

Punti salienti

- La migrazione verso l'Europa e al suo interno è disciplinata da un *corpus* di norme composto da diritto nazionale, diritto dell'UE, CEDU, CSE e da altri obblighi internazionali assunti dagli Stati europei.
- È possibile presentare ricorso contro le azioni o le omissioni di un'autorità pubblica giudicate contrarie alla CEDU. I ricorsi possono essere presentati nei confronti dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui figurano altresì i 27 Stati membri dell'UE. La CEDU tutela tutte le persone che rientrano nella giurisdizione di uno dei 46 Stati membri, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo status di residente.

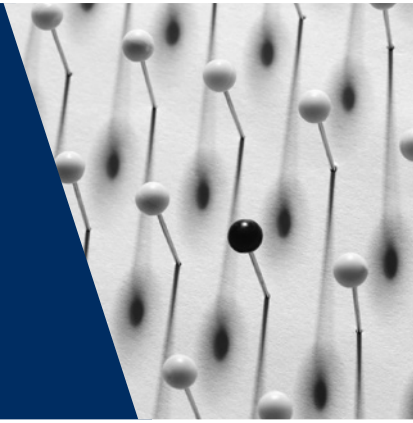
([25]) Consiglio d'Europa, Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, 2004, STCE n. 194.

([26]) CGUE, Parere 2/13, 18 dicembre 2014.

([27]) Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH), Interim Report to the Committee of Ministers, for information, on the negotiations on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, including the revised draft accession instruments in appendix (Relazione provvisoria al Comitato dei Ministri, per informazione, sui negoziati relativi all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, compreso il progetto riveduto degli strumenti di adesione in appendice), 2023.

- L'articolo 13 CEDU impone agli Stati di prevedere un ricorso interno per le pretese violazioni della CEDU. Alla luce del principio di sussidiarietà, così come interpretato nel contesto della CEDU, gli Stati membri sono i responsabili primari del rispetto delle disposizioni della Convenzione, con la conseguenza che i ricorsi dinanzi la Corte EDU possono essere introdotti solo in ultima istanza.
- È possibile lamentare una violazione del diritto dell'UE impugnando atti od omissioni di uno Stato membro dell'UE dinanzi ai giudici nazionali, i quali sono tenuti a garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE e hanno la facoltà, e talvolta l'obbligo, di rinviare la causa alla CGUE per una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità della disposizione del dirittto dell'UE in questione.

1 Accesso al territorio e alle procedure



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1985, del 19 giugno 1990 Regolamento elenco visti (UE) n 2018/1806 Codice dei visti [regolamento (CE) n. 810/2009] Regolamento VIS (CE) n. 767/2008, come da ultimo modificato dal regolamento (UE) 2023/2667	**Sistema dei visti Schengen**	
Direttiva sulle sanzioni per i vettori (2001/51/CE) Direttiva sul favoreggiamento (2002/90/CE) Regolamento accertamenti [regolamento (UE) 2024/1356] Regolamenti sulle informazioni anticipate sui passeggeri [regolamento (UE) 2025/12 e regolamento (UE) 2025/13]	**Impedimento dell'ingresso non autorizzato**	
Regolamento SIS – controlli alle frontiere (UE) 2018/1861 Regolamento – SIS rimpatri (UE) 2018/1860 Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 11	**Divieto d'ingresso e segnalazioni Schengen**	CEDU, articolo 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Codice frontiere Schengen, regolamento (UE) 2016/399	Verifiche di frontiera	
Codice frontiere Schengen, regolamento (UE) 2016/399, Titolo III	Frontiere interne	
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 4, paragrafo 4 Regolamento accertamenti [regolamento (UE) 2024/1356], articolo 6 Regolamento sulla procedura di asilo [regolamento (UE) 2024/1348], articoli 43–54 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [regolamento (UE) 2024/1349], articolo 4	Zona di transito	Corte EDU, *Amuur c. Francia*, n. 19776/92, 1996 e *Z.A. e a. c. Russia*, n. 61411/15 e altre tre, 2017 (il trattenimento in una zona di transito costituisce una privazione della libertà) Corte EDU, *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GS], n. 47287/15, 2019 (gli Stati hanno giurisdizione sulle zone di transito alle frontiere)
Regolamento sul traffico frontaliero locale [regolamento (CE) n. 1931/2006]	Traffico frontaliero locale	
Carta, articolo 18 (diritto di asilo) Carta, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione) Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE)	Richiedenti asilo	CEDU, articolo 3 (proibizione della tortura)
Codice frontiere Schengen, regolamento (UE) 2016/399, articoli 4 e 13 Regolamento sulle frontiere marittime, regolamento (UE) n. 656/2014, articolo 10	Ricerca e soccorso in mare e sbarco	Corte EDU, *Safi e altri c. Grecia*, n. 5418/15, 2022 (obblighi relativi alle operazioni di soccorso in mare riguardanti persone in pericolo) Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GS], n. 27765/09, 2012 (rimpatrio a seguito di un'operazione di ricerca e salvataggio)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) Regolamento sulla procedura di asilo [regolamento (UE) 2024/1348], articolo 67 Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) Codice frontiere Schengen, regolamento (UE) 2016/399, articolo 14, paragrafo 3 Regolamento SIS – controlli alle frontiere (UE) 2018/1861, articolo 54 Codice dei visti [regolamento (CE) n. 810/2009], articolo 32, paragrafo 3, e articolo 34, paragrafo 7	Mezzi di ricorso	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GS], n. 27765/09, 2012

Introduzione

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

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

Il **diritto dell'UE** prevede norme comuni applicabili agli Stati membri dell'UE in materia di rilascio di visti di soggiorno di breve durata e di attuazione delle attività di controllo di frontiera. L'UE ha inoltre predisposto norme per prevenire l'ingresso irregolare. I cittadini di paesi terzi che 1) attraversano una frontiera esterna dell'UE in modo irregolare, 2) chiedono protezione internazionale a un valico di frontiera

o in una zona di transito, 3) sbarcano nell'UE dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare, o 4) sono trovati in soggiorno irregolare in uno Stato membro dell'UE senza essere stati sottoposti a controlli di frontiera sono soggetti a un accertamento preliminare all'ingresso ai sensi del regolamento accertamenti [regolamento (UE) 2024/1356, articoli 5 e 7]. Dopo aver superato i controlli di identità e di sicurezza e i controlli preliminari sanitari e di vulnerabilità, le persone sottoposte ad accertamenti sono indirizzate verso una procedura di asilo o di rimpatrio, oppure possono essere trasferite in un altro Stato membro dell'UE (cfr. paragrafi 5.1 e 5.3).

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, Frontex, supporta gli Stati Membri nella gestione delle frontiere esterne dell'UE ([28]). L'agenzia fornisce sostegno tecnico e operativo attraverso operazioni congiunte, interventi rapidi alle frontiere terrestri, aeree o marittime, e l'invio di esperti a «gruppi di supporto per la gestione della migrazione» dislocati negli Stati membri dell'UE che si trovano ad affrontare sfide migratorie sproporzionate. Il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere «Eurosur» funge da sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri dell'UE e Frontex. Entro il 2027, Frontex disporrà di un corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea per sostenere gli Stati membri dell'UE nei compiti di controllo delle frontiere e di rimpatrio. Quando agiscono nel contesto di un'operazione congiunta o di un intervento rapido alle frontiere, gli Stati membri dell'UE mantengono la responsabilità per i loro atti ed omissioni.

Come illustrato nella figura 1, l'*acquis* di Schengen si applica alla maggior parte degli Stati membri dell'UE. Esso stabilisce un sistema unificato dei controlli alle frontiere esterne e permette alle persone di viaggiare liberamente oltre i confini all'interno dell'area Schengen. Non tutti gli Stati membri dell'UE sono parte dell'area Schengen e il sistema Schengen si estende oltre i confini dell'UE all'Islanda, al Liechtenstein, alla Norvegia e alla Svizzera. L'articolo 4 del codice frontiere Schengen [regolamento (UE) 399/2016, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2024/1717] vieta un'applicazione del codice tale da configurare un respingimento o una discriminazione illegittima.

Ai sensi della CEDU, gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dei non cittadini, in virtù di consolidati principi di diritto internazionale e delle obbligazioni derivanti dai trattati internazionali (ivi compresa la CEDU). La CEDU non disciplina in maniera esplicita l'accesso al territorio dei non cittadini,

([28]) Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alle frontiere e alla guardia costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU 2019 L 295/1.

né specifica chi debba ricevere un visto. La giurisprudenza della Corte EDU si limita a porre alcune restrizioni al diritto degli Stati di allontanare qualcuno dalle proprie frontiere, per esempio nei casi in cui ciò equivarrebbe a un respingimento (cfr. capitolo 4). L'articolo 8 della CEDU impone agli Stati di acconsentire all'ingresso di una persona, qualora l'ingresso costituisca una condizione necessaria per l'esercizio del suo diritto al rispetto della vita familiare ([29]). La giurisprudenza della Corte EDU richiede, in alcuni casi, che gli Stati rilasciano documenti di viaggio a cittadini non aventi cittadinanza nazionale, come i beneficiari di protezione internazionale, per consentire loro di esercitare il diritto di lasciare un paese, sancito dall'articolo 2, paragrafo 2, del Protocollo n. 4 della CEDU ([30]). Infine, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 vieta gli allontanamenti di natura collettiva (cfr. paragrafo 4.2).

1.1. Il sistema dei visti Schengen

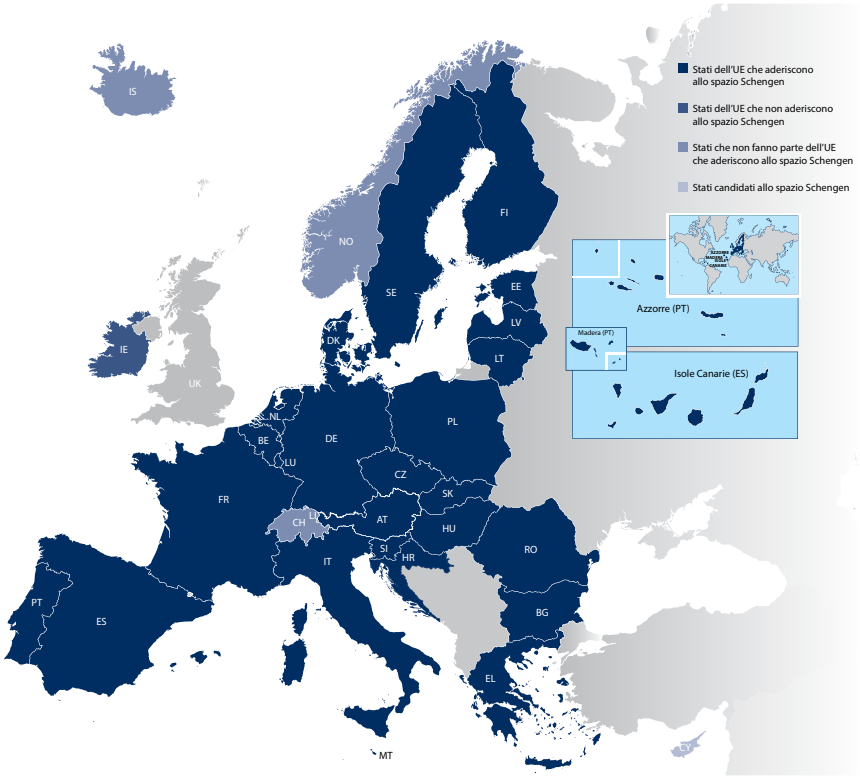
I cittadini dell'Unione europea e i cittadini di quei paesi che fanno parte dello Spazio economico europeo (SEE) godono del diritto d'ingresso nel territorio degli Stati membri dell'UE con una carta d'identità o un passaporto validi, senza aver bisogno di un'autorizzazione preventiva (articolo 5 della direttiva 2004/38/CE). I loro familiari che sono cittadini di paesi terzi, a loro volta, sono esenti dal visto d'ingresso se sono in possesso di un permesso di soggiorno valido rilasciato da uno Stato membro. I cittadini dell'UE e del SEE e i loro familiari possono essere esclusi solo per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o salute pubblica (articolo 27 della direttiva 2004/38/CE).

I cittadini di paesi terzi che non sono familiari di cittadini dell'UE o del SEE possono entrare nello spazio Schengen se soddisfano le condizioni del codice frontiere Schengen (articolo 6).

([29]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021, *M.A. c. Danimarca* [GS], n. 6697/18, punti 130-136.

([30]) Per ulteriori informazioni, cfr. Corte EDU, sentenza del 14 giugno 2022, *L.B. c. Lituania*, n. 38121/20; Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2023, *S.E. c. Serbia*, n. 61365/16. Vedi anche Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2023, *Memedova e altri c. Macedonia del Nord*, nn. 42429/16, 8934/18 e 9886/18.

Figura 1: l'area Schengen



Fonte: FRA, sulla base dei dati della Commissione europea, Direzione generale migrazione e affari interni, 2026.

Secondo il diritto dell'UE, i cittadini dei paesi elencati nell'allegato 1 del regolamento sui visti [regolamento (UE) 2018/1806 e successive modifiche] possono accedere al territorio dell'UE muniti di visto precedentemente rilasciato. L'allegato del regolamento è rivisto periodicamente. Sul sito internet della Commissione europea è possibile reperire una mappa che illustra i visti richiesti nell'area Schengen ([31]). Le categorie di cittadini turchi che non erano soggetti all'obbligo di visto all'epoca dell'entrata

([31]) Commissione europea, Direzione generale migrazione e affari interni, «Visa policy» (Politiche sui visti).

in vigore della clausola di *standstill* inclusa nel Protocollo addizionale all'accordo di Ankara del 1970 non possono essere sottoposte all'obbligo di visto negli Stati membri dell'UE ([32]).

I dati personali di coloro che hanno richiesto un visto per soggiorni di breve durata sono archiviati nel sistema d'informazione visti [regolamento VIS (CE) n. 767/2008 come modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2023/2667], un sistema informatico centrale dell'UE che collega i consolati e i valichi delle frontiere esterne.

I soggiorni fino a 90 giorni in un periodo di 180 giorni, negli Stati dell'area Schengen sono soggetti al codice dei visti [regolamento (CE) n. 810/2009, come modificato dal regolamento (UE) 2024/1415]. Per contro, visti per soggiorni di lunga durata, i quali non possono in base al regolamento (UE) n. 256/2010 eccedere la durata di un anno, sono responsabilità primaria dei singoli Stati. I cittadini esentati dall'obbligo di visto ai sensi del regolamento sui visti [regolamento (UE) 2018/1806, si vedano anche le modifiche], come i cittadini giapponesi o britannici [cfr. modifica nel regolamento (UE) 2019/592] possono richiedere il visto prima della partenza, se il motivo dell'ingresso è diverso da un breve soggiorno. Tutti i visti invece devono essere ottenuti prima di iniziare il viaggio. Solo categorie specifiche di cittadini di paesi terzi sono esenti da questo obbligo.

Esempio: nel caso *Koushkaki* ([33]), la CGUE ha ritenuto che le autorità di uno Stato membro possono rifiutare il rilascio di un «visto Schengen» a un richiedente soltanto nel caso in cui possa essergli opposto uno dei motivi di rifiuto elencati nel codice dei visti. Le autorità nazionali dispongono tuttavia di un ampio margine discrezionale per accertarlo. Il visto deve essere rifiutato quando sussiste un ragionevole dubbio circa l'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto. Per poter stabilire se vi siano ragionevoli dubbi circa tale intenzione, le autorità competenti devono condurre un esame caso per caso della domanda di visto, che tenga conto, da un lato, della situazione generale del paese di residenza del richiedente e, dall'altro, delle caratteristiche proprie di quest'ultimo, in particolare della sua situazione familiare, sociale ed economica,

([32]) Protocollo addizionale all'accordo di Ankara, articolo 41, GU 1972 L 293/3.

([33]) CGUE, sentenza del 19 dicembre 2013, C-84/12, *Rahmanian Koushkaki / Bundesrepublik Deutschland* [GS].

dell'eventuale esistenza di soggiorni regolari o irregolari precedenti in uno degli Stati membri, così come dei suoi legami nel paese di residenza e negli Stati membri.

Esempio: nel caso *X. e X.* ([34]), una coppia siriana e i suoi tre figli si sono recati all'ambasciata belga a Beirut (Libano) e hanno richiesto un visto con validità territoriale limitata in base all'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del codice dei visti. La domanda è stata rifiutata in quanto l'intenzione dei richiedenti era quella di rimanere oltre i 90 giorni e di chiedere asilo in Belgio. La CGUE ha stabilito che, nonostante i richiedenti abbiano formalmente presentato una domanda di visto, la loro richiesta non rientrava nell'ambito di applicazione del codice dei visti. La Corte ha osservato che, in linea con l'*acquis* dell'UE in materia di asilo le domande di protezione internazionale dovevano essere presentate sul territorio degli Stati membri dell'UE. Una conclusione contraria avrebbe significato consentire ai cittadini di paesi terzi di richiedere protezione internazionale presentando domanda per un visto presso le rappresentanze degli Stati membri. La Corte ha inoltre dichiarato che il caso in esame rientra nell'ambito di applicazione del diritto nazionale, in quanto non è stata adottata alcuna misura dell'UE in base all'articolo 79, paragrafo 2, lettera a), TFUE in materia di visti per soggiorni di lunga durata e di permessi di soggiorno per motivi umanitari.

Ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, le decisioni negative in materia di visti sono soggette ad appello. La CGUE ha interpretato questa disposizione come un obbligo di controllo giurisdizionale ([35]).

Ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen ([36]) i cittadini di paesi terzi titolari di visti uniformi possono circolare liberamente in tutta l'area Schengen purché il loro visto sia ancora valido e sempreché soddisfino le condizioni d'ingresso relative al visto. Ai sensi dell'articolo 21, un permesso di soggiorno accompagnato da un documento di viaggio può, in presenza di determinate

([34]) CGUE, sentenza del 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X. e X / État belge* [GS]. In un caso simile, la Corte EDU ha stabilito che la CEDU non si applica a domande per un visto che siano presentate presso le ambasciate ed i consolati degli Stati membri (sentenza del 5 maggio 2020, *M.N. e a. c. Belgio* [GS], n. 3599/18).

([35]) Cfr. CGUE, sentenza del 13 dicembre 2017, C-403/16, *Soufiane El Hassani / Minister Spraw Zagranicznych*; CGUE, sentenza del 24 novembre 2020, C-225/19 e C-226/19, *R.N.N.S., K.A. c. Minister van Buitenlandse Zaken*; e CGUE, sentenza del 9 luglio 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken / K e A.*

([36]) Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU 2000 L 249/19, pag. 19.

circostanze, sostituire un visto. Il regolamento (CE) n. 1030/2002 [modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2017/1954] istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno.

I cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto possono circolare liberamente nel territorio Schengen per un periodo massimo di 90 giorni in un periodo di 180 giorni, purché soddisfino le condizioni d'ingresso previste dal codice frontiere Schengen. Una volta che il sistema europeo di autorizzazione e informazione sui viaggi (ETIAS) ai sensi del regolamento (UE) 2018/1240 sarà operativo, l'ottenimento di un'autorizzazione di viaggio diventerà un requisito di ingresso anche per i cittadini di paesi terzi esenti da visto (cfr. paragrafo 2.1.5).

1.2. Impedimento dell'ingresso non autorizzato

Secondo il diritto dell'UE, l'articolo 5 paragrafo 1 e 2 del codice frontiere Schengen prevede che le frontiere esterne dell'UE siano attraversate solo ai valichi di frontiera designati. Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a istituire un sistema efficace di sorveglianza delle frontiere per impedire l'ingresso non autorizzato, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali (articoli 4 e 13 del codice frontiere Schengen) (cfr. anche le sezioni 1.8. e 9.2).

Sono state adottate misure legislative tese a impedire l'ingresso non autorizzato nel territorio dell'Unione. La direttiva sulle sanzioni ai vettori (2001/51/CE) prevede sanzioni contro i vettori, come le compagnie aeree, che trasportano migranti privi di documenti nell'UE. Due regolamenti relativi alle informazioni anticipate sui passeggeri (API) [regolamento (UE) 2025/12 e regolamento (UE) 2025/13] impongono inoltre ai vettori aerei di raccogliere elettronicamente un elenco obbligatorio di dati relativi ai passeggeri e di trasmetterli alle autorità nazionali competenti per il controllo delle frontiere ([37]). Il trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) dei passeggeri dalle compagnie aeree agli Stati membri dell'UE è ulteriormente disciplinato dalla direttiva PNR [direttiva (UE) 2016/681].

([37]) Le norme API entreranno in vigore dopo che sarà stato messo in funzione il sistema necessario per il trasferimento dei dati API tra i vettori aerei e le autorità di frontiera.

La direttiva sul favoreggiamento (2002/90/CE) definisce l'ingresso, il transito e il soggiorno illegali e prevede sanzioni contro chi incoraggia tali violazioni. Queste sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive (articolo 3). Gli Stati membri dell'UE, pur non essendo tenuti a farlo, possono decidere di non sanzionare l'assistenza umanitaria (articolo 1, paragrafo 2). La CGUE ha chiarito che in circostanze specifiche legate alla vita familiare, l'aiuto all'ingresso irregolare non può essere considerato reato ([38]). A giugno 2026, la direttiva sul favoreggiamento dell'immigrazione irregolare era in fase di revisione.

Ai sensi della CEDU, sebbene gli Stati abbiano il diritto sovrano di controllare l'ingresso di cittadini non nazionali, le azioni intraprese per impedire l'ingresso non autorizzato (tra cui, ad esempio, la detenzione) devono rispettare gli obblighi contrattuali degli Stati, tra cui la CEDU (cfr. paragrafi 1.8 e 4.2 e 7.3.1).

1.3. Divieti d'ingresso e segnalazioni Schengen

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

Nel diritto dell'UE i divieti d'ingresso sono inseriti in una banca dati denominata sistema d'informazione Schengen (SIS), a cui le autorità degli altri Stati Schengen possono accedere e consultare. In pratica, questo è l'unico modo in cui lo Stato di emissione di un divieto d'ingresso possa garantire che il cittadino di un paese terzo soggetto a divieto non torni nel suo territorio entrando attraverso un altro Stato Schengen e muovendosi poi liberamente senza controlli alle frontiere. L'articolo 24 del regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere [(UE) 2018/1861] elenca due situazioni in cui uno Stato membro deve inserire nel SIS una segnalazione per il rifiuto d'ingresso e di soggiorno. Il primo caso riguarda le segnalazioni di cittadini di Paesi terzi per i quali uno Stato membro, dopo una valutazione individuale, abbia concluso che la presenza di tale persona nel territorio dello Stato membro costituisce una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale e abbia adottato in tal senso una decisione giudiziaria o amministrativa. Il secondo

([38]) Cfr. CGUE, sentenza del 3 giugno 2025, C-460/23, [Kinsa], *Procedimento penale a carico di OB* [GS], punto 74.

caso riguarda le persone nei confronti delle quali è stata emessa una decisione di rimpatrio. Ai sensi dell'articolo 54 del regolamento, i divieti d'ingresso possono essere impugnati. Per le persone soggette a un divieto d'ingresso imposto nel contesto di una decisione di rimpatrio secondo l'articolo 3, paragrafo 6 della direttiva rimpatri (2008/115/CE), il divieto non supera di norma i cinque anni ([39]).

> Esempio: nel caso *Ouhrami* ([40]) la CGUE ha chiarito la distinzione tra decisione di rimpatrio e divieto di ingresso. La Corte ha affermato che fino all'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio di una persona, il suo «soggiorno irregolare» è disciplinato dalla decisione di rimpatrio. Una volta che la persona lascia il territorio dello Stato membro, il divieto d'ingresso inizia a produrre i suoi effetti giuridici e la sua durata deve essere calcolata a partire dalla data in cui il rimpatriato ha effettivamente lasciato il territorio dell'UE.

Ai sensi del regolamento SIS sui rimpatri [regolamento (UE) 2018/1860], anche la decisione di rimpatrio stessa viene registrata nel SIS. Questa funzionalità è attiva dal marzo 2023 ([41]). Se un altro Stato membro desidera concedere o prorogare un permesso di soggiorno o un visto per soggiorni di lunga durata a una persona soggetta a una decisione di rimpatrio accompagnata da un divieto d'ingresso, deve consultare lo Stato membro interessato. Analogamente, se uno Stato membro intende emettere un divieto di ingresso nei confronti di una persona titolare di un valido permesso di soggiorno rilasciato da un altro Stato membro, deve consultare anche quest'ultimo ([42]).

Divieti d'ingresso rilasciati al di fuori del campo di applicazione del regolamento sui controlli alle frontiere del SIS e della direttiva rimpatri non impediscono formalmente agli altri Stati di accordare l'accesso all'area Schengen. Gli altri Stati possono, tuttavia, tener conto dei divieti d'ingresso quando devono decidere se rilasciare un visto o autorizzare un ingresso. I divieti possono pertanto avere effetti su tutta l'area Schengen, nonostante il fatto che un divieto possa essere pertinente solo per lo Stato che lo ha emesso, il quale ritiene una persona non desiderabile, per esempio, per ragioni connesse alla stabilità politica: una segnalazione Schengen emessa nei

([39]) CGUE, sentenza del 19 settembre 2013, C-297/12, *Procedimenti penali a carico di Gjoko Filev e Adnan Osmani*.

([40]) CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, C-225/16, *Procedimenti penali a carico di Mossa Ouhrami*. Vedere anche CGUE, C-806/18, *Procedimenti penali a carico di JZ*, 17 settembre 2020.

([41]) Cfr. Commissione europea, Migrazione e affari interni, «Cos'è il SIS e come funziona?».

([42]) Cfr. CGUE, sentenza del 16 gennaio 2018, C-240/17, *E*.

confronti di un politico russo da uno Stato membro dell'UE ha impedito a un membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) di partecipare alle sessioni dell'Assemblea parlamentare in Francia. La Commissione per gli affari giuridici e i diritti umani dell'APCE ha discusso approfonditamente la questione nella sua riunione dell'ottobre 2011, che ha poi portato alla stesura di un rapporto in materia di limitazioni della libera circolazione come sanzione per gli orientamenti politici ([43]).

Ai sensi della CEDU, la registrazione di informazioni relative a una decisione di respingimento o a un divieto di ingresso nei confronti di una persona nella banca dati SIS costituisce un'azione intrapresa da uno Stato membro rientrante nel campo di applicazione del diritto dell'UE. È possibile proporre ricorso dinanzi alla Corte EDU sostenendo che lo Stato in questione, inserendo o mantenendo qualcuno nell'elenco, abbia violato la Convenzione.

> Esempio: il caso *Dalea c. Francia* ([44]) concerneva un cittadino rumeno che, a causa dell'inserimento del suo nominativo nella banca dati del SIS da parte della Francia (avvenuto prima che la Romania aderisse all'UE), non poteva svolgere la propria attività né fornire o ricevere servizi in alcuno degli Stati dell'area Schengen. Il suo ricorso, nel quale deduceva un'interferenza con il diritto di svolgere la sua attività professionale (protetta dall'articolo 8 della CEDU concernente il diritto al rispetto della vita privata e familiare), è stato dichiarato inammissibile. La Corte ha ritenuto che, per quanto riguarda l'ingresso nel territorio nazionale, gli Stati dispongano di un margine di apprezzamento più ampio nella scelta delle garanzie contro l'arbitrarietà rispetto a quello di cui godono in materia di espulsione.

La Corte EDU ha esaminato gli effetti di un divieto di viaggio imposto a seguito dell'inserimento di una persona in un elenco di sospetti terroristi gestito dall'ONU, o volti a prevenire violazioni delle leggi nazionali o straniere in materia di immigrazione. A questo proposito, ha inoltre stabilito che i divieti di viaggio devono rispettare il diritto di lasciare qualsiasi paese, come stabilito dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 della CEDU.

([43]) Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, Risoluzione 1894 (2012) – Inammissibilità delle restrizioni alla libertà di movimento come sanzione per le posizioni politiche, adottata il 29 giugno 2012.

([44]) Corte EDU, decisione 2 febbraio 2010, *Dalea c. Francia* (dec.), n. 964/07.

Esempio: il caso *Nada c. Svizzera* ([45]) riguardava un cittadino italo-egiziano residente a Campione d'Italia (enclave italiana in Svizzera), il cui nome era stato inserito nella «Federal Taliban Ordinance» dalle autorità svizzere, in applicazione delle sanzioni antiterroristiche del Consiglio di sicurezza dell'ONU. A causa di tale inserimento, il ricorrente non aveva potuto lasciare Campione d'Italia e i tutti i tentativi di far cancellare il suo nome dall'elenco erano stati respinti. La Corte EDU ha osservato che le autorità svizzere avevano goduto di un certo margine discrezionale nell'applicazione delle risoluzioni antiterroristiche dell'ONU. Ciononostante, la Corte ha ritenuto che la Svizzera avesse violato il diritto del ricorrente di cui all'articolo 8 della CEDU, per non avere avvisato prontamente l'Italia o la Commissione sulle sanzioni istituita dall'ONU riguardo al fatto che non vi erano sospetti fondati sul ricorrente e per non aver adeguato gli effetti del regime sanzionatorio alla sua situazione particolare. Da ultimo, la Corte ha rilevato che la Svizzera aveva, altresì, violato l'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 8, in quanto il ricorrente non aveva potuto disporre di nessun mezzo di ricorso effettivo per ottenere la rimozione del proprio nome dall'elenco.

Esempio: il caso *Stamose c. Bulgaria* ([46]) concerneva un cittadino di nazionalità bulgara, al quale le autorità bulgare avevano imposto un divieto di viaggiare di due anni per avere infranto la legge sull'immigrazione degli Stati Uniti. Pronunciandosi per la prima volta sulla compatibilità con l'articolo 2 del Protocollo n. 4 della CEDU dei divieti di viaggio finalizzati alla prevenzione delle violazioni del diritto dell'immigrazione domestico o straniero, la Corte EDU ha ritenuto che il divieto totale e indiscriminato di viaggiare verso ogni paese straniero, imposto a causa della violazione della legge sull'immigrazione di un singolo paese, non fosse proporzionato.

1.4. Controlli ai valichi di frontiera

Secondo il diritto dell'UE, per attraversare le frontiere esterne dell'UE i cittadini di paesi terzi devono soddisfare le condizioni di ingresso o di uscita. In caso di rifiuto d'ingresso, le autorità devono emettere una decisione che indichi i motivi precisi del rifiuto (articolo 14 del codice frontiere Schengen). Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen, le persone cui è stato rifiutato l'ingresso hanno il diritto di presentare ricorso. Esistono norme più favorevoli per l'attraversamento

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

([46]) Corte EDU, sentenza del 27 novembre 2012, *Stamose c. Bulgaria*, n. 29713/05.

delle frontiere esterne dell'UE per i cittadini di paesi terzi che godono del diritto di libera circolazione (articolo 3 e articolo 8, paragrafo 6). L'articolo 4 del codice frontiere Schengen prevede che i controlli alle frontiere siano svolti nel pieno rispetto della dignità umana ([47]). I controlli ai valichi di frontiera devono essere effettuati in modo da non discriminare una persona per motivi di sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

Ai sensi degli articoli 5 e 7 del regolamento accertamenti [regolamento (UE) 2024/1356], coloro che

- attraversano una frontiera esterna in modo non autorizzato,
- presentano domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera o in una zona di transito,
- sbarcano nell'UE dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare, o
- si trovano in una situazione irregolare in uno Stato membro dell'UE senza essere stati sottoposti, in precedenza, a controlli di frontiera,

devono essere sottoposti a un accertamento preliminare all'ingresso. L'accertamento consiste in verifiche dell'identità, controlli di sicurezza, nonché controlli preliminari sullo stato di salute e sulla vulnerabilità (articolo 8 e articoli da 12 a 16). Durante il controllo devono essere rispettati i diritti fondamentali (articolo 3), il cui rispetto deve essere inoltre monitorato a livello nazionale da meccanismi indipendenti (articoli 1 e 10) (cfr. capitolo 10).

Ai sensi della CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esaminato se l'obbligo di rimuovere gli indumenti che una persona è tenuta a indossare per motivi religiosi durante i controlli d'identità o di sicurezza violasse l'articolo 9 della CEDU. Non ha riscontrato alcuna violazione di tale disposizione nel caso in cui a una donna musulmana fosse stato chiesto di rimuovere il velo per un controllo d'identità presso un consolato o a un uomo sikh fosse stato chiesto di rimuovere il turbante durante un controllo di sicurezza in aeroporto ([48]).

([47]) Cfr. CGUE, sentenza del 17 gennaio 2013, C 23/12, *Mohamad Zakaria*.

([48]) Corte EDU, decisione dell'11 gennaio 2005, *Phull c. Francia* (dec.), n. 35753/03; Corte EDU, decisione del 4 marzo 2008, *El Morsli c. Francia* (dec.), n. 15585/06.

Nel caso *Ranjit Singh c. Francia*, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato che obbligare un uomo sikh a togliersi il turbante per scattare una sua fotografia identificativa ufficiale costituisce una violazione dell'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), respingendo l'argomentazione secondo cui l'obbligo di apparire a capo scoperto nelle fotografie identificative è necessario per proteggere la sicurezza e l'ordine pubblico. Secondo la logica seguita dal Comitato per i diritti umani, lo Stato non aveva spiegato perché il fatto d'indossare un turbante sikh rendesse più difficile l'identificazione di una persona che indossa costantemente il turbante o come ciò potrebbe incrementare la possibilità di frode o di falsificazione dei documenti. Il Comitato, inoltre, ha tenuto conto del fatto che una fotografia identificativa senza turbante potrebbe comportare l'obbligo per la persona interessata di togliersi il turbante durante eventuali controlli d'identità ([49]).

1.5. Frontiere interne dello spazio Schengen

In base al diritto dell'UE, il codice frontiere Schengen [regolamento (UE) n. 2016/399] ha abolito i controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen. Il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere è consentito solo in circostanze eccezionali (titolo III, capitolo II).

Esempio: nella causa *NW / Landespolizeidirektion Steiermark, Bezirkshauptmannschaft Leibnitz* ([50]), la CGUE ha stabilito che il codice frontiere Schengen osta al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne da parte di uno Stato membro se la durata di tale ripristino supera la durata massima complessiva prevista dal codice. La CGUE ha aggiunto che, se i controlli alle frontiere sono ripristinati in contrasto con tale disposizione, la legislazione nazionale che obbliga le persone a presentare un passaporto o una carta d'identità quando attraversano una frontiera interna è da ritenersi contraria al diritto dell'UE.

([49]) Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Ranjit Singh c. Francia*, comunicazione n. 1876/2009, pareri del 22 luglio 2011, paragrafo 8.4. Cfr. anche Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Mann Singh c. Francia*, comunicazione n. 1928/2010, parere del 19 luglio 2013.

([50]) CGUE, sentenza del 26 aprile 2022, cause riunite C-368/20 e C-369/20, *NW / Landespolizeidirektion Steiermark, Bezirkshauptmannschaft Leibnitz* [GS].

La CGUE ha chiarito che gli Stati non possono effettuare controlli alle frontiere interne che abbiano un effetto equivalente ai controlli alle frontiere ([51]). La sorveglianza, anche con mezzi elettronici, delle frontiere interne Schengen è consentita quando si basa su prove di soggiorno irregolare, ma è soggetta a determinate limitazioni, quali l'intensità e la frequenza ([52]).

Esempio: nella causa *Bundesrepublik Deutschland / Touring tours* ([53]) la CGUE ha dichiarato che l'articolo 21 del codice frontiere Schengen osta ad una normativa nazionale che imponga ad ogni impresa di autotrasporto che fornisce un servizio transfrontaliero all'interno dello spazio Schengen di controllare i passaporti e i permessi di soggiorno dei passeggeri prima di attraversare una frontiera interna per impedire il trasporto di cittadini di paesi terzi che non siano in possesso di documenti di viaggio. Ciò costituirebbe un controllo all'interno del territorio di uno Stato membro equivalente al controllo alla frontiera ed è, pertanto, vietato.

Quando gli Stati membri introducono in via eccezionale controlli temporanei alle frontiere interne, essi vengono resi pubblici sulla pagina web della Commissione europea ([54]). L'introduzione temporanea dei controlli alle frontiere non rende un confine interno dell'UE un confine esterno.

Esempio: nel caso *Arib* ([55]), la CGUE ha esaminato se una frontiera interna, ove i controlli di frontiera sono stati ripristinati ai sensi del codice frontiere Schengen, potesse essere equiparata a una frontiera esterna a norma della direttiva rimpatri. La CGUE ha osservato che la direttiva rimpatri continua ad applicarsi nel caso in cui uno Stato membro ripristini i controlli di frontiera alla propria frontiera interna. La Corte ha stabilito che i concetti di «frontiere interne» e «frontiere esterne» si escludono a vicenda e che le frontiere interne alle quali vengono ripristinati i controlli di frontiera non possono essere considerate frontiere

([51]) CGUE, sentenza del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Selim Abdeli* [GS], punto 74.

([52]) CGUE, sentenza del 19 luglio 2012, C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil / Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*.

([53]) CGUE, sentenza del 13 dicembre 2018, cause riunite C-412/17 e C-474/17, *Bundesrepublik Deutschland / Touring tours und Travel GmbH e Sociedad de Transportes SA*.

([54]) Cfr. Commissione Europea, Migrazione e affari interni, «Temporary Reintroduction of Border Control» (Ripristino temporaneo del controllo di frontiera).

([55]) CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, C-444/17, *Préfet des Pyrénées-Orientales / Abdelaziz Arib* [GS].

esterne. La CGUE ha concluso che l'opzione di non applicare la direttiva rimpatri ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2, lettera a), non si estende nel caso in cui i migranti in situazione irregolare siano fermati ad una frontiera interna, ove sono stati ripristinati i controlli.

1.6. Traffico frontaliero locale

Secondo il diritto dell'UE, il regime del traffico frontaliero locale [regolamento (CE) n. 1931/2006] costituisce una deroga alle norme generali che disciplinano il controllo di frontiera delle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'UE. I criteri e le condizioni da rispettare per l'attraversamento di una frontiera terrestre esterna sono agevolati per i residenti in una zona di frontiera di un paese terzo limitrofo, rafforzando in tal modo le relazioni dell'UE con i suoi vicini. Questo regime garantisce che le frontiere con gli Stati limitrofi dell'UE non costituiscano un ostacolo al commercio, agli scambi sociali e culturali o alla cooperazione regionale.

Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento sul traffico frontaliero locale, i residenti frontalieri in possesso di un lasciapassare per traffico frontaliero locale possono entrare nello Stato membro limitrofo se sono in possesso di un documento di viaggio valido e non sono oggetto di una segnalazione nel SIS che impedirebbe loro l'ingresso nello spazio Schengen. Non è necessario il visto, non è necessario il timbro del passaporto e non viene effettuato alcun controllo relativo allo scopo del viaggio o del possesso di mezzi di sussistenza. I titolari di un lasciapassare per traffico frontaliero locale hanno diritto a un soggiorno ininterrotto fino a tre mesi (articolo 5). La CGUE ha esaminato la questione del soggiorno dei titolari di un lasciapassare per traffico frontaliero locale.

Esempio: il caso *Shomodi* ([56]) riguardava un cittadino ucraino in possesso di un lasciapassare per traffico frontaliero locale che lo autorizzava ad entrare nella zona di frontiera dell'Ungheria. Dopo aver soggiornato nello spazio Schengen per più di tre mesi in un periodo di sei mesi, gli era stato rifiutato l'ingresso in Ungheria. La CGUE ha operato una distinzione tra la limitazione temporale prevista dal regime di traffico frontaliero locale e la limitazione Schengen di 90 giorni in un periodo di 180 giorni. La Corte ha osservato che il regolamento sul traffico frontaliero locale stabilisce una limitazione specifica per i soggiorni ininterrotti

([56]) CGUE, sentenza del 21 marzo 2013, C-254/11, *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége / Oskar Shomodi*.

e la legislazione non suggerisce che la limitazione di tre mesi debba rientrare in un unico e medesimo periodo di sei mesi. La Corte ha inoltre chiarito che, indipendentemente dalla frequenza dei passaggi, il soggiorno del titolare di un lasciapassare per traffico frontaliero locale viene interrotto non appena la persona rientra nel paese terzo di residenza. Una volta che il residente frontaliero rientra nello spazio Schengen, il periodo massimo di tre mesi ricomincia a decorrere nuovamente.

I titolari del lasciapassare per traffico frontaliero locale possono rimanere all'interno della zona di frontiera dello Stato che si estende a non più di 30 km (in casi eccezionali, 50 km) dal confine. Ai sensi del regolamento (UE) n. 1342/2011, il regime di traffico frontaliero locale nel caso di Kaliningrad (un'enclave che fa parte della Russia) copre l'intera regione.

1.7. Zone di transito

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva rimpatri stabilisce i diritti minimi che devono essere applicati anche a persone respinte alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen e a persone fermate o intercettate per il loro attraversamento irregolare della frontiera. Il loro trattamento non può essere meno favorevole di quello riservato agli altri migranti in situazione irregolare e il principio di non respingimento deve essere sempre rispettato.

Ai sensi del regolamento accertamenti, durante il periodo massimo di sette giorni in cui i cittadini di paesi terzi possono essere sottoposti a tale procedura, essi non sono legalmente autorizzati ad entrare nel territorio di uno Stato membro (articolo 6). Possono essere trattenuti in un luogo situato alla frontiera esterna o nelle vicinanze di essa (articolo 8). Allo stesso tempo, gli accertamenti devono essere effettuati nel pieno rispetto dei diritti fondamentali (articolo 3). Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento accertamenti, la direttiva sulle condizioni di accoglienza [direttiva (UE) 2024/1346] si applica a coloro che chiedono protezione internazionale nel corso degli accertamenti.

Anche il regolamento sulla procedura di asilo [regolamento (UE) 2024/1348] e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [regolamento (UE) 2024/1349] prevedono situazioni in cui un cittadino di un paese terzo non è autorizzato ad entrare nel territorio di uno Stato membro e può essere trattenuto in un

luogo situato alla frontiera esterna o nelle sue vicinanze. Entrambi questi regolamenti stabiliscono una serie di garanzie di diritti fondamentali relative alla procedura di frontiera (cfr. paragrafi 1.8, 5.1.4 e 5.3).

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

Esempio: nel caso *Amuur c. Francia* ([57]), i ricorrenti erano stati trattenuti nella zona di transito di un aeroporto di Parigi. Le autorità francesi avevano sostenuto che, non essendo «entrati» in Francia, i ricorrenti non rientravano nella giurisdizione francese. La Corte EDU ha espresso il proprio disaccordo sul punto, concludendo che le disposizioni del diritto nazionale in vigore all'epoca dei fatti non garantivano sufficientemente il diritto dei ricorrenti alla libertà di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU.

Esempio: nel caso *Z.A. e a. c. Russia* ([58]), i richiedenti sono stati trattenuti nella zona di transito di un aeroporto russo. Il governo russo ha sostenuto che i ricorrenti non fossero sotto la giurisdizione russa. Tuttavia, la Corte EDU, ha concluso che il confinamento dei ricorrenti nella zona di transito equivaleva a una privazione de facto della libertà, costituendo una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU. La Corte ha anche rilevato una violazione dell'articolo 3 della CEDU in quanto le condizioni nella zona di transito erano tali da causare sofferenze mentali ai ricorrenti, da minare la loro dignità e da umiliarli.

Esempio: nel caso *Ilias e Ahmed c. Ungheria* ([59]), la Corte EDU ha ritenuto che i ricorrenti che soggiornavano nelle zone di transito situate al confine terrestre con la Serbia dipendessero completamente dalle autorità ungheresi per i loro bisogni umani più elementari e fossero sotto il loro controllo.

Esempio: nel caso *Shahzad c. Ungheria* ([60]), la Corte ha ritenuto che il trasferimento del ricorrente dall'Ungheria a una striscia di terra di alcuni metri situata tra una recinzione di confine eretta in Ungheria e il confine tra l'Ungheria e la

([57]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, n. 19776/92, punti 52-54. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 12 febbraio 2009, *Nolan e K c. Russia*, n. 2512/04; Corte EDU, sentenza del 24 gennaio 2008, *Riad e Idiab c. Belgio*, n. 29787/03 e 29810/03.

([58]) Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Z.A. e a. c. Russia* [GC], n. 61411/15 e altre tre.

([59]) Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GS], n. 47287/15, punto 186.

([60]) Corte EDU, sentenza dell'8 luglio 2021, *Shahzad c. Ungheria*, n. 12625/17.

Serbia costituisse una situazione che rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 della CEDU, che vieta l'espulsione collettiva. Ciò perché, sebbene la striscia di terra facesse parte del territorio ungherese, non vi erano infrastrutture e i migranti espulsi dovevano recarsi in una delle zone di transito per entrare in Ungheria, il che normalmente comportava l'attraversamento della Serbia. Di conseguenza, l'attraversamento della frontiera era l'unica opzione per coloro che venivano trasferiti nella striscia di terra.

1.8. Accesso all'asilo

In pratica, a causa delle difficoltà nell'ottenere documenti di viaggio validi, le persone che chiedono asilo spesso arrivano alla frontiera senza tali documenti o entrano nel territorio con mezzi irregolari. Indipendentemente dal luogo in cui vengono individuati o fermati – in alto mare, alla frontiera o all'interno del territorio – qualora decidano di chiedere asilo, devono essere sottoposti alle procedure nazionali appropriate. Secondo il diritto dell'UE e la CEDU, dal momento che il principio di non respingimento non consente di allontanare le persone che cercano protezione da persecuzioni o da danni gravi senza aver prima valutato la loro richiesta (cfr. anche il capitolo 4).

Nell'ambito del diritto dell'UE, la Carta prevede il diritto di asilo all'articolo 18 e il divieto del respingimento all'articolo 19. Ai sensi dell'articolo 4 del codice frontiere Schengen, le attività di controllo alle frontiere devono soddisfare pienamente i requisiti della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e gli obblighi relativi all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento ([61]). Tali requisiti si applicano a tutti i controlli di frontiera, compresi i controlli ai valichi di frontiera ufficiali e le attività di sorveglianza di frontiera alle frontiere terrestri o marittime, comprese quelle esercitate in alto mare.

L'*acquis* dell'UE in materia di asilo si applica solo dal momento in cui una persona arriva alla frontiera, comprese le acque territoriali e le zone di transito (articolo 2, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di asilo. Il capitolo III, sezione I, del regolamento stabilisce le modalità di accesso alla procedura di asilo. In particolare, l'articolo 27 richiede agli Stati membri di registrare la domanda entro cinque

([61]) Per ulteriori informazioni sulle questioni relative ai diritti fondamentali alle frontiere terrestri esterne dell'UE, cfr. FRA, *Migration: Fundamental rights issues at land borders* (Migrazione: questioni relative ai diritti fondamentali alle frontiere terrestri) (disponibile in inglese), Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2020.

giorni lavorativi dalla presentazione della stessa. Nel caso in cui la domanda di protezione internazionale sia stata presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande, come i tribunali ([62]), tali autorità devono informare entro tre giorni l'autorità responsabile della registrazione della domanda, che ha poi cinque giorni di tempo per completare la registrazione. In casi eccezionali, tali termini possono essere prorogati e la domanda può essere registrata entro e non oltre 15 giorni dalla data di presentazione (articolo 27, paragrafo 5). Ai sensi dell'articolo 8 del regolamento, qualora vi siano indicazioni che una persona presente alla frontiera desideri presentare una domanda di asilo, gli Stati membri devono fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo.

Esempio: nel caso *Commissione / Ungheria* ([63]), la CGUE ha stabilito che l'Ungheria non ha adempiuto agli obblighi che le incombono in virtù delle norme dell'UE che disciplinano l'accesso alle procedure di asilo, richiedendo a coloro che chiedono asilo in Ungheria o alle frontiere esterne ungheresi di presentare una «dichiarazione di intenti» presso le ambasciate ungheresi designate in paesi terzi confinanti con l'Ungheria e di ottenere un documento di viaggio per entrare in Ungheria prima di poter presentare una domanda di asilo. La CGUE ha sottolineato che le persone che si trovano nel territorio di uno Stato membro o che si presentano alle frontiere di uno Stato membro rientrano nell'ambito di applicazione dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo e devono poter presentare una domanda di asilo non appena esprimono tale volontà. Di conseguenza, imporre la condizione che tale domanda possa essere presentata solo dopo che la persona si è recata dallo Stato membro o dal suo confine per presentare una dichiarazione di intenti presso un'ambasciata in un paese terzo è in contrasto con l'obiettivo dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo di garantire un accesso effettivo, facile e rapido alla procedura di asilo.

L'articolo 43 del regolamento sulla procedura di asilo consente il trattamento delle domande di asilo alla frontiera o nelle zone di transito (cfr. paragrafo 5.1.4). Si applicano i principi fondamentali e le garanzie applicabili alle domande di asilo presentate all'interno del territorio. L'articolo 21, paragrafo 2, prevede l'obbligo di astenersi dall'applicare le procedure di frontiera ai richiedenti vulnerabili che necessitano di garanzie procedurali speciali qualora non sia possibile fornire un sostegno adeguato alla frontiera. L'articolo 53 stabilisce alcune limitazioni al trattamento delle domande presentate alla frontiera da minori non accompagnati.

([62]) CGUE, sentenza del 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal / VL*, punti 59-68.

([63]) CGUE, sentenza del 22 giugno 2023, C-823/21, *Commissione europea / Ungheria*.

Sebbene la **CEDU** non garantisca esplicitamente il diritto all'asilo ([64]), l'articolo 3 vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti. Tale disposizione impone anche obblighi positivi agli Stati di proteggere le persone da tali rischi, anche nel contesto dell'allontanamento o dell'espulsione. L'articolo 3, pertanto, vieta di respingere una persona, sia in qualsiasi altro luogo sotto la giurisdizione dello Stato, senza aver esaminato la sua domanda relativamente al rischio di tortura o di trattamenti o pene inumani o degradanti nel paese verso il quale verrebbe rimpatriata.

Esempio: nel caso *M.A. e a. c. Lituania* ([65]), i richiedenti asilo, fuggiti dalla Repubblica cecena, hanno tentato di attraversare il confine tra Lituania e Bielorussia in tre diverse occasioni. Pur richiedendo ogni volta protezione internazionale, è stato loro negato l'ingresso perché non in possesso dei documenti di viaggio necessari. Le guardie di frontiera lituane non hanno accettato le loro domande di asilo e non le hanno trasmesse a un'autorità competente per l'esame e la determinazione dello status, in violazione della legislazione nazionale. La Corte EDU ha ritenuto che non fosse stata effettuata alcuna valutazione sulla sicurezza del rimpatrio dei richiedenti asilo in Bielorussia, paese che non è parte contraente della CEDU. La Corte ha stabilito che il mancato permesso ai richiedenti di presentare la domanda di asilo e il loro allontanamento in Bielorussia costituisse una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Sentenze simili della Corte EDU hanno riguardato persone allontanate da un porto marittimo ([66]) e da un aeroporto ([67]) senza aver avuto la possibilità di presentare domanda di asilo e senza che fosse stata valutata l'eventualità che fossero esposte a rischi al loro ritorno.

Un allontanamento, un'estradizione o un'espulsione possono sollevare un problema anche ai sensi dell'articolo 2 CEDU, che tutela il diritto alla vita ([68]).

([64]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 5 dicembre 2023, *H.A. c. Regno Unito*, n. 30919/20, punti 41-42.

([65]) Corte EDU, sentenza dell'11 dicembre 2018, *M.A. e a. c. Lituania*, n. 59793/17, punti105-115. Cfr. anche Corte EDU, del 23 luglio 2020, *M.K. e a. c. Polonia*, n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, punti 180-186; Corte EDU, sentenza del 30 gennaio 2022, *A.B. e altri c. Polonia*, n. 42907/17, punti 39-43; Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2025, *A.R.E. c. Grecia*, n. 15783/21, punti 281-284.

([66]) Corte EDU, sentenza del 12 gennaio 2017, *Kebe e altri c. Ucraina*, n. 12552/12.

([67]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2023, *S.S. e a. c. Ungheria*, nn. 56417/19 e 44245/20.

([68]) Corte EDU, sentenza del 14 novembre 2019, *N.A. c. Finlandia*, n. 25244/18.

1.9. Ricerca e soccorso e sbarco in un porto sicuro

Le operazioni di sorveglianza alla frontiera effettuate in mare non solo devono rispettare i diritti umani e il diritto dei rifugiati, ma anche essere conformi al diritto internazionale del mare.

Le attività in alto mare sono disciplinate dalla Convenzione dell'ONU sul diritto del mare (UNCLOS) nonché dalla Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) e dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e salvataggio in mare (SAR). Tali strumenti prevedono il dovere di prestare assistenza e soccorso alle persone in difficoltà in mare ([69]). Il capitano di una nave, inoltre, è tenuto a portare le persone soccorse in mare in un «luogo sicuro». In tale contesto, una delle questioni più dibattute è dove far sbarcare le persone soccorse o intercettate in mare.

Esempio: nella causa *Safi e altri c. Grecia* ([70]), i ricorrenti si trovavano a bordo di un peschereccio che trasportava 27 migranti nel Mar Egeo, il quale si è capovolto mentre la guardia costiera greca tentava di rimorchiarlo. L'affondamento dell'imbarcazione ha causato la morte di undici persone. La Corte EDU ha ritenuto che le autorità elleniche non avessero ottemperato all'obbligo previsto dall'articolo 2 della CEDU di adottare misure preventive per proteggere le persone la cui vita era in pericolo. La Corte EDU ha riconosciuto che il capitano e l'equipaggio di una nave coinvolta in un'operazione di soccorso in mare spesso devono prendere decisioni difficili e rapide e che tali decisioni sono, di norma, a discrezione del capitano. Tuttavia, deve essere dimostrato che le decisioni sono ispirate dallo sforzo di garantire il diritto alla vita delle persone in pericolo. Considerate le varie omissioni e i ritardi nella conduzione e nell'organizzazione dell'operazione di soccorso nel caso in esame, la Corte ha ritenuto che le autorità elleniche non avessero fatto tutto quanto ci si sarebbe potuto ragionevolmente aspettare da esse per fornire agli individui deceduti e ai loro familiari il livello di protezione richiesto.

([69]) Per ulteriori informazioni sulle operazioni SAR nel Mar Mediterraneo, cfr. FRA, *Search and rescue operations in the Mediterranean and fundamental rights – June 2025 update* (Operazioni di ricerca e soccorso e diritti fondamentali – Aggiornamento giugno 2025) (disponibile in inglese), Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2025.

([70]) Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2022, *Safi e a. c. Grecia*, n. 5418/15.

Nel caso *Alkhatib e altri c. Grecia* ([71]), una persona che viaggiava, insieme ad altre, a bordo di un'imbarcazione con l'intento di entrare irregolarmente in Grecia, riportò una grave ferita da arma da fuoco a seguito degli spari effettuati dalla guardia costiera. La Corte ha ritenuto che la Grecia avesse violato l'articolo 2 della CEDU, poiché non aveva rispettato l'obbligo di predisporre un adeguato quadro giuridico e amministrativo che regolasse l'uso di una forza potenzialmente letale nelle operazioni di sorveglianza marittima. La Corte ha inoltre rilevato che il membro della guardia costiera che aveva sparato avrebbe potuto presumere la presenza di passeggeri nascosti a bordo dell'imbarcazione e non aveva esercitato la dovuta cautela per ridurre al minimo l'uso della forza letale e i possibili rischi per la vita.

L'allontanamento di una persona che sta cercando di accedere al territorio via mare può sollevare questioni legate al principio di non respingimento e al diritto di lasciare qualsiasi paese.

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 13, in combinato disposto con gli articoli 3 e 4 del codice frontiere Schengen, stabilisce che la sorveglianza di frontiera deve impedire l'attraversamento non autorizzato delle frontiere e scoraggiare l'elusione dei controlli ai valichi di frontiera, nel rispetto del divieto di respingimento e del principio di proporzionalità. Tali misure dovrebbero inoltre contribuire a ridurre la perdita di vite umane tra i migranti. Il regolamento sulle frontiere marittime [regolamento (UE) n. 656/2014] disciplina la sorveglianza delle frontiere marittime esterne degli Stati membri dell'UE nell'ambito della cooperazione operativa con Frontex. L'articolo 4 garantisce la tutela dei diritti fondamentali e il principio di non respingimento. L'articolo 10 del regolamento sulle frontiere marittime prevede le modalità di sbarco delle persone soccorse.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha dichiarato ([72]) che le persone possono rientrare nella giurisdizione di uno Stato membro della CEDU quando questi esercita su di loro un controllo in alto mare. In un caso del 2012 contro l'Italia (cfr. esempio sottostante), la Grande Camera della Corte EDU si è pronunciata sui diritti dei migranti che cercano di raggiungere il territorio europeo e sui doveri che incombono sugli Stati in queste circostanze.

([71]) Corte EDU, sentenza del 16 gennaio 2024, *Alkhatib e altri c. Grecia*, n. 3566/16.

([72]) Corte EDU, decisione dell'11 gennaio 2001, *Xhavara e a. c. Italia e Albania* (dec.), n. 39473/98; Corte EDU, sentenza del 29 marzo 2010, *Medvedyev e a. c. Francia* [GS], n. 3394/03.

Esempio: nel caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia* ([73]), i ricorrenti erano parte di un gruppo di circa 200 migranti, tra cui richiedenti asilo e altre persone, che era stato intercettato dalla guardia costiera italiana in alto mare, e più precisamente all'interno della zona di ricerca e soccorso di Malta. Senza che fosse data loro alcuna opportunità di chiedere asilo, i migranti erano stati respinti sommariamente in Libia, nel quadro di un accordo concluso tra Libia e Italia. I loro nomi e le loro nazionalità non erano stati registrati. La Corte EDU ha osservato che la situazione in Libia era ben nota e facilmente verificabile sulla base di svariate fonti. Essa ha, quindi, ritenuto che le autorità italiane erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza che i ricorrenti, una volta respinti in Libia come migranti in situazione irregolare, sarebbero stati sottoposti a trattamenti proibiti dalla CEDU e privati di ogni tipo di protezione. Le autorità italiane inoltre sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che non vi erano garanzie sufficienti a tutelare i ricorrenti dal rischio di essere arbitrariamente respinti verso i loro paesi d'origine, tra cui figuravano Somalia ed Eritrea. Esse avrebbero dovuto prestare particolare riguardo alla carenza di una qualsivoglia procedura di asilo nonché all'impossibilità di far riconoscere alle autorità libiche lo status di rifugiato garantito dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR).

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

Esempio: *M.A. e Z.R. c. Cipro* ([74]) riguardava due cittadini siriani che avevano tentato di raggiungere Cipro in barca dal Libano. L'imbarcazione sulla quale si trovavano era stata intercettata dalla guardia costiera cipriota. I ricorrenti avevano dichiarato di voler presentare domanda di asilo a Cipro, ma la loro richiesta era stata ignorata, e furono rinviati in Libano sulla base di un accordo bilaterale tra Cipro e Libano. Poiché le autorità cipriote avevano rinviato i ricorrenti in Libano senza esaminare le loro domande di asilo né valutare il rischio di una mancanza di accesso a una procedura di asilo effettiva in Libano, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

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

([74]) Corte EDU, sentenza dell'8 ottobre 2024, *M.A. e Z.R. c. Cipro*, n. 39090/20.

Punti salienti

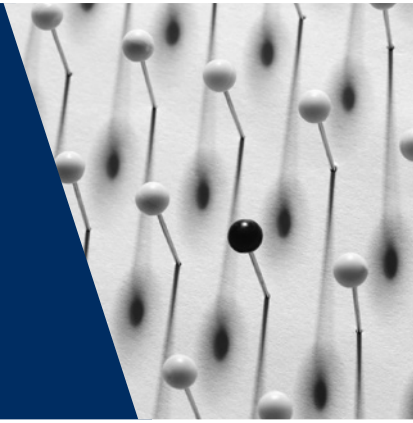
- Gli Stati hanno il diritto di accordare o rifiutare ai cittadini stranieri l'ingresso nel loro territorio. Nel prendere tali decisioni, gli Stati devono agire nel rispetto del diritto dell'UE, della CEDU e delle garanzie applicabili in materia di diritti umani (cfr. introduzione al presente capitolo).
- Il diritto dell'UE e la CEDU vietano il respingimento di persone che rischiano di essere perseguitate o di subire altri gravi danni (divieto di respingimento) (cfr. introduzione al presente capitolo).
- Il diritto dell'UE stabilisce norme comuni per gli Stati membri dell'UE in materia di rilascio di visti per soggiorni di breve durata (cfr. paragrafo 1.1).
- Il diritto dell'UE impone agli Stati membri di predisporre un sistema efficace di sorveglianza delle frontiere per prevenire gli ingressi non autorizzati (cfr. paragrafo 1.2), ma include anche garanzie in materia di diritti fondamentali relative all'attuazione del controllo di frontiera (cfr. paragrafo 1.4) e alle attività di sorveglianza delle frontiere, in particolare in mare (cfr. paragrafo 1.9).
- Il diritto dell'Unione europea prevede un accertamento preliminare all'ingresso per coloro che attraversano una frontiera esterna in modo irregolare, chiedono protezione internazionale durante i controlli alle frontiere, sbarcano nell'UE dopo un'operazione di ricerca e soccorso o sono trovati in soggiorno irregolare in uno Stato membro dell'UE. Durante il controllo devono essere rispettati i diritti fondamentali (cfr. introduzione al presente capitolo, paragrafo 1.4 e capitolo 10).
- Il diritto dell'UE prevede garanzie riguardo all'attuazione del controllo di frontiera (cfr. paragrafo 1.4) e alle attività di sorveglianza di frontiera, in particolare alle frontiere marittime (cfr. paragrafo 1.9).
- Il diritto dell'UE, e in particolare l'*acquis* di Schengen, consente alle persone di circolare liberamente senza controlli di frontiera all'interno dell'area Schengen (cfr. paragrafo 1.1 e 1.5).
- Il regime di traffico frontaliero locale previsto dal diritto dell'UE facilita l'attraversamento di una frontiera terrestre esterna di uno Stato membro da parte dei residenti frontalieri (cfr. paragrafo 1 6).
- Secondo il diritto dell'UE, il divieto di ingresso emesso nei confronti di una persona da parte di uno Stato Schengen impedisce a quest'ultima di accedere all'intera area Schengen (cfr. paragrafo 1.3).

- La Carta dei diritti fondamentali dell'UE sancisce il diritto di asilo e vieta il respingimento. L'*acquis* dell'UE sull'asilo si applica dal momento in cui una persona arriva a una frontiera dell'UE e chiede asilo. La CEDU non prevede il diritto di asilo in quanto tale. Tuttavia, è vietato allontanare un individuo e sottoporlo a rischio di tortura o di altre forme di maltrattamento (cfr. paragrafo 1.8).
- In alcune circostanze, la CEDU impone dei limiti al diritto di uno Stato di trattenere o respingere un migrante alla frontiera (cfr. introduzione al presente capitolo e i paragrafi 1.7, 1.8, e 1.9), indipendentemente dal fatto che il migrante si trovi in una zona di transito o comunque rientrante nella giurisdizione di quello Stato.

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

2 Sistemi informatici su larga scala dell'UE e interoperabilità



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento VIS [(CE) 767/2008] Decisione sull'accesso al VIS da parte delle autorità di contrasto (2008/633/GAI) Regolamento Eurodac [(UE) 2024/1358] Regolamento SIS [(UE) 2018/1862]; regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere [(UE) 2018/1861]; regolamento SIS in materia di rimpatri [(UE) 2018/1860] Regolamento EES [(UE) 2017/226] Regolamento ETIAS [(UE) 2018/1240] Regolamento ECRIS-TCN [(UE) 2019/816] Regolamento Europol [(UE) 2016/794] Regolamento eu-LISA [(UE) 2018/1726]	**Sistemi informatici (IT) dell'UE**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (Convenzione n. 108) Convenzione aggiornata sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (Convenzione n. 108+)
Regolamento sull'interoperabilità - frontiere e visti [(UE) 2019/817] Regolamento sull'interoperabilità - asilo e migrazione [(UE) 2019/818]	**Interoperabilità**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Convenzione n. 108+
Regolamento sull'intelligenza artificiale [(UE) 2024/1689]	**Intelligenza artificiale nei sistemi informatici su larga scala dell'UE**	Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 8, paragrafo 2 (diritto alla protezione dei dati personali) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 16 (diritto alla protezione dei dati personali) Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), articolo 5 Direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale, [(UE) 2016/680], articolo 4 Regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE [(UE) 2018/1725], articolo 4 CGUE, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 2014 (trattamento di dati eccessivi)	**Limitazione dello scopo**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Convenzione n. 108+, articolo 5 Corte EDU, *S. e Marper c. Regno Unito* [GS], nn. 30562/04 e 30566/04, 2008 (conservazione delle impronte digitali) Corte EDU, *Škoberne c. Slovenia*, n. 19920/20, 2024 (conservazione sistematica e indiscriminata dei dati di telecomunicazione)
Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), articolo 13-14 Direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale [(UE) 2016/680], articolo 13 Regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE [(UE) 2018/1725], articoli 14–16	**Diritto all'informazione**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Convenzione n. 108+, articolo 8
Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), articolo 5 Direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale [(UE) 2016/680], articolo 4 Regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE [(UE) 2018/1725], articolo 4 CGUE, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 2014 (protezione dei dati personali contro il rischio di abuso e di accesso illecito) Strumenti giuridici che istituiscono i sistemi informatici dell'UE (sopra indicati)	**Accesso non autorizzato ai dati**	Convenzione n. 108+, articolo 7

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), capitolo 5 Direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale [(UE) 2016/680], articolo 4 Regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE [(UE) 2018/1725], articolo 4 Strumenti giuridici che istituiscono i sistemi informatici dell'UE (sopra indicati)	**Trasferimento di dati verso paesi terzi**	Convenzione n. 108+, articolo 14
Carta, articolo 8, paragrafo 2 (diritto alla protezione dei dati personali) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 16, paragrafo 1 (diritto alla protezione dei dati personali) Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), articoli 15-17 Direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale [(UE) 2016/680], articoli 14-17 Regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE [(UE) 2018/1725], articoli 14–24 CGUE, cause riunite C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige*, 2016 (obbligo di notificare le persone effettuate per garantire il diritto a un ricorso effettivo)	**Diritti dell'interessato (accesso, correzione e cancellazione dei dati)**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Convenzione n. 108, articolo 9 Corte EDU, *Segerstedt-Wiberg e a. c. Svezia*, n. 62332/00, 2006 (accesso alle informazioni detenute dai servizi di sicurezza)

Introduzione

Questo capitolo si occupa dei sistemi informatici (IT) su larga scala istituiti dall'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Presenta le garanzie previste dai sistemi e poste a tutela di determinati diritti fondamentali, in particolare la protezione dei dati, il diritto al rispetto della vita privata, il diritto di asilo e il diritto a un ricorso effettivo. Inoltre descrive l'interoperabilità, intesa come interconnessione di sistemi informatici su larga scala. L'interoperabilità consentirà agli utenti designati di ottenere i dati di una persona a cui sono autorizzati ad accedere, effettuando un'unica ricerca nei vari sistemi senza dover cercare separatamente in ciascuno di essi.

Secondo il diritto dell'UE, le autorità degli Stati membri dell'UE competenti in materia di visti, frontiere ed asilo si affidano sempre più alla tecnologia quando prendono decisioni che riguardano una persona. Anche i sistemi informatici sono sempre più al servizio della sicurezza nell'UE. Per i cittadini di paesi terzi – richiedenti protezione internazionale, migranti in situazione irregolare, richiedenti il visto o viaggiatori giornalieri – è difficile capire come funzionano i sistemi informatici e come influenzano il processo decisionale.

L'UE ha creato sei sistemi IT su larga scala, senza contare le banche dati di Europol. Tali sistemi IT forniscono supporto alla gestione della migrazione, dell'asilo e delle frontiere e contribuiscono a rafforzare la sicurezza interna.

L'agenzia dell'UE per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nel settore della giustizia e degli affari interni (Eu-LISA), è stata istituita nel 2011 dal regolamento (UE) n. 1077/2011 e il cui mandato è stato rafforzato dal regolamento (UE) 2018/1726 [modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2025/12]. L'agenzia è responsabile per lo sviluppo e la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala dell'UE. Essa garantisce il loro corretto, sicuro e continuativo funzionamento nonché lo scambio ininterrotto di dati tra le autorità nazionali che li utilizzano. L'agenzia deve garantire i massimi livelli di sicurezza, qualità e protezione dei dati.

La pubblicazione della FRA sui sistemi informatici dell'UE per la migrazione e la polizia, disponibile in inglese, illustra le banche dati dell'UE, la loro interoperabilità e il loro impatto sui diritti fondamentali. Per ulteriori informazioni sulle norme dell'UE in materia di protezione dei dati, consultare il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati – edizione 2018*.

Secondo la normativa del Consiglio d'Europa, la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (Convenzione n. 108), come modernizzata dal Protocollo STCE n. 223, stabilisce i principi fondamentali sulla protezione del trattamento dei dati personali, effettuato sia dal settore privato che da quello pubblico. Tali principi si applicano anche al trattamento dei dati da parte di sistemi informatici su larga scala dell'UE. La Convenzione n. 108 e il relativo protocollo di modernizzazione (Convenzione n. 108+) proteggono le persone dagli abusi che possono accompagnare il trattamento dei dati personali e cercano di regolare i flussi transfrontalieri di dati personali. In virtù del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'articolo 8 della CEDU, la Corte EDU ha esaminato il trattamento automatizzato di dati personali in banche dati su larga scala istituite a livello nazionale. Insieme agli strumenti giuridici non vincolanti del Consiglio

d'Europa, come la raccomandazione sull'uso dei dati nel settore di polizia [raccomandazione n. R(87)15 del 1987] tale giurisprudenza fornisce orientamenti sull'uso dei dati personali da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge, ad esempio, quando utilizzano uno dei sistemi informatici dell'UE sottoindicati.

2.1. Sistemi informatici UE su larga scala

I sistemi informatici dell'UE sono utilizzati in una serie di procedure in materia di migrazione: la procedura di asilo, il trattamento dei visti, i controlli di frontiera, il rilascio dei permessi di soggiorno, l'arresto di migranti in situazione irregolare, le procedure di rimpatrio, l'emissione di divieti d'ingresso, nonché lo scambio di informazioni sulle condanne penali di cittadini di paesi terzi. Essi hanno anche ulteriori finalità. In particolare, le forze dell'ordine possono consultarli per contrastare il terrorismo e altri reati gravi, sottostando tuttavia a rigide condizioni.

Questa sezione presenta i sei sistemi dell'UE su larga scala, nonché le banche dati di Europol e come diventeranno interoperabili. Non tutti i sistemi presentati di seguito erano operativi nel giugno 2026. Per informazioni aggiornate sul loro stato di attuazione, si invita il lettore a consultare la pagina web «Interoperabilità» della Commissione europea o il sito web dell'eu-LISA.

2.1.1. Sistema dattiloscopico europeo per richiedenti asilo (Eurodac)

Eurodac contiene i dati biometrici (definiti dal regolamento Eurodac come dati relativi alle impronte digitali e all'immagine del volto) di:

- cittadini di paesi terzi che presentano domanda di asilo in uno degli Stati membri dell'UE,
- persone registrate ai fini di una procedura di ammissione ai sensi del regolamento sul reinsediamento [regolamento (UE) 2024/1350],
- persone ammesse in conformità con un programma nazionale di reinsediamento,
- migranti fermati in relazione a un attraversamento irregolare delle frontiere,

- migranti trovati in situazione irregolare in uno Stato membro, e
- persone sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso in mare.

Anche i beneficiari di protezione temporanea, ad eccezione degli sfollati provenienti dall'Ucraina, saranno registrati in Eurodac (cfr. i considerando da 9 a 11 del regolamento Eurodac).

Le impronte digitali dei bambini di età inferiore ai sei anni non vengono registrate. Secondo eu-LISA, alla fine del 2023 Eurodac conservava quasi 7,4 milioni di set di dati relativi alle impronte digitali ([75]). Il sistema è operativo dal 2003 ed è stato modificato nel giugno 2026, dal regolamento (UE) 2024/1358 (regolamento Eurodac) ([76]).

Eurodac supporta gli Stati membri dell'UE nel determinare da dove i richiedenti protezione internazionale sono entrati nell'UE per la prima volta. La memorizzazione dei dati biometrici in Eurodac consente a uno Stato membro dell'UE di sapere se la persona ha già presentato domanda di asilo altrove o se è stata fermata in un altro Stato membro dell'UE dopo un ingresso o una permanenza irregolare. Essa sostiene quindi gli Stati membri dell'UE nell'applicazione delle norme del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [regolamento (UE) 2024/1351] relative alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo (cfr. paragrafo 5.2).

Eurodac ha anche altre finalità. A seguito della revisione del regolamento Eurodac nel 2024, queste includono l'assistenza agli Stati membri nel controllo della migrazione irregolare, l'individuazione dei movimenti secondari all'interno dell'UE e l'identificazione di migranti in situazione irregolare; la protezione dell'infanzia; il sostegno agli Stati membri nell'applicazione del regolamento sul reinsediamento; il sostegno al sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e al sistema di informazione visti (VIS); l'assistenza agli Stati membri nell'attuazione della direttiva sulla protezione temporanea (direttiva 2001/55/CE); e la produzione di statistiche a sostegno di processi decisionali basati su dati.

([75]) eu-LISA (2024), *Eurodac 2023 Annual Report* (Relazione annuale Eurodac 2023), dicembre 2024, pag. 14.

([76]) Esso è integrato dal regolamento di esecuzione (UE) 2025/2055 della Commissione, del 2 ottobre 2025, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la gestione dell'asilo e della migrazione e che abroga il regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione

Le autorità nazionali di pubblica sicurezza e l'Europol sono inoltre autorizzate ad accedere ai dati in Eurodac per la prevenzione, l'individuazione o l'investigazione di reati di terrorismo o di altri reati gravi, ma solo per questi scopi e rispettando rigide condizioni.

Il regolamento Eurodac si applica a tutti gli Stati membri dell'UE e ai paesi associati a Schengen (vedi tabella 2).

2.1.2. Sistema d'informazione visti (VIS)

Il VIS mira a facilitare la procedura di richiesta di visti Schengen (visti per soggiorni di breve durata), visti per soggiorni di lunga durata e permessi di soggiorno, e lo scambio di dati su tali richieste tra gli Stati membri di Schengen – comprese le loro rappresentanze diplomatiche e consolari. Inoltre, esso serve anche in materia di asilo, controllo dell'immigrazione e sicurezza. Conserva i dati relativi ai richiedenti il visto e il permesso di soggiorno, comprese le impronte digitali, le fotografie e le decisioni relative alle domande di visto e permesso di soggiorno. Le impronte digitali dei bambini di età inferiore ai sei anni non vengono rilevate.

Il regolamento VIS (CE) n. 767/2008 [modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2023/2667] descrive le modalità di funzionamento del VIS. Il VIS è stato introdotto per tutti gli stati del mondo nel novembre 2015 ([77]). Nel 2023, VIS conteneva 51 milioni di domande di visto, 47 milioni di set di dati relativi alle impronte digitali e 51 milioni di immagini del volto ([78]).

Poiché uno degli obiettivi del VIS è quello di rafforzare la sicurezza interna dello spazio Schengen, la decisione 2008/633/GAI del Consiglio autorizza le autorità nazionali di contrasto e Europol ad accedere ai dati per la prevenzione, l'individuazione e l'investigazione di reati di terrorismo o di altri reati gravi, ma solo per questi scopi e a

([77]) Decisione di esecuzione (UE) 2015/912 della Commissione, del 12 giugno 2015, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) nella ventunesima, ventiduesima e ventitreesima regione, GU 2015 L 148/28.

([78]) eu-LISA, *VIS Technical Report (2021-2023)* [Relazione tecnica VIS (2021-2023)], scheda informativa agosto 2024.

condizioni rigorose. Tale accesso è stato consentito a partire dal settembre 2013 ([79]). Ad esempio, tra ottobre 2021 e settembre 2023, le autorità nazionali di contrasto e Europol hanno effettuato quasi 32 000 ricerche nel VIS ([80]). La tabella 2 mostra in quali Stati membri si applica il VIS.

2.1.3. Sistema d'informazione Schengen (SIS)

Il SIS memorizza le segnalazioni relative a determinate categorie di persone ricercate o scomparse (sia cittadini dell'UE che cittadini di paesi terzi) e di oggetti scomparsi o sottratti. Contiene inoltre segnalazioni di cittadini di paesi terzi destinatari di una decisione di rifiuto d'ingresso o di rimpatrio. La banca dati contiene istruzioni agli agenti di polizia e alle guardie di frontiera sulle azioni specifiche da intraprendere qualora una persona o un oggetto venga localizzato (ad esempio al fine dell'arresto di un sospettato, della protezione di una persona vulnerabile scomparsa o del sequestro di un passaporto non valido). Le autorità nazionali di pubblica sicurezza, di controllo delle frontiere e delle dogane, le autorità consolari e le autorità giudiziarie possono accedere ai dati memorizzati nel SIS, rigorosamente nell'ambito del loro mandato.

Il sistema è operativo dal marzo 1995. La seconda generazione più avanzata ([81]) è stata lanciata nell'aprile 2013. Da dicembre 2018 è entrata in vigore la revisione del quadro giuridico del SIS che comprende tre diversi atti giuridici: il regolamento SIS [regolamento (UE) 2018/1862], il regolamento SIS nel settore delle verifiche di frontiera [regolamento (UE) 2018/1861] e il regolamento SIS in materia di rimpatri nel SIS [regolamento (UE) 2018/1860]. L'aggiornamento di SIS è entrato in funzione nel marzo 2023 ([82]). La revisione apporta importanti miglioramenti tecnici e operativi,

([79]) Cfr. la decisione 2013/392/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che fissa la data di decorrenza della decisione 2008/633/GAI relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi, GU 2013 L 198/45, che è stata poi sostituita, a seguito dell'accoglimento di un ricorso di annullamento dinanzi alla CGUE, con decisione di esecuzione (UE) del Consiglio, del 26 ottobre 2015, 2015/1956, che fissa la data di decorrenza della decisione 2008/633/GAI relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi, GU 2015 L 284/146.

([80]) eu-LISA, *VIS Technical Report (2021-2023)* [Relazione tecnica VIS (2021-2023)], scheda informativa agosto 2024, pagina 22.

([81]) Cfr. regolamento (UE) n. 1987/2006, GU 2006 L 381/4; e decisione 2007/533/GAI, GU 2007 L 205/63.

([82]) Commissione europea, «Security Union: The renewed Schengen Information Systems enters into operation» (Unione della sicurezza: entra in funzione il sistema d'informazione Schengen rinnovato), comunicato stampa, marzo 2023.

tra cui nuove categorie di segnalazione (ad esempio decisioni di rimpatrio, allerte preventive per proteggere le persone vulnerabili) e assicura uno scambio di informazioni più efficiente tra le autorità di contrasto degli Stati membri dell'UE e le agenzie dell'UE come Europol, Eurojust e Frontex, con l'obiettivo di migliorare la sicurezza e la gestione delle frontiere.

Nel 2024, il SIS conteneva complessivamente oltre 93 milioni di segnalazioni ([83]), di cui solo l'1,8 % circa riguardava persone, mentre il resto riguardava oggetti ([84]). Nel 2024 sono state effettuate oltre 15 miliardi di interrogazioni nel SIS da parte degli Stati membri e delle agenzie dell'UE autorizzate ad accedere al sistema ([85]). La tabella 2 mostra in quali Stati membri si applica il SIS.

2.1.4. Sistema di ingresso/uscita (EES)

Il sistema EES è stato istituito dal regolamento EES [regolamento (UE) 2017/2226, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2021/1152], per la registrazione dei movimenti di tutti i cittadini di paesi terzi in entrata e in uscita dallo spazio Schengen che sono ammessi per un soggiorno di breve durata (sia per i viaggiatori con obbligo di visto che per quelli esenti). Per soggiorno di breve durata si intende una o più visite per un massimo di 90 giorni in un periodo di 180 giorni. Il sistema calcola e controlla la durata del soggiorno dei cittadini di paesi terzi ammessi nell'area Schengen, con l'obiettivo di agevolare l'attraversamento delle frontiere dei viaggiatori in buona fede e di identificare coloro che violano i termini massimi del soggiorno consentito e le frodi di identità. Questo sistema sostituirà l'attuale obbligo di timbrare manualmente i passaporti con la registrazione elettronica di quando e dove la persona è entrata e uscita dallo spazio Schengen ed effettuerà automaticamente il calcolo di quanti giorni il titolare di un soggiorno di breve durata può ancora soggiornare. L'EES registra anche i rifiuti di ingresso.

Gli obiettivi del sistema EES comprendono altresì la prevenzione dell'immigrazione irregolare e l'agevolazione della gestione dei flussi migratori. Come scopo aggiuntivo, il sistema dovrebbe contribuire alla prevenzione, all'individuazione e all'investigazione dei reati di terrorismo e di altri reati gravi. Di conseguenza, oltre alle autorità

([83]) eu-LISA (2024), *SIS – Annual Statistics Report 2024* (Statistiche annuali SIS 2024), maggio 2025, pag. 11.
([84]) eu-LISA (2024), *SIS – Annual Statistics Report 2024* (Statistiche annuali SIS 2024), maggio 2025, pag. 11.
([85]) eu-LISA (2024), *SIS – Annual Statistics Report 2024* (Statistiche annuali SIS 2024), maggio 2025, pag. 6.

preposte al controllo delle frontiere, dei visti e dell'immigrazione, anche le autorità nazionali di contrasto e Europol avranno accesso ai dati ivi conservati, ma solo per le finalità di sicurezza nazionale sopra descritte e a condizioni rigorose.

Il sistema è entrato in funzione nell'ottobre 2025 ai sensi della decisione di esecuzione (UE) 2025/1544 della Commissione, ma non a pieno regime per i primi sei mesi [cfr. regolamento (UE) 2025/1534]. L'EES si applica a tutti gli Stati che fanno parte dello spazio Schengen (cfr. tabella 2).

2.1.5. Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)

Il regolamento ETIAS [regolamento (UE) 2018/1240, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2021/1152], ha istituito un sistema di controlli prefrontalieri per i viaggiatori esenti da visto. Il sistema automatizzato controlla i cittadini di paesi terzi esenti da visto per stabilire se possono essere autorizzati a entrare nell'UE per visite fino a 90 giorni in un periodo di 180 giorni. Attraverso una domanda online, il sistema raccoglie dati personali sui viaggiatori esenti da visto prima del loro arrivo alle frontiere esterne dell'UE. Frontex e le autorità di controllo alle frontiere dello Stato membro o degli Stati membri interessati effettuano un controllo incrociato di tali dati con tutte le banche dati pertinenti. Se i controlli concludono che la persona non rappresenta un rischio per la sicurezza, l'immigrazione irregolare o la salute pubblica, la persona riceverà automaticamente un'autorizzazione a viaggiare nell'UE. In caso contrario, la domanda sarà trattata manualmente dalle autorità competenti. L'ETIAS facilita quindi i viaggi fornendo ai viaggiatori una prima indicazione sulla probabilità della loro ammissione nello spazio Schengen.

Prima che una persona inizi un viaggio, i vettori, come le compagnie aeree, hanno un accesso limitato ai dati ETIAS e ai dati EES per verificare se il viaggiatore è in possesso di un'autorizzazione ETIAS e se non ha ancora esaurito i 90 giorni in un periodo di 180 giorni.

Il sistema dovrebbe entrare in funzione nell'ultimo trimestre del 2026. L'ETIAS si applicherà a tutti gli Stati che fanno parte dello spazio Schengen e a Cipro (cfr. tabella 2).

2.1.6. Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari per i cittadini di paesi terzi (ECRIS-TCN)

ECRIS-TCN è una banca dati centralizzata, che consente lo scambio di informazioni tra gli Stati membri dell'UE sui casellari giudiziari di cittadini di paesi terzi condannati nell'UE. Il sistema è stato creato dal regolamento ECRIS-TCN [regolamento (UE) 2019/816] e integra la banca dati decentrata dei casellari giudiziari dell'UE (ECRIS) istituita dalla direttiva (UE) 2019/884.

ECRIS-TCN aiuta a individuare, sulla base di «hit/no hit», lo Stato membro o gli Stati membri che detengono il casellario giudiziario di un cittadino di un paese terzo sottoposto a controllo. Si può consultare il sistema utilizzando dati biometrici, come le impronte digitali. In caso di risposta positiva, le autorità giudiziarie nazionali possono rivolgersi direttamente allo Stato membro corrispondente per maggiori dettagli utilizzando il sistema ECRIS.

Le autorità nazionali avranno il diritto di interrogare ECRIS-TCN sia per i procedimenti penali che per quelli non penali (ad esempio nel trattamento delle domande di permesso di soggiorno). Nell'ambito dei rispettivi mandati, anche Europol, Eurojust e la Procura europea hanno accesso diretto ad ECRIS-TCN. Il regolamento ECRIS-TCN è stato modificato nel 2024 dal regolamento (UE) 2024/1352 per consentire l'accesso e la consultazione della banca dati ECRIS-TCN da parte delle autorità nazionali incaricate dell'accertamento preliminare all'ingresso ai sensi del regolamento accertamenti.

Si prevede che ECRIS-TCN sarà operativo nel 2026. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Danimarca, partecipano al sistema (cfr. tabella 2).

2.1.7. Sistema di informazione Europol (EIS)

L'EIS è la banca dati centrale di informazioni sulla criminalità di Europol. È divenuto operativo dal 2005 ed è disciplinato dal regolamento istitutivo di Europol [regolamento (UE) 2016/794]. Esso copre tutte le aree di competenza di Europol e contiene informazioni su reati gravi a carattere transnazionale, su persone sospettate e condannate, sulle strutture criminali e sui mezzi utilizzati per commettere reati. L'EIS contiene dati biometrici e sulla criminalità informatica ed è in grado di effettuare

controlli incrociati. Il sistema EIS è un sistema di riferimento, che può essere utilizzato per verificare se le informazioni su un individuo o su un oggetto sono disponibili al di fuori delle giurisdizioni nazionali.

Il personale Europol e gli agenti designati delle autorità di contrasto degli Stati membri dell'UE hanno accesso al sistema EIS. Le autorità nazionali possono effettuare ricerche nel sistema e, in caso di riscontro positivo, possono richiedere ulteriori informazioni utilizzando la rete sicura per lo scambio di informazioni di Europol (SIENA). Inoltre, i partner di cooperazione di Europol possono avere accesso indiretto all'archiviazione e alla consultazione dei dati tramite il Centro operativo di Europol.

La tabella 2 elenca i sistemi IT su larga scala esistenti, indicandone la finalità principale, i cittadini di paesi terzi interessati, gli identificatori biometrici trattati e la loro applicabilità geografica. Per maggiori informazioni su queste banche dati dell'UE, in particolare dal punto di vista della protezione dei dati, si veda il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati – Edizione 2018*, paragrafo 8.3.2.

Tabella 2: Sistemi IT su larga scala dell'UE nel campo della migrazione e della sicurezza

Sistema informatico	Scopo principale	Persone interessate	Identificatori biometrici	Applicabilità
Eurodac	Sostegno generale al sistema europeo comune di asilo; determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale; contenimento della migrazione irregolare e dei movimenti secondari all'interno dell'UE; protezione dell'infanzia; confronto dei dati a fini di contrasto; sostegno all'ETIAS e al VIS; elaborazione di statistiche	Richiedenti e beneficiari di protezione internazionale (inclusi titolari di protezione temporanea) Migranti che hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne, o coloro che si trovano in una situazione irregolare Cittadini di paesi terzi ammissibili al reinsediamento		27 Stati membri + SAC

Sistema informatico	Scopo principale	Persone interessate	Identificatori biometrici	Applicabilità
VIS	Facilitare lo scambio di dati tra gli Stati membri di Schengen sulle domande di visto e di permesso di soggiorno	Richiedenti visto e promotori		25 Stati membri (no CY, IE) + SAC
SIS – polizia	Facilitare la cooperazione fra le forze dell'ordine per salvaguardare la sicurezza nell'UE e negli Stati membri di Schengen	Persone scomparse, vulnerabili o ricercate		27 Stati membri + SAC
SIS – frontiera	Inserire ed elaborare le segnalazioni ai fini del rifiuto d'ingresso o di soggiorno negli Stati membri Schengen	Cittadini di paesi terzi condannati o sospettati di aver commesso un reato punibile con una pena detentiva di almeno un anno Migranti in situazione irregolare		27 Stati membri + SAC
SIS – rimpatrio	Inserire ed elaborare le segnalazioni per i cittadini di paesi terzi destinatari di una decisione di rimpatrio	Migranti in situazione irregolare, destinatari di una decisione di rimpatrio		27 Stati membri + SAC
EES	Calcolare e controllare la durata del soggiorno autorizzato di cittadini di paesi terzi e identificare coloro che violano i termini massimi del soggiorno consentito	Viaggiatori cittadini di paesi terzi che entrano per un soggiorno di breve durata		25 Stati membri (no CY, IE) + SAC

Sistema informatico	Scopo principale	Persone interessate	Identificatori biometrici	Applicabilità
ETIAS	Valutare prima del viaggio se un cittadino di un paese terzo esente da visto rappresenta un rischio per la sicurezza, la migrazione irregolare o la salute pubblica	Viaggiatori provenienti da paesi terzi esenti da visto	Nessuno	26 Stati membri (no IE) + SAC
ECRIS-TCN	Condividere informazioni su precedenti condanne di cittadini di paesi terzi	Cittadini di paesi terzi con precedenti penali		26 Stati membri (no DK)
EIS	Archiviare e ricercare dati su reati gravi di criminalità internazionale e terrorismo	Persone sospettate e condannate per gravi forme di criminalità organizzata e terrorismo		27 Stati membri

Note: ***la colorazione blu*** *di un sistema IT significa che inizierà a funzionare (pienamente) in un secondo momento. La data concreta sarà determinata dalla Commissione europea. Per trovare informazioni aggiornate sulle date di entrata in funzione, consultare www.eulisa.europa.eu (per tutti i sistemi informatici ad eccezione di Europol) e europol.europa.eu (per Europol).*

 *: impronte digitali;*  *: impronte del palmo della mano;*  *: immagine del volto;*

 *: profilo del DNA.*

Stati membri: Stati membri dell'UE.
SAC: Paesi associati a Schengen, ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.
Per ulteriori dettagli sull'applicabilità, cfr. le note all'allegato 1.

Fonte: *FRA, sulla base di strumenti giuridici, 2026.*

2.2. Interoperabilità

Con interoperabilità si intende la capacità dei diversi sistemi informatici di comunicare e scambiare dati tra loro. In pratica, ciò significa che, senza dover effettuare ricerche multiple nei vari sistemi, gli utenti autorizzati potranno cercare dati su un individuo con un'unica ricerca incrociata. Tuttavia, essi avranno accesso solo ai dati personali a cui sono autorizzati. Questo deve avvenire nel rispetto dei requisiti

concernenti i diritti di accesso ai dati e la protezione dei dati dei sistemi di provenienza. In altre parole, i sistemi informatici dell'UE, che attualmente non sono interconnessi e operano in silos, saranno in grado di «parlare tra loro» una volta che saranno interoperabili. L'interoperabilità mira a facilitare le autorità nel verificare l'identità delle persone i cui dati sono memorizzati in almeno uno dei sistemi informatici sottostanti e nell'individuare le persone che utilizzano identità multiple.

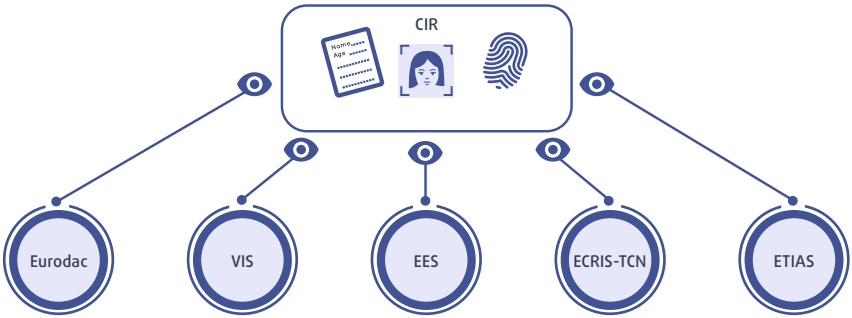
L'interoperabilità può migliorare la protezione delle persone – ad esempio, sostenendo l'individuazione delle persone scomparse, compresi i bambini – ma crea anche rischi relativi alla tutela dei diritti fondamentali. Questi derivano dalla posizione di debolezza delle persone i cui dati sono memorizzati nei sistemi IT e che spesso non sono a conoscenza dei loro diritti.

Le componenti dell'interoperabilità dei sistemi IT su larga scala dell'UE, come stabilito dai regolamenti sull'interoperabilità [regolamento (UE) 2019/817 e regolamento (UE) 2019/818], sono illustrate nei paragrafi da 2.2.1 a 2.2.4. Si prevede che esse diventino operative entro la fine del 2026. L'interoperabilità faciliterà anche i controlli di identità e di sicurezza ai sensi del regolamento accertamenti [regolamento (UE) 2024/1356].

2.2.1. Archivio comune di dati di identità

L'archivio comune di dati di identità (CIR) conserva, in un deposito comune e centrale, i dati riguardanti l'identità di tutte le persone memorizzati nei sistemi IT su larga scala dell'UE (capitolo IV dei regolamenti sull'interoperabilità). Esso sarà comune e utilizzato da tutti i sistemi IT, ad eccezione del SIS, per il quale si applica una soluzione tecnica separata. Specifici dati biometrici e biografici sono conservati in una piattafiorma comune, come illustrato nella figura 2. Questi continuano ad appartenere ai sistemi informatici di riferimento.

Figura 2: Archivio comune di dati di identità (CIR)



Fonte: FRA, 2026.

2.2.2 Portale di ricerca europeo (ESP)

Il portale di ricerca europeo (European Search Portal) funge da interfaccia unica che consente di consultare con una sola ricerca i vari sistemi informatici e il CIR. Attraverso il portale, gli utenti potranno visualizzare i dati di una persona memorizzati nei sistemi informatici a cui sono autorizzati ad accedere, compresi il SIS e due banche dati dell'Interpol. Il portale potrà essere consultato sia con dati biografici che biometrici. Un'unica schermata mostrerà i risultati combinati.

2.2.3. Rilevatore di identità multiple (MID)

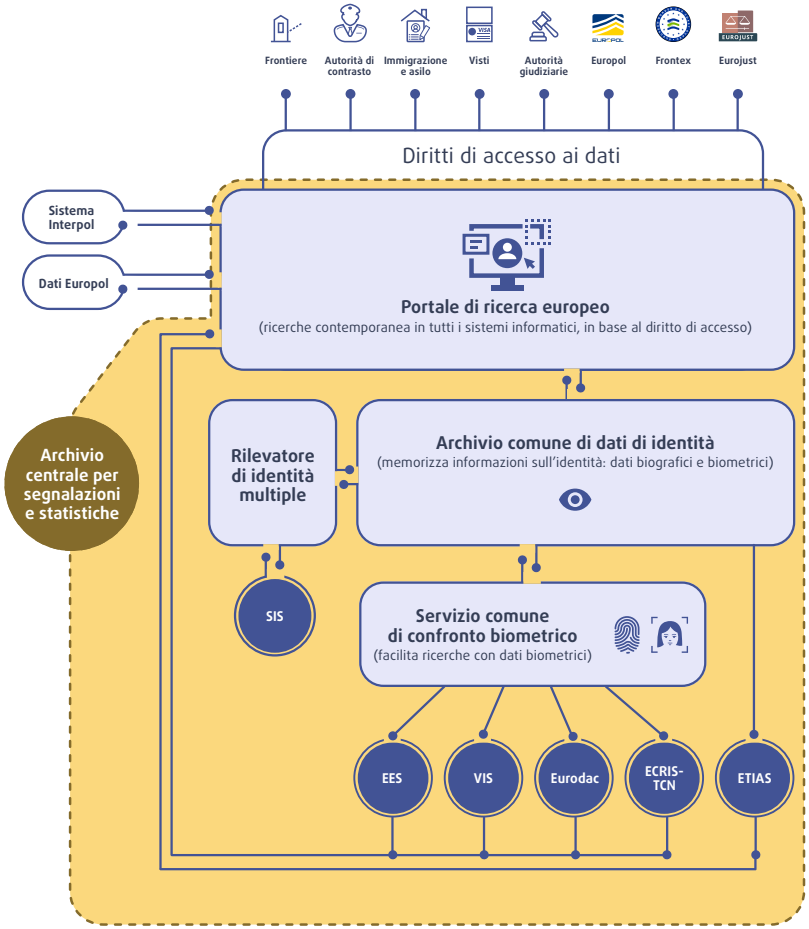
Il rilevatore di identità multiple (Multiple-Identity Detector) è un meccanismo per rilevare se i dati sulla stessa persona sono memorizzati in diversi sistemi informatici con nomi e identità diverse (capitolo V dei regolamenti sull'interoperabilità). Identità diverse utilizzate dalla stessa persona saranno rilevate e collegate tra loro, contribuendo a combattere le frodi di identità. Le autorità nazionali autorizzate ad effettuare ricerche nei sistemi possono visualizzare – limitatamente ai loro diritti di accesso – tutte le voci relative a una determinata persona, indipendentemente dal fatto che queste siano state registrate con un nome diverso. Il rilevatore di identità multiple intende garantire la corretta identificazione di un individuo attraverso un processo di verifica sia automatico che manuale.

2.2.4. Servizio comune di confronto biometrico (BMS)

Il servizio comune di confronto biometrico (Shared Biometric Matching Service) consente di cercare e confrontare i dati biometrici, memorizzati nei diversi sistemi, quali le impronte digitali e le immagini del volto (capitolo III dei regolamenti sull'interoperabilità). È uno strumento che facilita le ricerche dei dati biometrici nei diversi sistemi mediante il confronto dei *template* biometrici in essi contenuti. Questo strumento consente di utilizzare i dati biometrici anche nell'ambito del CIR e del MID.

La figura 3 illustra le componenti tecniche di interoperabilità dei sistemi IT su larga scala e i singoli sistemi IT sottostanti interessati.

Figura 3: Componenti tecniche di interoperabilità



Fonte: FRA, sulla base dei dati della Commissione europea, 2026.

2.3. Utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi informatici su larga scala dell'UE

Secondo il diritto dell'UE, tenendo conto degli ultimi sviluppi tecnologici al fine di promuovere un uso affidabile dell'intelligenza artificiale (IA) in Europa, l'UE ha adottato un quadro giuridico che disciplina l'IA. Il regolamento sull'intelligenza artificiale [regolamento (UE) 2024/1689] stabilisce norme armonizzate basate sul rischio in materia di intelligenza artificiale e mira ad affrontare le sfide specifiche che lo sviluppo e il funzionamento dei sistemi di IA possono comportare.

Per quanto riguarda i sistemi informatici su larga scala dell'UE nel settore della migrazione, dell'asilo e della gestione delle frontiere, l'allegato III del regolamento sull'intelligenza artificiale classifica come ad alto rischio i sistemi di IA utilizzati per l'identificazione biometrica alle frontiere, per attività di contrasto e per la migrazione, l'asilo e la gestione delle frontiere. Tali sistemi di IA ad alto rischio devono soddisfare una serie di requisiti e varie condizioni preliminari prima di poter essere immessi sul mercato, come ad esempio la supervisione umana, la tracciabilità, gli obblighi di trasparenza e le procedure di gestione dei rischi.

Il regolamento sull'IA è entrato in vigore nell'agosto 2024 e diventerà pienamente applicabile nell'agosto 2026. L'articolo 111 del regolamento sull'IA stabilisce disposizioni transitorie per i componenti di IA all'interno dei sistemi informatici su larga scala dell'UE. I sistemi di IA integrati in questi sistemi e in uso prima del 2 agosto 2027 devono conformarsi al regolamento sull'IA entro la fine di dicembre 2030.

Gli articoli 39 e dei due regolamenti sull'interoperabilità [regolamento (UE) 2019/817 e regolamento (UE) 2019/818] prevedono la creazione di un archivio centrale per la segnalazione e le statistiche (CRRS). L'archivio comune supportato dall'IA conterrà una grande quantità di dati statistici anonimizzati relativi a persone fisiche i cui dati personali sono conservati nei sistemi informatici dell'UE, che le agenzie dell'UE e le autorità degli Stati membri potranno utilizzare a fini analitici ([86]).

Nel quadro giuridico del Consiglio d'Europa, nel maggio 2024 è stata adottata la Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto ([87]). Essa mira a colmare le lacune giuridiche nei settori in questione

([86]) Per maggiori dettagli, consultare la pubblicazione della FRA sui sistemi informatici dell'UE per la migrazione e la polizia (disponibile in inglese).

([87]) Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, SCTE n. 225.

che potrebbero derivare dai rapidi progressi tecnologici. Si tratta del primo trattato internazionale giuridicamente vincolante in questo campo e stabilisce un approccio comune volto a garantire che le attività svolte nell'intero ciclo di vita dei sistemi di intelligenza artificiale siano compatibili con i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, pur favorendo l'innovazione e la fiducia. La Convenzione quadro riguarda l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale da parte delle autorità pubbliche, compresi gli attori privati che agiscono per loro conto, nonché da parte di soggetti privati. Essa mira a garantire la coerenza con il regolamento sull'IA dell'UE e la sua adesione è aperta ai membri del Consiglio d'Europa, all'UE e ad altri Stati.

2.4. Supervisione

Nel quadro del diritto dell'UE, al fine di garantire un livello elevato e uniforme di protezione dei dati, gli organismi nazionali e dell'Unione europea hanno il compito di vigilare sulla conformità dei sistemi informatici alle norme dell'Unione in materia di protezione dei dati. La supervisione è condivisa tra le autorità di protezione dei dati (APD) degli Stati membri dell'Unione europea e il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD). Ciascun sistema informatico, così come i regolamenti sull'interoperabilità, definisce i propri ruoli e poteri specifici.

Il GEPD è responsabile del monitoraggio e della garanzia della protezione dei diritti fondamentali delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle agenzie e degli organismi dell'UE, compresi i dati conservati nei sistemi informatici su larga scala dell'UE. A tal fine, il GEPD agisce in qualità di organo di indagine e di reclamo. Esso opera in stretta collaborazione con le autorità nazionali di controllo.

Sebbene vi siano lievi differenze tra le basi giuridiche dei sistemi informatici dell'UE, in generale esse stabiliscono che le autorità nazionali di controllo e il GEPD devono cooperare, agendo ciascuno nell'ambito delle proprie competenze. Essi costituiscono gruppi di coordinamento della supervisione per ciascun sistema informatico su larga scala dell'UE, al fine di garantire una supervisione coordinata ed efficace del loro funzionamento. I rappresentanti delle autorità nazionali di protezione dei dati e del GEPD si riuniscono regolarmente, di solito due volte l'anno, nell'ambito del Comitato europeo per la protezione dei dati, per discutere questioni comuni relative alla supervisione. Le attività comprendono, tra l'altro, ispezioni e indagini congiunte e lavori su una metodologia condivisa. Gli stessi obblighi derivano anche dall'articolo 62 del regolamento (UE) 2018/1725 relativo alla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE.

Inoltre, ogni persona ha il diritto di presentare un reclamo all'autorità nazionale di controllo, che deve indagare e informare il reclamante in merito allo stato di avanzamento o all'esito del reclamo entro tre mesi ([88]). In caso di presunte violazioni della protezione dei dati da parte di eu-LISA nella gestione dei sistemi informatici dell'UE, i cittadini possono rivolgersi al GEPD, che deve informare il denunciante in merito allo stato di avanzamento e all'esito del reclamo entro tre mesi [articolo 57, paragrafo 1, lettera e), e articolo 63 del regolamento dell'UE sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'Unione]. In caso di esito negativo, entrambe le procedure di reclamo possono portare a un ricorso giurisdizionale: rispettivamente dinanzi ai tribunali nazionali competenti o alla CGUE ([89]) (cfr. anche il paragrafo 2.9).

Ai sensi del diritto del Consiglio d'Europa, la Convenzione n. 108+ impone agli Stati di nominare una o più autorità di controllo pienamente indipendenti e imparziali per garantire il rispetto della Convenzione (articolo 15). Tali autorità devono avere il potere di indagare, intervenire, emettere decisioni in merito alle violazioni delle norme sulla protezione dei dati della Convenzione e imporre sanzioni amministrative, oltre al potere di avviare procedimenti giudiziari in caso di presunte violazioni delle garanzie previste dalla Convenzione. Le autorità di controllo devono inoltre essere incaricate di trattare i reclami individuali relativi ai diritti in materia di protezione dei dati.

2.5. Limitazione delle finalità, minimizzazione dei dati e accuratezza dei dati

Secondo il diritto dell'UE, il principio della limitazione delle finalità richiede che i dati personali siano raccolti solo per scopi specifici, che devono essere esplicitamente definiti. Il principio deriva dall'articolo 8, paragrafo 2, della Carta e si rispecchia nella legislazione dell'UE sulla protezione dei dati, in particolare nell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del GDPR, nonché nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale e del regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE. La limitazione delle finalità implica

([88]) GDPR, articolo 13, paragrafo 2, lettera d), articolo 14, paragrafo 2, lettera e), e articoli 52 e 53.

([89]) GDPR, articolo 52; regolamento UE sulla protezione dei dati delle istituzioni, articolo 64.

anche che dati personali non devono essere ulteriormente trattati in modo incompatibile con le finalità per le quali sono stati raccolti. La persona interessata deve essere in grado di prevedere le finalità per le quali i dati saranno trattati ([90]).

Tutti gli strumenti giuridici che istituiscono sistemi informatici dell'UE specificano le finalità per le quali essi trattano i dati personali. I sistemi informatici dell'UE possono anche avere altre finalità, come aiutare a fermare e rimpatriare migranti in situazione irregolare, nonché a combattere il terrorismo e altri reati gravi (cfr. tabella 3) ([91]). Ottimizzare l'uso dei sistemi informatici e la loro interoperabilità per scopi ulteriori non deve portare all'utilizzo dei dati per scopi che non erano inizialmente previsti.

Tabella 3: Scopi primari e addizionali negli strumenti giuridici sui sistemi informatici dell'UE

Sistema informatico	Scopo principale	Scopi addizionali	
		Arresto e rimpatrio	Lotta ai reati gravi e al terrorismo
Eurodac	Sostenere a livello generale il sistema europeo comune di asilo; determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale; ridurre la migrazione irregolare e i movimenti secondari; tutelare l'infanzia; confrontare i dati a fini di contrasto; sostenere il sistema ETIAS e il sistema VIS; elaborare statistiche	Sì	–
VIS	Sostenere il processo di richiesta di visti e di permessi di soggiorno e i controlli alla frontiera	Sì	Sì
SIS – polizia	Salvaguardare la sicurezza nel territorio degli Stati membri	No	–
SIS – frontiera	Gestire le segnalazioni relative ai rifiuti di ingresso e di soggiorno	–	Sì
SIS – rimpatrio	Gestire le segnalazioni sulle decisioni di rimpatrio	–	Sì

([90]) CGUE, sentenza del 20 ottobre 2022, C-77/21, *Digi Távközlési és Szolgáltató Kft. / Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, punti 25-27.

([91]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 26 ottobre 2010, C-482/08, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord / Consiglio dell'Unione europea* [GS].

Sistema informatico	Scopo principale	Scopi addizionali	
		Arresto e rimpatrio	Lotta ai reati gravi e al terrorismo
EES	Registrare l'ingresso e l'uscita di tutti i cittadini di paesi terzi	Sì	Sì
ETIAS	Eseguire controlli prima della frontiera per i cittadini di paesi terzi esenti da visto	No	Sì
ECRIS-TCN	Scambiare informazioni su precedenti condanne di cittadini di paesi terzi in altri Stati membri dell'UE nel contesto della cooperazione giudiziaria	No	–
Interoperabilità	Assicurare la corretta identificazione della persona	–	–

Nota: *– = già compreso nello scopo principale.*
Fonte: *FRA, sulla base degli strumenti giuridici esistenti (2026).*

La tendenza è quella di trattare un maggior numero di dati biometrici e alfanumerici nei sistemi informatici dell'UE e nei sistemi nazionali. Tuttavia, bisogna tenere in considerazione che sussiste il principio della minimizzazione dei dati, il quale è strettamente legato al principio della limitazione delle finalità. Esso è sancito dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del GDPR, dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale e dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE. Il principio della minimizzazione dei dati richiede che i dati personali siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario in relazione alle finalità per le quali sono trattati. Nel VIS, ad esempio, i dati biometrici precedentemente raccolti devono essere riutilizzati se il richiedente presenta nuovamente una domanda di visto Schengen entro 59 mesi [articolo 13, paragrafo 3, del codice dei visti – regolamento (CE) n. 810/2009].

Esempio: nel caso *Digital Rights Ireland* ([92]), la CGUE ha criticato la direttiva sulla conservazione dei dati (2006/24/CE) che prevedeva un obbligo indiscriminato di mantenimento di dati relativi a tutti gli individui, e tutti i mezzi di comunicazione elettronica, nonché di tutti i dati relativi al traffico, senza alcuna differenziazione, limitazione o eccezione.

Esempio: i limiti alla raccolta e alla conservazione dei dati personali stabiliti nella causa *Digital Rights Ireland* sono stati ulteriormente chiariti nella causa *La Quadrature du Net* ([93]) nel contesto specifico della conservazione indiscriminata dei dati da parte dei fornitori di telecomunicazioni per combattere violazioni del diritto d'autore. In questo caso, la CGUE ha confermato la natura sproporzionata della conservazione generale e indiscriminata dei dati personali per motivi di sicurezza nazionale. Tuttavia, la CGUE ha stabilito che, ai fini della salvaguardia della sicurezza nazionale, il diritto dell'UE consente la conservazione temporanea e mirata dei dati relativi al traffico e all'ubicazione qualora uno Stato membro si trovi ad affrontare una minaccia grave alla sicurezza nazionale e qualora le misure siano strettamente necessarie, proporzionate e soggette a un controllo indipendente.

In base al principio dell'accuratezza dei dati, il titolare del trattamento non dovrebbe utilizzare le informazioni senza prendere provvedimenti per garantire con ragionevole certezza che i dati siano accurati e aggiornati. Questo principio si riflette nell'articolo 5, paragrafo 1, lettera d), del GDPR, nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e giudiziarie penali, nonché nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE. Il titolare del trattamento deve adottare tutte le misure ragionevoli per garantire che i dati personali inesatti siano cancellati o rettificati senza indugio. Il principio dell'accuratezza dei dati si riflette anche in tutti gli strumenti giuridici che disciplinano i sistemi informatici dell'UE ([94]).

([92]) CGUE, sentenza dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd / Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, punto 57.

([93]) CGUE, sentenza del 6 ottobre 2020, C-511/18, *La Quadrature du Net e a. / Premier ministre e a.* [GS], punti 134-139.

([94]) Cfr. regolamento VIS, articolo 29, paragrafo 1, lettera c); regolamento Eurodac, articolo 36, paragrafo 1, lettera b); regolamento SIS, articolo 59, paragrafo 1; regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere, articolo 44, paragrafo 1; regolamento SIS in materia di rimpatri, articolo 19 (contenente un riferimento al precedente); regolamento EES, articolo 39, paragrafo 1, lettera c); regolamento ETIAS, articolo 7, paragrafo 2, lettera a) e articolo 8, paragrafo 2, lettera a); e regolamento ECRIS-TCN, articolo 13, paragrafo 1, lettera d).

Il regolamento eu-LISA conferisce inoltre all'agenzia il mandato di istituire meccanismi di controllo automatizzato della qualità dei dati, di indicatori comuni di qualità dei dati e degli standard minimi di qualità per l'archiviazione dei dati per tutti i sistemi informatici (articolo 12).

Secondo la normativa del Consiglio d'Europa, il diritto al rispetto della vita familiare e privata ai sensi dell'articolo 8 della CEDU comprende il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Tale diritto è integrato dalla Convenzione n. 108+. Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 4, lettera b), della Convenzione n. 108+ stabilisce il principio della limitazione delle finalità. Il trattamento dei dati personali deve essere effettuato per finalità legittime e i dati personali non possono essere trattati in modo incompatibile con tali finalità. A ciò fa seguito il principio di minimizzazione dei dati ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), della Convenzione n. 108+, che stabilisce che i dati personali oggetto di elaborazione automatica devono essere «adeguati, pertinenti e non eccessivi ai fini per i quali sono registrati». La Convenzione n. 108+ richiede inoltre l'obbligo di garantire l'accuratezza dei dati [articolo 5, paragrafo 4, lettera d)].

Esempio: la Corte EDU ha ritenuto che l'accesso delle autorità nazionali ai dati personali memorizzati in sistemi centralizzati costituisca un'interferenza con il diritto alla vita privata (articolo 8 della CEDU). Nella causa *S. e Marper c. Regno Unito* ([95]), la Corte EDU ha rilevato che la conservazione delle impronte digitali nei registri delle autorità può essere considerata un'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata. Nel caso *Škoberne c. Slovenia* ([96]), la Corte EDU ha stabilito che la conservazione sistematica e indiscriminata dei dati relativi alle telecomunicazioni per un periodo di 14 mesi violava il diritto alla vita privata (articolo 8 della CEDU). Nella causa *Weber e Saravia c. Germania* ([97]) la Corte EDU ha inoltre ritenuto che la trasmissione di dati ad altre autorità e il successivo utilizzo da parte di queste ultime amplia il gruppo di persone che conoscono i dati personali intercettati e può quindi portare all'avvio di indagini nei confronti

([95]) Corte EDU, sentenza del 4 dicembre 2008, *S. e Marper c. Regno Unito* [GS], n. 30562/04 e 30566/04, punto 73.

([96]) Corte EDU, sentenza del 15 febbraio 2024, *Škoberne c. Slovenia*, n. 19920/20. Per quanto riguarda la natura dell'interferenza nel caso di conservazione dei dati e successivo utilizzo di tali dati, nonché le garanzie applicabili, si veda anche: Corte EDU, sentenza del 25 maggio 2021, *Big Brother Watch e a. c. Regno Unito* [GS], n. 58170/13 e altre due, sentenza dell'11 gennaio 2002, *Ekimdzhiev e altri c. Bulgaria*, n. 70078/12, e sentenza del 30 gennaio 2020, *Breyer c. Germania*, n. 50001/12.

([97]) Corte EDU, sentenza del 29 giugno 2006, *Weber e Saravia c. Germania*, n. 54934/00.

delle persone interessate. Secondo la Corte, questo pericolo costituisce un'interferenza con il diritto alla vita privata distinta da quella che comporta la raccolta e la conservazione iniziale dei dati personali.

Per ulteriori informazioni sulla limitazione dello scopo, la minimizzazione dei dati e la precisione, si veda il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dati – Edizione 2018*, capitolo 3 e paragrafo 8.3.2.

2.6. Diritto all'informazione

Secondo il diritto dell'UE, la legislazione dell'UE sulla protezione dei dati comprende disposizioni che garantiscono il diritto all'informazione e il principio di trasparenza ([98]). Ai sensi degli articoli 13 e 14 del GDPR e dell'articolo 14 della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale, le persone fisiche devono essere informate sull'identità e sui contatti del responsabile del trattamento, sulle finalità del trattamento dei dati, sul periodo di conservazione dei dati, sul diritto di chiedere l'accesso ai dati conservati e sulla loro cancellazione o rettifica, nonché sul diritto di presentare un reclamo a un'autorità di controllo. Requisiti simili derivano dall'articolo 79 del regolamento (UE) 2018/1725. Tuttavia, l'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale e l'articolo 79, paragrafo 3, del regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE prevedono alcune possibili eccezioni a tale obbligo, per non ostacolare o pregiudicare le indagini in corso o per proteggere la sicurezza pubblica e la sicurezza nazionale. Fornire informazioni non è solo un obbligo di trasparenza ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati, ma promuove anche il rispetto della dignità della persona tutelata dall'articolo 1 della Carta.

Il diritto all'informazione è incluso negli strumenti giuridici di Eurodac, VIS, SIS, EES, ETIAS e nei regolamenti sull'interoperabilità ([99]). Nell'ambito del SIS, si applica pienamente in caso di segnalazioni relative al rifiuto d'ingresso o di soggiorno e alle decisioni di rimpatrio. Nel contesto della cooperazione di polizia o giudiziaria in materia

([98]) GDPR, articolo 5, paragrafo 2; direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale, considerando 26; e regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE, articolo 4, paragrafo 1.

([99]) Regolamento Eurodac, articolo 42; regolamento VIS, articolo 37; regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere, articolo 52 e regolamento sui rimpatri SIS, articolo 19 (contenente un riferimento incrociato al primo); regolamento EES, articolo 50; regolamento ETIAS, articolo 64 e regolamento sull'interoperabilità, articolo 47.

penale, il diritto all'informazione può essere limitato qualora la legislazione nazionale lo consenta, in particolare per salvaguardare la sicurezza nazionale, la difesa, la sicurezza pubblica e la prevenzione, l'individuazione, le indagini e il perseguimento dei reati (articolo 52, paragrafo 2 del regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere). Nel contesto di ECRIS-TCN, le persone hanno il diritto di ottenere per iscritto informazioni sul proprio casellario giudiziario in conformità alla legislazione dello Stato membro in cui chiedono che tali informazioni vengano fornite (considerando 21 del regolamento ECRIS-TCN).

Sebbene le persone debbano di norma essere informate al momento della raccolta dei loro dati, tali informazioni non riguardano necessariamente tutti gli scopi per i quali i dati possono essere utilizzati. La tabella 4 illustra i principali aspetti del diritto all'informazione garantito dai diversi strumenti che istituiscono sistemi IT su larga scala dell'UE.

Tabella 4: Il diritto all'informazione quando i dati sono raccolti nei sistemi informatici dell'UE

		Eurodac	VIS	SIS – polizia	SIS – frontiere SIS – rimpatrio	EES	ETIAS	ECRIS-TCN	Interope-rabilità
Lo strumento ha una disposizione sul diritto all'informazione		sì	sì	no	sì, con restrizioni	sì	sì	no	sì
Lo strumento richiede espressamente che le informazioni siano fornite in modo comprensibile		sì	sì	n/a	no	sì	no	n/a	sì
Le informazioni devono includere che i dati possono essere utilizzati per:	determinazione dello Stato competente per la procedura di asilo	sì	sì	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	sì
	scopi di arresto e di rimpatrio	sì	sì	n/a	sì, con restrizioni	sì	n/a	n/a	sì
	prevenzione, individuazione e investigazione di reati gravi e terrorismo	sì	sì	n/a	sì, con restrizioni	sì	no	n/a	sì
La persona interessata deve essere informata di un'eventuale condivisione di dati con paesi terzi		sì	sì	n/a	n/a	sì	n/a	n/a	n/a

Note: *n/a = non applicabile.*
Fonte: *FRA, sulla base degli strumenti giuridici esistenti (2026).*

Ai sensi della normativa del Consiglio d'Europa, in base all'articolo 8 della Convenzione n. 108+, gli Stati contraenti devono prevedere che i responsabili del trattamento informino gli interessati circa la loro identità e la loro residenza abituale, la base giuridica e le finalità del trattamento, le categorie di dati personali trattati, i destinatari dei loro dati personali (se presenti) e le modalità di esercizio dei loro diritti di accesso, rettifica e ricorso. Dovranno essere comunicate anche tutte le altre informazioni ritenute necessarie per garantire un trattamento equo e trasparente dei dati personali.

Per maggiori informazioni sul diritto all'informazione, si veda il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione di dati – Edizione 2018*, paragrafi 6.1. e 8.3.2, nonché la pubblicazione online della FRA sui sistemi informatici dell'UE per la migrazione e la polizia (in inglese).

2.7. Accesso ai dati

Secondo il diritto dell'UE, gli strumenti giuridici che istituiscono i sistemi IT su larga scala dell'UE definiscono chiaramente il tipo di autorità che può effettuare ricerche in tali sistemi, anche attraverso i componenti di interoperabilità. Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a notificare alla Commissione europea il nome delle autorità abilitate ad accedere a ciascun sistema IT. Queste informazioni sono pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e da eu-LISA ([100]). La tabella 5 fornisce una panoramica del tipo di autorità autorizzate a effettuare ricerche nei singoli sistemi informatici dell'UE. Maggiore è il numero di attori che vi hanno accesso, maggiore è il rischio di uso illecito.

Tutti i sistemi informatici dell'UE, ad eccezione di ECRIS-TCN, consentono l'accesso alle autorità nazionali di contrasto e ad Europol per la lotta al terrorismo e ad altri reati gravi. Ciò è previsto nei regolamenti SIS sulla cooperazione di polizia e sui controlli alle frontiere e nel regolamento Eurodac come finalità principale ([101]) e, come scopo aggiuntivo, dai regolamenti VIS, EES e ETIAS ([102]).

([100]) Per quanto riguarda il SIS, cfr. GU 2019 C-222/1; per quanto riguarda Eurodac, cfr. eu-LISA, *List of designated authorities which have access to data recorded in the Central System of Eurodac pursuant to Article 27(2) of Regulation (EU) No 603/2013, for the purpose laid down in Article 1(1) of the same Regulation* [Elenco delle autorità designate che hanno accesso ai dati registrati nel sistema centrale di Eurodac a norma dell'articolo 27, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 603/2013, ai fini di cui all'articolo 1, paragrafo 1, dello stesso regolamento], 2025, e per quanto riguarda il VIS, cfr. GU 2016 C-187/4.

([101]) Regolamento SIS, articolo 1; regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere, articolo 1; regolamento Eurodac, articolo 1, paragrafo 1.

([102]) Regolamento VIS, articolo 1; regolamento EES, articolo 6, paragrafo 2; regolamento ETIAS, articolo 1, paragrafo 2.

Tabella 5: Autorità autorizzate a cercare nei sistemi informatici, per scopo

Sistema informatico	Rilascio dei visti	Controlli alle frontiere	Lotta alla criminalità grave e al terrorismo	Lotta alla migrazione irregolare	Procedura di rimpatrio	Procedura di Dublino
Eurodac	sì	n/a	polizia ed Europol	n/a*	autorità per l'immigrazione	autorità per l'asilo
VIS	autorità di frontiera e per i visti	autorità di frontiera	polizia ed Europol	polizia	autorità per l'immigrazione	autorità per l'asilo
SIS – polizia SIS – frontiera SIS – rimpatrio	autorità di frontiera e per i visti	autorità di frontiera	polizia ed Europol	polizia	autorità per l'immigrazione	n/a
EES	autorità di frontiera e per i visti	autorità di frontiera	polizia ed Europol	polizia	autorità per l'immigrazione	n/a
ETIAS	n/a	autorità di frontiera	polizia ed Europol	autorità per l'immigrazione	n/a	n/a
ECRIS-TCN	n/a	n/a	polizia, Europol, autorità giudiziarie, Eurojust e Procura europea	n/a	n/a	n/a
Interoperabilità	autorità di frontiera e per i visti	autorità di frontiera	polizia e Europol	polizia	autorità per l'immigrazione	autorità per l'asilo

** le autorità incaricate dell'accertamento preliminare all'ingresso ai sensi del regolamento accertamenti avranno accesso a Eurodac.*

Note : n/a = non applicabile.
La «procedura di Dublino» è definita nella sezione 5.2 del presente manuale.

Fonte: FRA, sulla base degli strumenti giuridici esistenti (2026).

La legislazione dell'UE sulla protezione dei dati vieta l'accesso non autorizzato ai dati personali nell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), del GDPR e nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale. I dati personali devono essere «trattati in modo da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione contro il trattamento non autorizzato o illecito». Ai sensi degli articoli 28 e 32 del GDPR, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento devono adottare le misure necessarie per evitare la divulgazione o l'accesso ai dati da parte di terzi non autorizzati.

Esempio: nel caso *Digital Rights Ireland* ([103]), la CGUE ha chiarito che la legislazione dell'UE che prevede la raccolta e la conservazione dei dati personali deve imporre garanzie sufficienti per proteggere efficacemente i dati personali contro il rischio di abusi e contro qualsiasi accesso e utilizzo illegale di tali dati. Si deve tener conto della quantità e della natura sensibile dei dati. La CGUE ha evidenziato la necessità di garanzie più rigorose quando i dati personali sono trattati automaticamente e quando esiste un rischio significativo di accesso illecito a tali dati. A tale proposito, la CGUE ha sottolineato che devono essere stabilite norme chiare e rigorose per garantire l'integrità e la riservatezza dei dati.

Ai sensi della normativa del Consiglio d'Europa, la Convenzione n. 108+ richiede che il titolare del trattamento e, se del caso, il responsabile del trattamento, prenda adeguate misure di sicurezza contro rischi quali l'accesso non autorizzato, la distruzione, la perdita o la divulgazione dei dati personali (articolo 7). Ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione, gli Stati devono garantire che le autorità di controllo siano vincolate da obblighi di riservatezza per quanto riguarda le informazioni confidenziali alle quali hanno accesso o alle quali hanno avuto accesso nell'esercizio delle loro funzioni.

Per maggiori informazioni sull'utilizzo dei dati memorizzati e sulla protezione dall'accesso non autorizzato, si veda il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati – Edizione 2018*, capitolo 4 e paragrafo 8.3.2, così come la pubblicazione online della FRA sui sistemi informatici dell'UE per la migrazione e la polizia (in inglese).

([103]) CGUE, sentenza dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd / Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, punto 54 (con ulteriori riferimenti).

2.8. Trasferimenti di dati a terzi

Secondo il diritto dell'UE, il quadro normativo dell'UE in materia di protezione dei dati e i singoli strumenti giuridici che istituiscono i vari sistemi informatici dell'UE disciplinano rigorosamente la trasmissione di dati personali a paesi terzi e organizzazioni internazionali. Il capitolo V del GDPR e della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale obbliga il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento a garantire che i dati trattati dopo il trasferimento a un paese terzo o a un'organizzazione internazionale siano conformi alle norme sulla protezione dei dati. Ai sensi dell'articolo 44 del GDPR, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento sono responsabili anche dei trasferimenti successivi, ad esempio, da un paese terzo a un altro.

A causa dei diversi tipi di dati conservati nei singoli sistemi informatici dell'UE, la condivisione dei dati con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali è disciplinata in modo diverso in ciascuno dei sistemi informatici, come illustrato nella tabella 6. In genere, le informazioni vengono condivise per ottenere l'assistenza del paese di origine al fine di identificare un cittadino di un paese terzo in vista di un futuro allontanamento. Ciò riguarda anche i richiedenti asilo respinti.

Per facilitare la cooperazione di polizia, a determinate condizioni, uno Stato membro può anche condividere i dati SIS con paesi terzi attraverso i meccanismi utilizzati da Europol (articolo 48) ed Eurojust (articolo 49) conformemente al regolamento di polizia del SIS. Il regolamento ECRIS-TCN non consente la condivisione diretta dei dati con i paesi terzi, ma loro richieste di informazioni sulle precedenti condanne contenute in ECRIS-TCN possono essere indirizzate a Eurojust, che contatterà lo Stato membro che detiene le informazioni sulla condanna (articolo 17).

In genere, le informazioni vengono condivise per ottenere l'assistenza del paese d'origine ai fini dell'identificazione di un cittadino di un paese terzo in vista di un futuro allontanamento. Ciò riguarda anche i richiedenti asilo respinti.

Tabella 6: Finalità che consentono la condivisione di dati con paesi terzi o organizzazioni internazionali nei sistemi informatici dell'UE

Sistema informatico	Finalità che consentono la condivisione di dati con paesi terzi
Eurodac	Per scopi di rimpatrio (articolo 50 del regolamento Eurodac)
VIS	Per scopi di rimpatrio (articolo 31 del regolamento VIS)
SIS – polizia	Nessuna condivisione, tranne che da parte di Europol ed Eurojust con il consenso dello Stato membro che ha effettuato la segnalazione, a determinate condizioni (articoli 48 e 49 del regolamento SIS)
SIS – frontiera	Nessuna condivisione, tranne che da parte di Europol con il consenso dello Stato membro che ha effettuato la segnalazione (articolo 35 del regolamento SIS frontiere)
SIS – rimpatrio	Per scopi di rimpatrio (articolo 15 del regolamento SIS rimpatrio)
EES	Per scopi di rimpatrio (articolo 41 del regolamento EES)
ETIAS	Per scopi di rimpatrio (articolo 65 del regolamento ETIAS)
ECRIS-TCN	Nessuna condivisione, se non rivolgendosi ad Eurojust che contatterà lo Stato membro dell'UE che detiene le informazioni (articoli 17 e 18 del regolamento ECRIS-TCN)
Interoperabilità	Nessuna condivisione [articolo 50 dei due regolamenti regolamenti (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818]

Nota: le ricerche nelle banche dati dell'Interpol non sono incluse in questa tabella.
Fonte: FRA, sulla base degli strumenti legislativi esistenti (2026).

Secondo la normativa del Consiglio d'Europa, la Convenzione n. 108+ regola il trasferimento transfrontaliero di dati personali. Le parti contraenti non possono vietare il trasferimento di tali dati a un destinatario sotto la giurisdizione di un'altra parte contraente della Convenzione. Il trasferimento di tali dati è vietato se esiste un rischio reale e serio che possa portare all'elusione delle disposizioni della Convenzione. L'articolo 14, paragrafo 2, della Convenzione prescrive che il trasferimento transfrontaliero di dati verso un destinatario non soggetto alla giurisdizione di una parte contraente è consentito solo se esiste un livello di protezione adeguato. Un livello di protezione adeguato può essere garantito dalla legge di tale Stato o da un'organizzazione internazionale; oppure da garanzie standardizzate ad hoc o approvate, adottate e attuate dai soggetti coinvolti nel trasferimento e nell'ulteriore trattamento dei dati.

Per ulteriori informazioni sui trasferimenti internazionali di dati, si veda il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati – Edizione 2018*, capitolo 7, così come la pubblicazione online della FRA sui sistemi informatici dell'UE per la migrazione e la polizia (in inglese).

2.9. Diritti degli interessati

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta stabilisce, nell'ambito del diritto alla protezione dei dati personali, che «chiunque ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica». La possibilità di esercitare il diritto di accesso fa parte del diritto a un ricorso effettivo, tutelato dall'articolo 47 della Carta. La CGUE ha affermato che le caratteristiche di un ricorso devono essere determinate in modo coerente con il principio della tutela giurisdizionale effettiva ([104]).

I diritti di accesso, rettifica e cancellazione dei propri dati memorizzati sono anche inclusi nella legislazione dell'UE sulla protezione dei dati, in particolare negli articoli da 15 a 17 del GDPR, negli articoli da 14 a 17 della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale e negli articoli da 80 a 83 del regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE. Il diritto di accesso, garantito dall'articolo 15 del GDPR e dagli articoli 14 e 15 della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale, può essere limitato per motivi specifici, purché la misura sia necessaria e proporzionata, ad esempio la necessità di proteggere la sicurezza nazionale o di prevenire i reati.

Di norma, le persone interessate devono essere informate dei diritti di accesso, rettifica e cancellazione nel momento in cui i dati sono inseriti nei sistemi informatici (cfr. paragrafo 2.6).

> Esempio: nel caso *Tele2 Sverige* ([105]), la CGUE ha ritenuto che, nell'ambito delle misure di sicurezza che incidono sul diritto alla vita privata e sul diritto alla protezione dei dati personali, le autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge devono notificare alle persone interessate, secondo le procedure nazionali applicabili, non appena tale notifica non sia più in grado di compromettere le indagini intraprese da tali autorità. La CGUE ha ritenuto che la notifica sia, di

([104]) CGUE, sentenza del 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd / Justitiekanslern* [GS], punto 37; CGUE, sentenza del 27 giugno 2013, C-93/12, *ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov / Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»-Razplashtatelna agentsia*, punto 59; CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve / Moussa Abdida* [GS], punto 45.

([105]) CGUE, sentenza del 21 dicembre 2016, cause riunite C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige AB / Post-och telestyrelsen e Secretary of State for the Home Department / Tom Watson e a.* [GS], punto 12. Cfr. anche, mutatis mutandis, CGUE, sentenza del 19 gennaio 2010, C-555/07, *Seda Kücükdeveci / Swedex GmbH & Co. KG* [GS], punto 52; CGUE, sentenza del 6 ottobre 2015, C-362/14, *Maximillian Schrems / Data Protection Commissioner* [GS], punto 95.

fatto, necessaria per consentire alle persone interessate da tali misure di esercitare, tra l'altro, il loro diritto a un effettivo ricorso giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta.

Il diritto di accesso, rettifica e cancellazione dei dati si riflette in tutti i sistemi informatici dell'UE (comprese le componenti di interoperabilità) ([106]), ma è limitato per quanto riguarda il SIS. Ai sensi dell'articolo 19 del regolamento sui rimpatri del SIS, dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere e dell'articolo 67, paragrafo 3, del regolamento SIS, le autorità possono negare l'accesso al SIS se ciò è indispensabile per l'esecuzione di un'attività legittima in relazione a una segnalazione o per la protezione dei diritti e delle libertà di terzi. Nel contesto dell'interoperabilità, l'articolo 49 dei regolamenti (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 conferisce all'eu-LISA il mandato di gestire un portale web per facilitare l'esercizio dei diritti di accesso, rettifica, cancellazione o limitazione del trattamento dei dati personali. Il portale web includerà un'interfaccia utente che consentirà alle persone di ricevere i contatti delle autorità dello Stato membro responsabile della verifica manuale delle diverse identità.

Tutti i sistemi informatici dell'UE, anche nel contesto dell'interoperabilità, garantiscono il diritto di ricorrere in appello dinanzi a un tribunale o a un'autorità competente ([107]). Inoltre, gli articoli 78 e 79 del GDPR, gli articoli 53 e 54 della direttiva sulla protezione dei dati per le autorità di polizia e di giustizia penale e l'articolo 64 del regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE riconfermano che il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo deve essere previsto per qualsiasi decisione del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento, nonché dell'autorità di controllo. La possibilità di presentare un reclamo amministrativo dinanzi a un'autorità di controllo non è considerata un rimedio effettivo ai sensi della Carta.

Secondo la normativa del Consiglio d'Europa, i diritti degli interessati sono disciplinati dall'articolo 9 della Convenzione n. 108+. Ogni individuo ha il diritto di ottenere la conferma del trattamento dei dati personali che lo riguardano, di opporsi in

([106]) Cfr. regolamento VIS, articolo 38; regolamento Eurodac, articolo 43, paragrafo 4; regolamento EES, articolo 52; regolamento ETIAS, articolo 64; regolamento ECRIS-TCN, articolo 25; regolamenti sull'interoperabilità, articolo 48.

([107]) Regolamento VIS, articolo 40, paragrafo 1; regolamento Eurodac, articolo 43, paragrafo 5; regolamento EES, articolo 54, paragrafo1; regolamento ETIAS, articolo 64, paragrafo 4; regolamento SIS in materia di rimpatri, articolo 19; regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere, articolo 54; regolamento SIS, articolo 68, paragrafo 1; regolamento ECRIS-TCN, articolo 27; regolamenti sull'interoperabilità, articolo 48, paragrafo 8.

qualsiasi momento al trattamento dei propri dati personali e di ottenere la rettifica o la cancellazione dei dati se sono stati trattati in violazione della Convenzione. I rimedi sono previsti dalla Convenzione (articolo 12).

> Esempio: nel caso *Yonchev c. Bulgaria* ([108]), la Corte EDU ha stabilito che la legislazione deve prevedere una procedura efficace e accessibile che consenta ai richiedenti di accedere a qualsiasi informazione importante che li riguardi. Tuttavia, nel caso *Segerstedt-Wiberg e altri c. Svezia* ([109]), riguardante l'accesso alle informazioni personali detenute dai servizi di sicurezza, la Corte EDU ha stabilito che gli interessi della sicurezza nazionale e della lotta contro il terrorismo prevalgono sull'interesse del ricorrente ad accedere alle informazioni che lo riguardano contenute nei fascicoli della polizia di sicurezza.

Per ulteriori informazioni sui diritti delle persone interessate si veda il *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati – Edizione 2018*, capitolo 6.

Punti salienti

- Le autorità competenti in materia di visti, frontiere, asilo e immigrazione degli Stati membri dell'UE si affidano alla tecnologia quando prendono decisioni che riguardano una persona (cfr. introduzione a questo capitolo).
- Eurodac ha diversi scopi, tra cui aiutare gli Stati membri a determinare dove i richiedenti protezione internazionale sono entrati per la prima volta nell'UE e dove devono essere esaminate le loro domande, contrastare la migrazione irregolare, individuare i movimenti secondari, proteggere l'infanzia e assistere gli Stati membri in altri aspetti relativi alle politiche dell'UE in materia di asilo (cfr. paragrafo 2.1.1).
- Il VIS contiene impronte digitali, immagini facciali e decisioni sulle domande di visto Schengen, visti per soggiorni di lunga durata e permessi di soggiorno e facilita la procedura di domanda di visto Schengen e permessi di soggiorno (cfr. paragrafo 2.1.2).
- Il SIS contiene segnalazioni relative a determinate categorie di persone ricercate o scomparse o sottratte, oggetti scomparsi e cittadini di paesi terzi destinatari di una decisione di rifiuto d'ingresso o di rimpatrio. Il SIS assiste le autorità nazionali preposte all'applicazione della legge, al controllo delle frontiere, alle dogane, ai visti e alle autorità giudiziarie (cfr. paragrafo 2.1.3).

([108]) Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2017, *Yonchev c. Bulgaria*, n. 12504/09, punti 49-53.

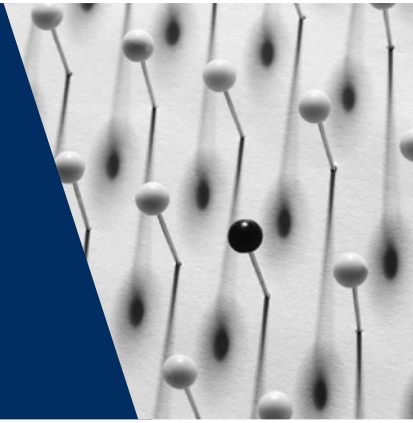
([109]) Corte EDU, sentenza del 6 giugno 2006, *Segerstedt-Wiberg e a. c. Svezia*, n. 62332/00, punto 91.

- L'EES registra i viaggi di tutti i cittadini di paesi terzi in entrata e in uscita dallo spazio Schengen e ne controlla la durata. Esso facilita l'identificazione dei cittadini di paesi terzi che violano i termini massimi del soggiorno consentito nello spazio Schengen (cfr. paragrafo 2.1.4).
- Quando sarà operativo, l'ETIAS controllerà i cittadini di paesi terzi esenti da visto per stabilire se rappresentano un rischio per la sicurezza, l'immigrazione irregolare o la salute pubblica (cfr. paragrafo 2.1.5).
- Quando sarà operativo, l'ECRIS-TCN consentirà lo scambio di informazioni sui precedenti penali dei cittadini di paesi terzi che sono stati condannati nell'UE (cfr. paragrafo 2.1.6).
- Questi diversi sistemi IT su larga scala dell'UE saranno resi interoperabili, consentendo alle autorità di cercare una persona in tutti i sistemi utilizzando anche dati biometrici, secondo i loro rispettivi diritti di accesso ai dati (cfr. paragrafo 2.2).
- I più recenti sviluppi tecnologici hanno spinto l'UE e il Consiglio d'Europa ad adottare quadri giuridici volti a colmare le lacune normative e ad affrontare le specifiche sfide derivanti dallo sviluppo e dal funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale (IA) (cfr. paragrafo 2.3).
- Le autorità nazionali di protezione dei dati e il Garante europeo della protezione dei dati controllano che il trattamento dei dati rispetti la legislazione europea in materia di protezione dei dati (cfr. paragrafo 2.4).
- La legislazione dell'UE e del Consiglio d'Europa prevedono che i dati personali siano utilizzati solo per lo scopo o gli scopi per i quali sono stati raccolti (cfr. paragrafo 2.4).
- Ai sensi del diritto dell'UE della normativa del Consiglio d'Europa, le persone fisiche hanno il diritto di conoscere il trattamento dei loro dati personali, ma tale diritto può essere limitato in alcuni casi (cfr. paragrafo 2.6).
- La legislazione dell'UE definisce chiaramente a quali dati personali ciascuna autorità può accedere e per quale scopo (cfr. paragrafo 2.7).
- La legislazione dell'UE e la normativa del Consiglio d'Europa limitano rigorosamente la condivisione di dati personali con paesi terzi e organizzazioni internazionali (cfr. paragrafo 2.8).
- Ai sensi della legislazione dell'UE e della normativa del Consiglio d'Europa, le persone fisiche hanno il diritto di accedere ai dati memorizzati su di loro e di chiedere che i dati inesatti o trattati illegalmente siano corretti o cancellati (cfr. paragrafo 2.9).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

3 Status e documentazione associata



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento sulla procedura di asilo, articolo 10 (diritto a rimanere), articolo 29 (documentazione) [regolamento (UE) 2024/1348]	**Richiedenti asilo**	Corte EDU, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, 2008 e *Suso Musa c. Malta*, n. 42337/12, 2013 (ingresso ritenuto non autorizzato fino all'ottenimento di una formale autorizzazione)
Regolamento qualifiche [regolamento (UE) 2024/1347] Direttiva sulla protezione temporanea (direttiva 2001/55/CE)	**Rifugiati riconosciuti e altri beneficiari di protezione internazionale**	CEDU, articolo 3 (proibizione della tortura)
Direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani (2004/81/CE) Direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE)	**Vittime della tratta di esseri umani e di condizioni lavorative di particolare sfruttamento**	Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, articolo 14 (possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno anche in ragione della situazione personale della vittima) Corte EDU, *Chowdury ea. c. Grecia*, n. 21884/15, 2017 (vittime della tratta del Bangladesh in Grecia) Corte EDU, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, 2010 (vittima di nazionalità russa della tratta a Cipro)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
	Destinatari di misure cautelari ex articolo 39 del regolamento di procedura della Corte EDU	Corte EDU, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GS], n. 46827/99 e 46951/99, 2005 e *O.M. e D.S. c. Ucraina*, n. 18603/12, 2022 (estradizione nonostante l'indicazione di misure provvisorie ai sensi dell'articolo 39)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE)	**Migranti in situazione irregolare**	Corte EDU, *Novruk e altri c. Russia*, nn. 31039/11 e altri quattro, 2016 (vittima di discriminazione a causa dello stato di salute e del rifiuto del permesso di soggiorno temporaneo)
Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE) CGUE, C-302/18, *X / Belgio*, 2019 (il criterio «risorse» non si riferisce all'origine delle risorse)	**Soggiornanti di lungo periodo**	Convenzione europea di stabilimento, 1955 Corte EDU, *Kurić e a. c. Slovenia* [GS], n. 26828/06, 2012 (privazione illegittima del permesso di soggiorno)
Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara del 1970, articolo 41 (clausola di *standstill*) Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia (privilegi per componenti del nucleo familiare)	**Cittadini turchi**	
Accordo di recesso, articoli 10 e 13 (diritto di soggiorno per i cittadini britannici e i loro familiari)	**Cittadini britannici**	
Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)	**Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE**	
CGUE, C-135/08, *Rottmann* [GS], 2010 e C-221/17, *Tjebbes* [GS], 2019 (perdita della cittadinanza dell'Unione) CGUE, sentenza 20 ottobre 2022, C-118/20, *JY / Wiener Landesregierung* (decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza di uno Stato membro)	**Apolidi e perdita della cittadinanza**	Corte EDU, *Hoti c. Croazia*, n. 63311/14, 2018 (residenti di lungo periodo apolidi)

Introduzione

Il presente capitolo si occupa dello status e della documentazione di diversi gruppi di migranti. Come illustrato nella tabella sopra riassuntiva riportata, esistono numerose categorie di persone non aventi la cittadinanza dello Stato e varie norme e strumenti regolano questi diversi status all'interno degli Stati europei.

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

Qualora lo Stato ospitante non abbia concesso alcuna autorizzazione formale, quest'ultimo può considerare irregolare la presenza di un cittadino di un paese terzo sul proprio territorio. Sia il diritto dell'UE che la CEDU, tuttavia, definiscono le circostanze in cui la presenza di un cittadino di un paese terzo deve obbligatoriamente essere considerata regolare, pur non essendo stata «autorizzata» dallo Stato interessato (cfr. paragrafi 3.1 e 3.5). Alcuni diritti previsti dal diritto dell'UE, dalla CEDU, dalla Carta e dalla CSE sono accordati solo a coloro la cui presenza in uno specifico paese sia regolare (cfr. capitolo 8).

Il diritto dell'UE può disporre espressamente il riconoscimento o la concessione di un particolare tipo di status. Può altresì rendere obbligatorio il rilascio di specifica documentazione (cfr. paragrafi 3.1, 3.2 e 3.9). Se un soggetto ha diritto a un determinato status o a un determinato documento ai sensi del diritto dell'UE o al diritto nazionale, la mancata concessione dello status o il mancato rilascio della documentazione costituisce una violazione del diritto dell'UE.

La CEDU non prescrive espressamente a uno Stato di concedere a un migrante un determinato status o di rilasciare a suo favore una specifica documentazione. In alcuni casi, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 della CEDU) può imporre agli Stati di riconoscere lo status, autorizzare il soggiorno o rilasciare documentazione nei confronti di un migrante. Tuttavia, l'articolo 8 non può essere interpretato nel senso di garantire di per sé il diritto a un particolare tipo di permesso di

soggiorno. Ove la legislazione nazionale ne preveda svariati tipi, la Corte EDU è normalmente chiamata ad analizzare le implicazioni legali e pratiche del rilascio di uno specifico permesso ([110]).

3.1. Richiedenti asilo

I richiedenti asilo chiedono protezione internazionale in quanto non possono rientrare o essere rimpatriati nel loro paese di origine, dove hanno il timore fondato di subire persecuzioni o sono a rischio di subire maltrattamenti o altri danni gravi (cfr. capitolo 4).

Secondo il diritto dell'UE, i richiedenti asilo sono definiti «richiedenti protezione internazionale». La loro situazione è disciplinata dall'*acquis* in materia di asilo. Tutti gli strumenti pertinenti all'*acquis* in materia di asilo e gli Stati in cui trovano applicazione sono elencati nell'allegato 1. Nel capitolo 1 si tratta dell'accesso alla procedura di asilo. Questa sezione si occupa dei richiedenti asilo sulle cui domande di protezione internazionale non è stata ancora adottata una decisione definitiva. Il diritto dell'UE vieta l'allontanamento di un richiedente asilo fintantoché non sia stata adottata una decisione sulla domanda di asilo. L'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di asilo (UE) 2024/1348 dispone che la presenza di un richiedente asilo nel territorio di uno Stato membro dell'UE sia regolare. Esso stabilisce che i richiedenti asilo hanno «il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro» ai fini della procedura fino a quando l'autorità competente non abbia preso una decisione, sebbene esistano delle eccezioni (cfr. paragrafo 5.1). Pure la presenza dei richiedenti asilo nelle procedure di frontiera non è considerata regolare (finzione giuridica di non-ingresso) (cfr. capitolo 5.1.4).

Il diritto dei richiedenti asilo alla documentazione ai sensi del diritto dell'UE è sancito dal regolamento sulla procedura di asilo. L'articolo 29, paragrafo 4, di tale regolamento stabilisce che i richiedenti asilo devono essere forniti, non appena possibile, di un documento che attesti il loro diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro ai fini dell'esame della domanda di asilo. Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 5, gli Stati possono astenersi dal farlo quando il richiedente è in stato di trattenimento o di reclusione.

([110]) Corte EDU, sentenza del 26 aprile 2018, *Hoti c. Croazia*, n. 63311/14, punti 121-122; Corte EDU, sentenza del 6 dicembre 2007, *Liu c. Russia*, n. 42086/05, punto 50.

La **CEDU** non prevede una disposizione corrispondente che disciplini lo status dei richiedenti asilo nel periodo in cui le loro domande di protezione sono in corso di elaborazione. Tuttavia, l'allontanamento di un richiedente asilo senza avergli garantito l'accesso a una procedura di asilo costituirebbe una violazione dell'articolo 3, in combinato disposto con l'articolo 13, della CEDU ([111]).

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

Esempio: nel caso *Saadi c. Regno Unito* ([112]), la Corte EDU ha ritenuto che un ingresso rimane irregolare fino a quando non sia stato formalmente autorizzato dalle autorità nazionali. Nel presente caso, la Corte ha concluso per la non violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, allorché un richiedente asilo è stato regolarmente trattenuto, in pendenza della sua domanda di asilo, in condizioni idonee per sette giorni.

Al contrario, nel caso *M.B. c. Paesi Bassi* ([113]), la Corte EDU ha stabilito che vi era stata una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU, poiché durante il periodo di detenzione del richiedente asilo non erano state adottate misure per esaminare la sua domanda di asilo.

Esempio: nel caso *Suso Musa c. Malta* ([114]) la Corte EDU ha precisato che qualora uno Stato, di propria iniziativa o comunque in attuazione del diritto dell'UE, sia andato al di là delle proprie obbligazioni giuridiche e abbia così posto in essere una legislazione che esplicitamente autorizza l'ingresso o la permanenza di immigrati in pendenza di una decisione sulla loro domanda di asilo, qualsiasi misura di trattenimento applicata al fine di prevenire un ingresso non autorizzato potrebbe sollevare una questione circa la legittimità della detenzione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU.

([111]) Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2025, *Y.K. c. Croazia*, n. 38776/21, punto 132.

([112]) Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, punto 65.

([113]) Corte EDU, sentenza del 23 aprile 2024, *M.B. c. Paesi Bassi*, n. 71008/16, punti 70-75.

([114]) Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2013, *Suso Musa c. Malta*, n. 42337/12.

L'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU verte sulla libera circolazione delle persone che si trovano «regolarmente» in uno Stato. Ciò implica la libertà di lasciare qualsiasi paese. L'articolo 2, paragrafo 2, del Protocollo n. 4 alla CEDU impone agli Stati, in determinate condizioni, di rilasciare documenti di viaggio a persone non aventi la cittadinanza che soggiornano legalmente nel loro territorio ([115]).

L'articolo 1 del Protocollo n. 7 prevede determinate garanzie procedurali contro l'espulsione di coloro che sono «regolarmente residenti» sul territorio di uno Stato. Una persona, tuttavia, può perdere il suo status «regolare».

Esempio: dinanzi al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ([116]), il governo tedesco aveva riconosciuto che i richiedenti asilo dovessero considerarsi legalmente residenti per la durata della loro procedura di asilo. Nel caso *Omwenyeke c. Germania* ([117]), tuttavia, la Corte EDU ha accolto l'argomentazione del governo secondo cui il ricorrente, avendo violato le condizioni che lo Stato aveva imposto al suo soggiorno di durata limitata – vale a dire, l'obbligo di rimanere nel territorio di una determinata città – aveva perso il suo status «regolare», con conseguente esclusione dall'ambito di applicazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU.

3.2. Rifugiati riconosciuti e altri beneficiari di protezione sussidiaria e temporanea

Nell'ambito del diritto dell'UE, la Carta garantisce il diritto all'asilo (articolo 18) e quindi va oltre il diritto di richiesta di asilo. Coloro che soddisfano i requisiti richiesti per la concessione dello status di rifugiati hanno diritto ad avere il loro status riconosciuto. Gli articoli 13 (status di rifugiato) e 18 (status di protezione sussidiaria per coloro che necessitano di protezione internazionale, ma che non hanno richiesto lo status di rifugiato) del regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347] prevedono un espresso diritto alla concessione dello status di rifugiato o della protezione

([115]) Corte EDU, sentenza del 14 giugno 2022, *L.B. c. Lituania*, n. 38121/20; Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2023, *S.E. c. Serbia*, n. 61365/16.

([116]) Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights: 5th periodic report: Germany (Osservazioni sulle relazioni presentate dagli Stati parte ai senti dell'articolo 40 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici), CCPR/C/DEU/2002/5, 4 dicembre 2002.

([117]) Corte EDU, decisione del 20 novembre 2007, *Omwenyeke c. Germania* (dec.), n. 44294/04.

sussidiaria. Le persone cui è concessa la protezione internazionale possono perdere il loro status qualora subentri un effettivo miglioramento della situazione nel loro paese di origine (cfr. capitolo 4.1.8).

L'articolo 24 della stessa direttiva disciplina il diritto alla documentazione. Le persone alle quali è stato riconosciuto il bisogno della protezione internazionale hanno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno fintantoché mantengono lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. Gli Stati membri dell'UE devono offrire gratuitamente le misure di integrazione (articolo 35). Se è obbligatorio partecipare a un esame di integrazione civica, sono permesse sanzioni solo in casi eccezionali sulla base di fattori oggettivi, come una comprovata e persistente mancanza di volontà di integrarsi ([118]). Il permesso di soggiorno deve avere una validità iniziale di almeno tre anni per i rifugiati e di almeno un anno per i beneficiari di protezione sussidiaria. L'articolo 25 conferisce ai rifugiati e, in determinati casi, ai beneficiari di protezione sussidiaria il diritto a documenti di viaggio.

Il diritto dell'UE garantisce inoltre, in casi eccezionali, una protezione immediata e temporanea ai cittadini di paesi terzi in caso di afflusso massiccio, senza che sia necessario esaminare individualmente le domande di asilo. La direttiva sulla protezione temporanea (direttiva 2001/55/CE) si applica quando il Consiglio dell'UE, su proposta della Commissione europea, constata l'esistenza di un afflusso massiccio, in particolare se comporta il rischio che il sistema di asilo degli Stati membri non sia in grado di gestire tale afflusso improvviso senza ripercussioni negative sul suo funzionamento. La direttiva sulla protezione temporanea stabilisce la procedura decisionale necessaria per attivare, prorogare o porre fine alla protezione temporanea e definisce i diritti concessi ai beneficiari della protezione temporanea. La direttiva sulla protezione temporanea è stata attivata per la prima volta dal Consiglio dell'UE a seguito della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina nel febbraio 2022 ([119]). I beneficiari della protezione temporanea hanno il diritto di richiedere lo statuto di rifugiato e di protezione sussidiaria ([120]).

([118]) CGUE, sentenza del 4 febbraio 2025, C-158/23 [Keren], *T.G. / Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, punto 74

([119]) Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che introduce misure di protezione temporanea, GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1. Nel luglio 2025, la decisione di esecuzione (UE) 2025/1460 del Consiglio ha prorogato tale protezione temporanea fino al marzo 2027.

([120]) CGUE, sentenza del 20 novembre 2025, C-195/25 [Framholm], *AA e altri / Migrationsverket*.

Ai sensi della CEDU non esiste un diritto di asilo come quello previsto all'articolo 18 della Carta. Inoltre, la Corte EDU non può esaminare se il diniego o il ritiro dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 ([121]) o il rifiuto della protezione sussidiaria ai sensi della direttiva qualifiche ([122]) sia contrario alla CEDU. La Corte EDU può, tuttavia, valutare se l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo lo esporrebbe a un reale pericolo di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU o ad altre specifiche disposizioni della CEDU (cfr. capitolo 4) ([123]).

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

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

La direttiva 2004/81/CE del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare consente un periodo di riflessione durante il quale la vittima non può essere espulsa ([124]). Essa impone altresì agli Stati membri dell'UE di rilasciare un permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le autorità (rispettivamente articoli 6 e 8). Il permesso dev'essere valido per almeno sei mesi ed è rinnovabile. Pur non occupandosi direttamente di permessi di soggiorno destinati alle vittime, la direttiva sulla tratta di esseri umani [2011/36/UE come modificata dalla direttiva (UE) 2024/1712] impone l'adozione di misure di assistenza e sostegno prima, durante e dopo la conclusione di un procedimento penale (articolo 11). Tuttavia, qualora non sia previsto

([121]) Corte EDU, sentenza del 17 dicembre 1996, *Ahmed c. Austria*, n. 25964/94, punto 38.

([122]) Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, n. 8319/07 e 11449/07, punto 226 (relativo all'articolo 15 della direttiva qualifiche).

([123]) Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *N.A. c. Regno Unito*, n. 25904/07, punti 106-107; Corte EDU, sentenza del 5 dicembre 2023, *H.A. c. Regno Unito*, n. 30919/20, punti 41-42.

([124]) CGUE, sentenza del 20 ottobre 2022, C-66/21, *O.T. E. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, punti 58-64.

un procedimento contro i trafficanti o la vittima non abbia collaborato con le autorità inquirenti, non esiste alcun chiaro obbligo nei confronti di uno Stato membro dell'UE affinché esso conceda un permesso di soggiorno.

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

Esempio: il caso *Chowdury e a. c. Grecia* ([125]) della Corte EDU riguardava 42 cittadini del Bangladesh privi di documenti, che avevano lavorato come lavoratori agricoli stagionali in Grecia. I ricorrenti lamentavano di essere stati vittime di tratta di esseri umani e che la Grecia non avesse adempiuto al suo obbligo positivo ai sensi dell'articolo 4 della CEDU. Sebbene la Grecia avesse in linea di principio istituito un quadro legislativo per combattere la tratta di esseri umani e, nonostante la consapevolezza delle autorità nazionali circa la situazione dei lavoratori migranti e degli abusi a cui erano stati esposti, le misure operative adottate erano ad hoc. Inoltre, la Corte EDU ha concluso che, assolvendo gli imputati dalle accuse di tratta di esseri umani in virtù di un'interpretazione molto restrittiva, commutando le loro pene e concedendo alle vittime un risarcimento molto basso, le autorità non hanno adempiuto all'obbligo procedurale di garantire un'indagine e una procedura giudiziaria efficace in relazione alle situazioni di tratta di esseri umani e di lavoro forzato ([126]).

Esempio: il caso *Rantsev c. Cipro e Russia* ([127]) avviato dinanzi alla Corte EDU riguardava una cittadina russa vittima della tratta di esseri umani a Cipro. La Corte ha ritenuto che Cipro non avesse adempiuto ai suoi obblighi positivi di cui all'articolo 4 della CEDU per due motivi: in primo luogo, per non aver adottato un sistema legislativo e amministrativo idoneo alla lotta contro la tratta di esseri umani; in secondo luogo, perché la polizia non aveva adottato alcuna misura operativa volta a proteggere la vittima da tale tratta. La Corte EDU ha inoltre stabilito che le autorità russe non avevano effettuato alcuna indagine efficace sul reclutamento della vittima da parte dei trafficanti, avvenuto sul territorio

([125]) Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2017, *Chowdury e a. c. Grecia*, n. 21884/15.

([126]) Per un'ulteriore illustrazione del fallimento delle autorità nazionali nell'indagare sui presunti casi di tratta di lavoratori migranti, cfr. Corte EDU, sentenza del 7 ottobre 2021, *Zoletic e a. c. Azerbaigian*, n. 20116/12.

([127]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, punto 284.

russo, e che tale omissione aveva avuto gravi conseguenze alla luce delle circostanze della partenza della vittima dalla Russia e della sua successiva morte a Cipro ([128]).

Secondo la normativa del Consiglio d'Europa, negli Stati che hanno aderito alla Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (STCE n. 197), le autorità devono consentire alla presunta vittima un periodo di recupero e di riflessione, durante il quale essa non può essere espulsa (articolo 14). Qualora le autorità competenti abbiano «ragionevoli motivi» per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, essa non può essere allontanata dal proprio territorio, fintantoché la procedura d'identificazione come vittima del reato non si sia conclusa (articolo 10, paragrafo 2). L'autorità competente può rilasciare alle vittime un permesso di soggiorno rinnovabile se ritiene che ciò sia necessario a motivo della loro situazione personale o ai fini delle indagini penali (articolo 14, paragrafo 1). Le disposizioni mirano a garantire che le vittime della tratta di esseri umani non rischino di essere rimpatriate nei loro paesi senza aver ricevuto idonea assistenza (cfr. anche capitolo 9 sui gruppi vulnerabili e, per l'elenco delle ratifiche, allegato 2).

3.4. Destinatari di misure cautelari ex articolo 39 del regolamento della Corte EDU

Quando viene proposto un ricorso dinanzi alla Corte EDU, quest'ultima può decidere di indicare, su richiesta di una parte o di qualsiasi altre parte interessata, o d'ufficio, che uno Stato adotti determinate misure cautelari durante l'esame del caso da parte della Corte ([129]). Nel contesto dell'immigrazione, tali «misure cautelari ex articolo 39» del regolamento della Corte ([130]) consistono tipicamente nel richiedere a uno Stato di astenersi dal rimpatriare individui verso paesi in cui si presume che questi rischierebbero la morte o la tortura o altri maltrattamenti ([131]). Qualunque sia lo status dell'individuo nello Stato in questione, una volta che la Corte EDU ha applicato una misura

([128]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2024, *F.M. e a. c. Russia*, nn. 7167/16 e 40190/18.

([129]) Corte EDU, versione in vigore dal 5 settembre 2025, Regolamento della Corte, articolo 39.

([130]) Per informazioni più specifiche su come proporre una richiesta ai sensi dell'articolo 39, cfr. Corte EDU, Presentazione generale delle misure provvisorie.

([131]) Corte EDU, sentenza del 23 marzo 2016, *F.G. c. Svezia* [GS], n. 43611/11.

provvisoria ex articolo 39 per impedirne l'allontanamento durante l'esame del caso, lo Stato di espulsione ha l'obbligo di rispettare qualsiasi misura adottata di cui all'articolo 39 del regolamento ([132]).

Esempio: nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* ([133]), lo Stato convenuto aveva estradato i ricorrenti in Uzbekistan, nonostante la misura cautelare ex articolo 39 indicata dalla Corte EDU. Le circostanze del caso di specie avevano chiaramente dimostrato che, a causa dell'estradizione, la Corte non aveva potuto procedere ad un congruo esame delle doglianze dei ricorrenti, come invece richiesto ai sensi di una prassi consolidata sviluppatasi in tali casi, di fatto impedendo alla Corte di proteggere i ricorrenti da eventuali violazioni della CEDU. Ai sensi dell'articolo 34 della CEDU, gli Stati si sono impegnati ad astenersi da ogni atto o omissione che possa ostacolare l'esercizio effettivo del diritto di ciascuna persona a presentare un ricorso individuale. Ne consegue che il mancato rispetto delle misure provvisorie da parte di uno Stato contraente deve essere considerato come un impedimento ad un effettivo esame della doglianza del ricorrente da parte della Corte EDU, nonché come un ostacolo all'esercizio effettivo del diritto ad un ricorso individuale, integrando, quindi, una violazione dell'articolo 34 della Convenzione.

Esempio: nel caso *O.M. e D.S. c. Ucraina* ([134]), i ricorrenti sono stati allontanati dall'Ucraina verso la Georgia nonostante le misure provvisorie indicate dalla Corte EDU. La Corte ha stabilito che il mancato rispetto, da parte dello Stato convenuto, di una misura adottata ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte costituisce una violazione dell'articolo 34 della CEDU.

3.5. Migranti in una situazione irregolare

La presenza di coloro che hanno fatto ingresso o permangono in uno Stato senza autorizzazione o giustificazione legale è considerata irregolare o illegale. Una presenza irregolare o illegale può verificarsi in molti modi, che si estendono dall'ingresso irregolare sino ad includere l'impossibilità di rinnovo di un permesso di soggiorno precedentemente regolare, a causa di un sopraggiunto mutamento della

([132]) Corte EDU, sentenza del 18 aprile 2013, *Azimov c. Russia*, n. 67474/11.

([133]) Corte EDU, sentenza del 4 febbraio 2005, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GS], n. 46827/99 e 46951/99.

([134]) Corte EDU, sentenza del 15 settembre 2022, *O.M. e D.S. c. Ucraina*, n. 18603/12.

propria situazione personale. La mancanza di uno status regolare spesso compromette la possibilità di beneficiare di altri diritti procedurali e sostanziali (cfr. paragrafo 8.6 sull'accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale).

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

Ricadono nella portata applicativa della direttiva tutte le persone che non dispongono di un'autorizzazione legale al soggiorno. Nei loro confronti, l'articolo 6 della direttiva rimpatri impone agli Stati membri dell'UE di adottare una «decisione di rimpatrio». Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 4, stabilisce i casi in cui gli Stati sono esonerati da tale obbligo. Oltre a motivi umanitari o di altra natura, il soggiorno può essere regolarizzato anche per urgenti questioni legate alla vita privata o familiare, garantita dall'articolo 7 della Carta e dall'articolo 8 della CEDU (cfr. capitolo 6 sulla vita familiare).

> Esempio: nella causa *UP* ([135]), la CGUE ha stabilito che l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva rimpatri consente agli Stati membri di concedere il diritto di soggiorno ai migranti in situazione irregolare. Nel concedere tale diritto, gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità. Nulla impedisce agli Stati membri di concedere il diritto di soggiornare a un migrante in situazione irregolare che abbia presentato domanda di permesso di soggiorno per uno dei motivi previsti dalla suddetta disposizione della direttiva rimpatri.

Consentire alle persone di rimanere sul territorio in pendenza della procedura per l'ottenimento dell'autorizzazione che conferisce il diritto a soggiornare è possibile (articolo 6, paragrafo 5), ma non obbligatorio, come invece nel caso dei richiedenti asilo. Il citato articolo non affronta la questione dello status di queste persone. Dal considerando 12 della direttiva rimpatri, emerge la consapevolezza di una situazione comune, e cioè dell'impossibilità di allontanare taluni cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare. Lo stesso considerando precisa, inoltre, che gli Stati dovrebbero fornire una conferma scritta della loro situazione. Tale conferma è obbligatoria nel caso in cui il periodo per la partenza volontaria è stato prorogato o l'esecuzione

([135]) CGUE, sentenza del 20 ottobre 2022, C-825/21, *UP / Centre public d'action sociale de Liège*.

della decisione di rimpatrio è stata temporaneamente sospesa (articolo 14, paragrafo 2) ([136]). La situazione è più grave per coloro che sono stati rimessi in libertà essendo terminato il trattenimento della durata massima consentita (cfr. capitolo 7 sul trattenimento) ma che continuano a non avere un permesso di soggiorno ([137]). In tali casi, il diritto dell'UE non consente l'ulteriore trattenimento della persona in materia di immigrazione per il fatto che essa non è in possesso di documenti validi ([138]).

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

> Esempio: il caso *Novruk e a. c. Russia* ([139]) riguardava diversi richiedenti di un permesso di soggiorno temporaneo in Russia a cui i permessi sono stati rifiutati in ragione del loro stato di sieropositivi. La Corte EDU ha sottolineato la particolare vulnerabilità delle persone sieropositive e ha osservato che le restrizioni all'ingresso, al soggiorno e alla residenza delle persone sieropositive non potevano essere oggettivamente giustificate da considerazioni di salute pubblica. La disposizione generale della legge nazionale che richiede l'espulsione dei sieropositivi non lasciava spazio a una valutazione individuale basata sui fatti del caso concreto e, pertanto, non è stata ritenuta obiettivamente giustificata. La Corte ha stabilito che vi è stata una violazione dell'articolo 14 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 8, in quanto i richiedenti sono stati vittima di una discriminazione in base al loro stato di salute.

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

([136]) CGUE, sentenza del 12 settembre 2024, C-352/23, *Changu*.

([137]) Sulla situazione delle persone non allontanate, cfr. FRA, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* (Diritti fondamentali dei migranti in situazione irregolare nell'Unione europea), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2011, capitolo 2.

([138]) CGUE, sentenza del 30 novembre 2009, C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GS]; e CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, C-146/14 PPU, *Mahdi*.

([139]) Corte EDU, sentenza del 15 marzo 2016, *Novruk e a. c. Russia*, n. 31039/11 e altre quattro; Corte EDU, sentenza del 10 marzo 2011, *Kiyutin c. Russia*, n. 2700/10.

diritti, si annoverano il diritto all'assistenza medica ([140]), il diritto all'accoglienza ([141]) e il diritto all'istruzione ([142]). Il Comitato per i diritti umani dell'ONU ha anche affermato l'obbligo positivo degli Stati di garantire a tutti l'accesso alle cure sanitarie essenziali necessarie a prevenire i rischi per la vita, se prevedibili, indipendentemente dallo status di migrante ([143]).

3.6. Soggiornanti di lungo periodo

Nell'ambito del diritto dell'UE, la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE come modificata dalla direttiva 2011/51/UE; cfr. allegato 1) per gli Stati membri dell'UE vincolati dalla direttiva, prevede il diritto allo status privilegiato di «soggiornante di lungo periodo» per i cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni in uno Stato membro dell'UE ([144]).

Per ottenere lo status di residente di lungo periodo, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, i cittadini di paesi terzi devono dimostrare di disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti, e un'assicurazione in caso di malattia.

> Esempio: nel caso *X. / Belgische Staat* ([145]) la CGUE ha chiarito che l'origine delle risorse non costituisce un criterio decisivo per stabilire se queste siano stabili, regolari e sufficienti. La persona non deve necessariamente disporre essa stessa di tali risorse, poiché queste possono anche provenire da un terzo. La CGUE ha utilizzato requisiti comparabili a quelli previsti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE).

([140]) CEDS, decisione dell'8 settembre 2004, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, ricorso n. 14/2003, merito; CEDS, decisione del 23 ottobre 2012, *Defence for Children International (DCI) c. Belgio*, ricorso n. 69/2011, merito.

([141]) CEDS, decisione del 20 ottobre 2009, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 47/2008, merito.

([142]) CEDS, Conclusions 2011 - Statement of interpretation - Article 17-2 (Conclusioni 2011, dichiarazione di interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 2).

([143]) Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, parere del 24 luglio 2018, *Toussaint c. Canada*, comunicazione n. 2348/2014.

([144]) Cfr. anche la CGUE, sentenza del 18 ottobre 2012, C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie / Mangat Singh*.

([145]) CGUE, sentenza del 3 ottobre 2019, C-302/18, *X. / Belgische Staat*.

Condizioni simili a quelle previste dalla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo sono contenute nella direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE); cfr. il capitolo 6 sulle famiglie). Quando la CGUE si è pronunciata su tali requisiti, ha sostenuto che il margine di manovra lasciato agli Stati membri dell'UE non deve essere utilizzato in modo da compromettere l'obiettivo della direttiva ([146]).

Ai sensi dell'articolo 11 della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, il riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo comporta la parità di trattamento con i cittadini nazionali in diversi importanti settori (cfr. capitolo 8 sui diritti economici e sociali).

Secondo la CGUE, gli Stati membri dell'UE non possono imporre tasse eccessive e sproporzionate per il rilascio di permessi di soggiorno ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e ai loro familiari. Tali tasse metterebbero a repentaglio il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva, privandola della sua efficacia.

Esempio: nel caso *CGIL e INCA* ([147]) la CGUE ha preso in considerazione l'imposizione di una tassa da 80 a 200 euro per il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno in base alla sua durata in aggiunta ad una tassa preesistente di 73,50 euro. La Corte ha sottolineato che gli Stati membri dell'UE non godono di un potere discrezionale illimitato nell'imporre il pagamento di una tassa ai cittadini di paesi terzi al momento del rilascio di un permesso di soggiorno e che gli Stati membri dell'UE non sono autorizzati a fissare tasse che possano creare un ostacolo all'esercizio dei diritti sanciti dalla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo. La CGUE ha concluso che le tasse erano sproporzionate rispetto all'obiettivo perseguito dalla direttiva e avrebbero potuto creare un ostacolo all'esercizio dei diritti previsti dalla direttiva.

Esempio: nel caso *Commissione europea / Paesi Bassi* ([148]) la CGUE ha ritenuto che i Paesi Bassi non abbiano adempiuto all'obbligo ai sensi della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, in quanto hanno imposto tasse eccessive

([146]) CGUE, sentenza del 4 marzo 2010, C-578/08, *Rhimou Chakroun / Minister van Buitenlandse Zaken*, punti 43 e 52.

([147]) CGUE, sentenza del 2 settembre 2015, C-309/14, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) / Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*.

([148]) CGUE, sentenza del 26 aprile 2012, C-508/10, *Commissione europea / Regno dei Paesi Bassi*.

e sproporzionate (che variano da 188 a 830 euro) i) ai cittadini di paesi terzi che chiedono lo status di soggiornante di lungo periodo, ii) ai cittadini di paesi terzi che hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo in un altro Stato membro dell'UE e che cercano di esercitare il loro diritto di soggiorno nei Paesi Bassi e iii) ai familiari di cittadini di paesi terzi che chiedono il ricongiungimento. Più specificamente, la Corte ha sottolineato che gli Stati membri dell'UE non godono di un potere discrezionale illimitato nell'imporre tasse ai cittadini di paesi terzi al momento del rilascio di un permesso di soggiorno e che gli Stati membri dell'UE non sono autorizzati a fissare tasse che possano creare un ostacolo all'esercizio dei diritti sanciti dalla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo.

Secondo la CGUE, gli Stati membri dell'UE possono imporre requisiti di integrazione ai cittadini di paesi terzi che hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo, purché tali requisiti non compromettano il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla direttiva ([149]).

La CGUE ha anche chiarito il significato dell'articolo 13 della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, che non prevede la possibilità di concedere lo status di soggiornante di lungo periodo a condizioni più favorevoli, ma consente piuttosto la coesistenza di regimi nazionali ([150]).

Ai sensi della CEDU, il soggiorno di lungo periodo è stato generalmente riconosciuto come un fattore di cui tenere conto qualora sia proposta un'espulsione (cfr. paragrafo 4.4).

Esempio: nel caso *Kurić e a. c. Slovenia* ([151]), la Corte EDU si è pronunciata sul registro dei residenti permanenti della Repubblica di Slovenia e sulla «cancellazione» da tale registro degli ex cittadini della Repubblica socialista federale di Jugoslavia (RSFJ), i quali erano ancora residenti permanenti ma non avevano chiesto la cittadinanza slovena entro il previsto termine di sei mesi. A detta «cancellazione» era conseguita l'apolidia o la perdita dei loro diritti di

([149]) CGUE, sentenza del 3 luglio 2015, C-579/13, *P. e S. / Commissie Sociale Zekerheid Breda e College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*.

([150]) CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, C-469/13, *Shamim Tahir / Ministero dell'Interno e Questura di Verona*, punti 39-44.

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

soggiorno ([152]). Gli stranieri che non erano cittadini di altre repubbliche della RSFJ non erano stati colpiti da tali misure. La Corte EDU ha ribadito che da un effettivo rispetto della vita privata o familiare possono derivare obblighi positivi, e ciò in particolar modo nel caso di migranti di lungo periodo come i ricorrenti, i quali erano stati illegittimamente «cancellati» dal registro dei residenti permanenti in violazione dell'articolo 8 della CEDU. La Corte EDU ha, inoltre, rilevato che la differenza di trattamento tra gli stranieri non aventi la nazionalità della RSFJ e coloro che precedentemente erano stati cittadini della RSFJ aveva costituito una discriminazione in violazione dell'articolo 14 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 8.

La Convenzione europea di stabilimento del Consiglio d'Europa del 1955 (STCE n. 019) ha previsto uno status privilegiato in tutti gli Stati membri per coloro che sono soggiornanti di lungo periodo, ma solo per i cittadini di Stati che hanno aderito alla Convenzione.

3.7. Cittadini turchi

Secondo il diritto dell'UE, l'accordo di Ankara firmato nel 1963 e il relativo protocollo addizionale del 1970 rafforzarono i rapporti economici e commerciali tra quella che allora era la Comunità economica europea (CEE) e la Turchia, alla luce di una possibile adesione di quest'ultima alla CEE. L'accordo, oltre a costituire oggetto di più di 70 sentenze della CGUE, è stato inoltre integrato da una serie di decisioni del Consiglio di associazione, alcune delle quali riguardano lo status dei numerosi cittadini turchi nel territorio degli Stati membri dell'UE. L'articolo 6, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione prevede che i cittadini turchi che lavorano legalmente in uno Stato membro dell'UE abbiano il diritto di rimanere in tale Stato membro.

L'accordo di Ankara non conferisce ai cittadini turchi alcun diritto sostanziale d'ingresso o di soggiorno in uno Stato membro dell'UE; tuttavia, coloro che svolgono un lavoro autonomo o sono prestatori di servizi beneficiano di una clausola di *standstill* (articolo 41 del protocollo addizionale). Tale clausola impedisce agli Stati di introdurre

([152]) La Slovenia non ha aderito alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2006 sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati (STCE n. 200).

condizioni procedurali o finanziarie nuove e più restrittive rispetto a quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore dell'accordo ([153]). Questi diritti non si applicano ai cittadini turchi che intendono – anziché fornire – avvalersi di servizi ([154]).

Esempio: numerosi sono i precedenti giurisprudenziali aventi per oggetto le condizioni imposte ad autotrasportatori turchi assunti da società della medesima nazionalità in Turchia. Essi concernevano il diritto alla libera prestazione di servizi negli Stati membri dell'UE spettante alle società turche. Nella causa *Abatay* ([155]) la CG ha stabilito che la Germania non doveva imporre un permesso di lavoro nei confronti dei cittadini turchi che intendevano prestare servizi nel suo territorio, se detto permesso non era già stato richiesto al momento dell'entrata in vigore della clausola di *standstill*.

Nel caso *Essent Energie Productie BV* ([156]) alcuni cittadini turchi legalmente residenti che lavoravano in Germania erano stati distaccati nei Paesi Bassi per fornire servizi. La CGUE ha concluso che non è ammesso subordinare la messa a disposizione di questi lavoratori a un'altra impresa alla condizione di essere titolari di un permesso di lavoro, in ragione del fatto non avevano quale obiettivo l'accesso al mercato del lavoro nei Paesi Bassi. Richiedere un permesso di lavoro equivarrebbe a una restrizione addizionale della libertà di prestazione di servizi.

Il caso *Soysal* ([157]) riguardava una richiesta di visto. La Corte ha ritenuto che l'articolo 41 del protocollo addizionale all'accordo di Ankara ostasse all'introduzione del requisito di un visto per consentire a cittadini turchi di entrare in Germania al fine di prestarvi servizi per conto di una società turca, nei casi in cui detto visto non era obbligatorio al momento della entrata in vigore del protocollo. A parere della Corte, questa conclusione non era messa in discussione dal fatto

([153]) CG, sentenza dell'11 maggio 2000, C-37/98, *The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*; CG, sentenza del 20 settembre 2007, C-16/05, *The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari / Secretary of State for the Home Department*; CGUE, sentenza del 21 luglio 2011, C-186/10, *Tural Oguz / Secretary of State for the Home Department*.

([154]) CGUE, sentenza del 24 settembre 2013, C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan / Bundesrepublik Deutschland* [GS].

([155]) CG, sentenza del 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, *Eran Abatay e a. e Nadi Sahin / Bundesanstalt für Arbeit*.

([156]) CGUE, sentenza dell'11 settembre 2014, C-91/13, *Essent Energie Productie BV / Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

([157]) CG, sentenza del 19 febbraio 2009, C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli / Bundesrepublik Deutschland*.

che la legge nazionale che aveva introdotto il visto fosse in attuazione del regolamento (CE) n. 539/2001 [ora regolamento (UE) 2018/1806] (cfr. capitolo 1). Il diritto derivato dell'UE dev'essere interpretato in maniera conforme agli accordi internazionali che prevedono una clausola di *standstill*.

Nella causa *Oguz* ([158]) la Corte ha stabilito che la clausola di *standstill* non impediva agli Stati membri dell'UE di sanzionare i comportamenti abusivi in materia d'immigrazione nell'ambito del diritto nazionale. Tuttavia, secondo la CGUE, il fatto che il signor Oguz avesse intrapreso un'attività autonoma in violazione del diritto nazionale sull'immigrazione, otto anni dopo la concessione del permesso di entrare e rimanere nel paese, non configurava alcun abuso.

Il caso *A, B, P* ([159]) riguardava due cittadini turchi che avevano richiesto un permesso di soggiorno dopo aver iniziato a lavorare nei Paesi Bassi nonché un terzo ricorrente sposato con un cittadino turco-neerlandese che aveva richiesto un permesso di soggiorno per il ricongiungimento familiare. La CGUE ha concluso che subordinare il rilascio di un permesso di soggiorno a cittadini di paesi terzi, compresi i cittadini turchi, alla raccolta e alla conservazione dei loro dati biometrici, non costituisse una «nuova restrizione» ai sensi delle decisioni n. 2/76 e n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia. La Corte ha ritenuto che l'obiettivo di prevenire e combattere le frodi in materia di identità e di documenti costituisse un motivo imperativo di interesse pubblico tale da giustificare questa scelta.

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

([158]) CGUE, sentenza del 21 luglio 2011, C-186/10, *Tural Oguz / Secretary of State for the Home Department*, punto 46; CG, sentenza del 20 settembre 2007, C-16/05, *The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari / Secretary of State for the Home Department*.

([159]) CGUE, sentenza del 3 ottobre 2019, C-70/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid / A e a.*

Il protocollo addizionale all'accordo di Ankara del 1970 prevede svariati diritti, di cui ci si occuperà nel capitolo 8 dedicato all'accesso ai diritti economici e sociali. Per quanto concerne lo status, i cittadini turchi hanno il diritto di rimanere nel territorio esercitando i loro diritti sociali e l'accesso al mercato del lavoro ([160]).

I componenti del nucleo familiare, anche se non sono cittadini turchi, beneficiano di un trattamento privilegiato secondo la decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione istituito dall'accordo di Ankara (per il «Consiglio di associazione CEE-Turchia», cfr. il capitolo 6 sulla vita familiare) ([161]). Detti diritti non sono soggetti alle condizioni relative al fondamento sul quale il diritto d'ingresso e di soggiorno è stato originariamente concesso al cittadino turco nello Stato membro dell'UE.

Esempio: nella causa *Altun* ([162]) la CG ha ritenuto che il fatto che un cittadino turco avesse ottenuto il diritto di soggiorno in uno Stato membro dell'UE e, di conseguenza, il diritto di accesso al mercato del lavoro di quello Stato in quanto rifugiato politico non impediva che un suo familiare potesse beneficiare dei diritti conferiti a titolo della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione. Inoltre, nella causa *Kahveci* ([163]) la CGUE ha chiarito che i componenti del nucleo familiare di un lavoratore turco possono continuare a far valere i diritti loro conferiti da detta decisione anche dopo che il lavoratore abbia acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante.

3.8. Cittadini britannici

Ai sensi del diritto dell'UE, dopo il recesso del Regno Unito da quest'ultima e al termine del periodo di transizione il 31 dicembre 2020, il Regno Unito non è più vincolato dal diritto dell'UE. I cittadini britannici, compresi quelli che hanno esercitato il loro diritto di soggiornare in uno Stato membro prima della fine del periodo

([160]) CG, sentenza del 18 dicembre 2008, C-337/07, *Altun / Stadt Böblingen*, punto 21; sentenza del 23 gennaio 1997, C-171/95, *Recep Tetik / Land Berlin*, punto 48; articolo 2 della Convenzione europea di stabilimento del Consiglio d'Europa, del 1955: «[...] ogni parte contraente [ivi inclusi la Turchia e molti altri Stati dell'UE] deve agevolare, entro i limiti consentiti dalle sue condizioni economiche e sociali, il soggiorno di lunga durata o permanente nel suo territorio di cittadini delle altre parti».

([161]) CGUE, sentenza del 19 luglio 2012, C-451/11, *Natthaya Dülger / Wetteraukreis*.

([162]) CG, sentenza del 18 dicembre 2008, C-337/07, *Altun / Stadt Böblingen*, punto 50.

([163]) CGUE, sentenza del 29 marzo 2012, cause riunite C-7/10 e C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie / Tayfun Kahveci e Osman Inan*.

di transizione, hanno perso la cittadinanza dell'Unione ([164]) e sono soggetti a tutti i requisiti applicabili ai cittadini di paesi terzi e non beneficiano più della libertà di circolazione.

Tuttavia, i cittadini britannici che vivevano in uno Stato membro prima del 1° gennaio 2021 beneficiano, ai sensi dell'accordo di recesso ([165]), del diritto di soggiorno nello Stato membro di residenza. Le norme sul diritto di rimanere nell'UE non si applicano all'Irlanda. I cittadini britannici beneficiano del diritto di circolare e soggiornare liberamente in Irlanda nell'ambito dell'accordo sulla zona di libero spostamento.

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

Ai sensi del diritto dell'UE, i componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri, indipendentemente dalla loro nazionalità, nonché i cittadini di un paese terzo che sono componenti del nucleo familiare di cittadini dell'UE e che hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione, godono, in determinati casi, del diritto d'ingresso e di soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri dell'UE ai fini dell'accompagnamento o del ricongiungimento con cittadini SEE, svizzeri o dell'UE ([166]). Tale diritto può essere rifiutato solo per ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica. Queste norme sono state estese ai familiari dei cittadini britannici che risiedevano legalmente nell'UE prima del 1° gennaio 2021 ([167]).

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

([164]) CGUE, sentenza del 9 giugno 2022, C-673/20, *EP / Préfet du Gers and Institut National de la Statistique et des Études Économiques*.

([165]) Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, GU L 29, 31.1.2020.

([166]) Cfr. gli accordi stipulati con il SEE e la Svizzera di cui all'allegato 1 e la direttiva sulla libera circolazione (direttiva 2004/38/CE, GU 2004 L 158/77, pag. 77).

([167]) Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, articolo 10, paragrafo 1, lettera e), e articolo 13.

ospitante, i familiari acquisiscono il diritto di soggiorno permanente (articolo 18 della direttiva sulla libera circolazione) e ottengono una carta di soggiorno permanente (articolo 20 della direttiva sulla libera circolazione).

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

> Esempio: nel caso *Aristimuño Mendizabal c. Francia* ([168]), la Corte EDU ha concluso per una violazione dei diritti della ricorrente previsti dall'articolo 8 della CEDU, in ragione dell'eccessivo ritardo, di oltre quattordici anni, con il quale le autorità francesi avevano rilasciato il permesso di soggiorno. La Corte EDU ha dichiarato che la ricorrente aveva diritto a tale permesso secondo il diritto dell'UE e il diritto francese.

3.10. Apolidi e perdita della cittadinanza o della documentazione

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

Secondo il diritto dell'UE, gli Stati membri dell'UE sono competenti a determinare le norme relative all'acquisizione e alla perdita della cittadinanza, che comprende anche la cittadinanza dell'UE, nonché i diritti supplementari che la cittadinanza conferisce. L'articolo 20 TFUE sancisce il concetto di cittadinanza dell'Unione, ma i benefici della cittadinanza dell'UE sono limitati a coloro che abbiano la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'UE ([169]).

([168]) Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2006, *Aristimuño Mendizabal c. Francia*, n. 51431/99.

([169]) In virtù dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE «La cittadinanza dell'Unione si unisce alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce»; CG, sentenza del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e a. / Delegación del Gobierno en Cantabria*; CG, sentenza del 20 febbraio 2001, C-192/99, *The Queen / Secretary of State for the Home Department ex parte: Manjit Kaur, interviente: Justice*, Racc. pag. I-01237.

La competenza degli Stati membri a stabilire le condizioni per la concessione e la perdita della cittadinanza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'UE ([170]). La perdita della cittadinanza può comportare l'applicazione del diritto dell'UE nel caso in cui questo implichi la perdita dei diritti derivanti dalla legislazione dell'UE. L'articolo 67, paragrafo 2, TFUE stabilisce che gli apolidi devono essere trattati come cittadini di paesi terzi.

Esempio: nella causa *Rottmann* ([171]) il dottor Rottmann, cittadino austriaco di nascita, si era trasferito in Germania, dove aveva acquisito la cittadinanza tedesca. Tale acquisizione aveva comportato la perdita automatica della cittadinanza austriaca. Quando le autorità tedesche vennero a sapere che il ricorrente era oggetto di un mandato di arresto, decisero di annullare la sua naturalizzazione sul presupposto che fosse stata ottenuta in modo fraudolento. Detta decisione aveva avuto la conseguenza di renderlo apolide. Il giudice del rinvio, pertanto, aveva adito la CGUE perché decidesse se la fattispecie sopra descritta ricadesse nell'ambito del diritto dell'UE, in considerazione del fatto che l'apolidia del dottor Rottmann avrebbe comportato anche la perdita della cittadinanza dell'Unione. La CGUE ha statuito che la decisione di uno Stato membro di privare un individuo della cittadinanza, nella misura in cui ciò implichi la perdita dello status e la privazione dei relativi diritti, ricade nella sfera del diritto dell'Unione e, pertanto, dev'essere compatibile con i suoi principi. La CGUE ha concluso che è legittimo che uno Stato membro revochi la naturalizzazione ottenuta con atti fraudolenti. Una tale decisione dovrà, comunque, rispettare il principio di proporzionalità, il quale richiede la concessione di un termine ragionevole per il recupero della cittadinanza dello Stato membro di origine.

Esempio: il caso *Tjebbes* ([172]) riguarda una legge neerlandese che prevedeva la perdita automatica della cittadinanza dopo dieci anni o più di residenza all'estero. In seguito al caso *Rottmann*, la CGUE ha stabilito che la decisione di ritirare la cittadinanza deve rispettare il principio di proporzionalità. La CGUE ha ritenuto che le autorità nazionali debbano condurre un esame individuale per determinare se la conseguenza della perdita della cittadinanza di uno Stato membro dell'UE possa incidere in modo sproporzionato sul normale sviluppo della vita

([170]) CGUE, sentenza del 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione europea / Repubblica di Malta*; CG, sentenza del 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e a. / Delegación del Gobierno en Cantabria*.

([171]) CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann / Freistaat Bayern* [GS], punti 41-45.

([172]) CGUE, sentenza del 12 marzo 2019, C-221/17, *M.G. Tjebbes e a. / Minister van Buitenlandse Zaken* [GS].

familiare e professionale della persona interessata. Inoltre, qualora il provvedimento fosse ritenuto sproporzionato, deve essere disponibile un rimedio per garantire il ripristino della cittadinanza.

Esempio: alla luce di *JY / Wiener Landesregierung*, anche la decisione di revocare la garanzia di concedere la cittadinanza di uno Stato membro deve rispettare il principio di proporzionalità quando tale revoca comporta la perdita della cittadinanza dell'UE per il richiedente ([173]).

La **CEDU** non prevede il diritto di acquisizione della cittadinanza di uno Stato ([174]). Tuttavia, la Corte EDU ha statuito che un diniego arbitrario della cittadinanza, così come la perdita della cittadinanza, potrebbe sollevare una questione ai sensi dell'articolo 8 della CEDU, a fronte dell'impatto che detto diniego potrebbe avere sulla vita privata della persona interessata nonché la natura arbitraria di una decisione di diniego o revoca della cittadinanza ([175]). L'impatto, così come la natura arbitraria della perdita o del diniego della cittadinanza, sono stati presi in considerazione dalla Corte per accertare una violazione dell'articolo 8 della CEDU in una causa riguardante il rifiuto di rilasciare carte d'identità e quindi di riconoscere la cittadinanza dei figli nati da rifugiati, nonostante il diritto interno prevedesse la loro acquisizione *ius soli* della cittadinanza ([176]).

([173]) CGUE, sentenza del 18 gennaio 2022, C-118/20, *JY / Wiener Landesregierung*.

([174]) Commissione europea dei diritti umani, decisione del 1º luglio 1985, *Famiglia K. e W. c. Paesi Bassi* (dec.), n. 11278/84.

([175]) Corte EDU, decisione del 12 gennaio 1999, *Karassev c. Finlandia* (dec.), n. 31414/96; Corte EDU, sentenza del 9 ottobre 2003, *Slivenko c. Lettonia* [GS], n. 48321/99; Corte EDU, decisione del 17 marzo 2005, *Kuduzović c. Slovenia* (dec.), n. 60723/00; Corte EDU, sentenza del 21 giugno 2016, *Ramadan c. Malta*, n. 76136/12, paragrafo 85; Corte EDU, sentenza del 7 febbraio 2017, *K2 c. Regno Unito*, n. 42387/13; Corte EDU, sentenza del 22 dicembre 2020, *Usmanov c. Russia*, n. 43936/18; Corte EDU, sentenza del 13 gennaio 2022, *Hashemi e a. c. Azerbaigian*, nn. 1480/16, 3936/16, 15835/16, 28034/16, 34491/16, 15904/17; Corte EDU, sentenza del 13 luglio 2023, *Emin Huseynov c. Azerbaigian (n. 2)*, n. 1/16; Corte EDU, sentenza del 5 dicembre 2024, *El Around e B.S. c. Belgio*, nn. 25491/18 and 27629/18.

([176]) Corte EDU, sentenza del 13 gennaio 2022, *Hashemi e a. c. Azerbaigian*, nn. 1480/16, 3936/16, 15835/16, 28034/16, 34491/16, 51348/16, 15904/17.

Esempio: nel caso *Genovese c. Malta* ([177]), la Corte EDU ha valutato il diniego di cittadinanza maltese a un bambino nato al di fuori del matrimonio da madre non maltese e padre maltese legalmente riconosciuto. Benché il rifiuto della cittadinanza non configurasse di per sé una violazione dell'articolo 8, la Corte ha ritenuto che le ripercussioni del diniego sull'identità sociale del ricorrente fossero tali da farlo ricadere nella portata generale e nella sfera di applicazione dell'articolo 8. Pertanto, a fronte della natura arbitraria e discriminatoria del rifiuto, la Corte ha concluso per una violazione dell'articolo 8 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 14.

Esempio: nel caso *Hoti c. Croazia* ([178]), il richiedente era un apolide nato in Kosovo, che viveva e lavorava in Croazia dal 1979. Nel 2014, la Croazia ha rifiutato di prorogargli il permesso di soggiorno temporaneo per non aver fornito un documento di viaggio valido. La Corte EDU ha osservato che gli apolidi, come il richiedente, fossero tenuti a soddisfare i requisiti che, a causa del loro status, non sarebbero stati in grado di soddisfare, in quanto dovevano essere in possesso di un documento di viaggio valido per poter richiedere la residenza permanente in Croazia. La Corte ha anche ritenuto che le autorità croate avessero insistito affinché il richiedente ottenesse un documento di viaggio dalle autorità del Kosovo, nonostante la sua apolidia fosse evidente dai certificati di nascita. Di conseguenza, la Croazia non ha rispettato il suo obbligo positivo di garantire una procedura efficace e accessibile che consenta al richiedente di far determinare il suo status in Croazia tenendo debitamente conto del suo diritto alla vita privata ai sensi dell'articolo 8 della CEDU.

([177]) Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2011, *Genovese c. Malta*, n. 53124/09.

([178]) Corte EDU, sentenza del 26 aprile 2018, *Hoti c. Croazia*, n. 63311/14. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 12 maggio 2020, *Sudita Keita c. Ungheria*, n. 42321/15.

Punti salienti

- Status e documentazione consentono spesso ai cittadini non europei di accedere al mercato del lavoro e a servizi pubblici e privati (cfr. l'introduzione al presente capitolo).
- La Carta garantisce il diritto di asilo. Ai sensi della CEDU, benché non vi sia un diritto all'ottenimento dell'asilo, lo Stato che esegue l'espulsione può essere tenuto ad astenersi dall'allontanare un soggetto esposto al rischio di morte o maltrattamento nello Stato di destinazione (cfr. paragrafo 3.2).
- Secondo il diritto dell'UE, i richiedenti asilo hanno il diritto di rimanere nel territorio dello Stato ospitante in attesa di una decisione definitiva relativa alla loro domanda di asilo e devono ricevere un documento che consenta loro di rimanere nello Stato membro dell'UE durante l'esame della domanda di asilo (cfr. paragrafo 3.1).
- I rifugiati riconosciuti e i beneficiari di protezione sussidiaria devono ricevere un permesso di soggiorno così come i documenti di viaggio conformemente al diritto dell'UE (cfr. paragrafo 3.2).
- In casi eccezionali di afflusso massiccio, il diritto dell'UE consente di concedere protezione temporanea ai cittadini di paesi terzi senza procedure di asilo individuali (cfr. paragrafo 3.2).
- Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, le vittime della tratta di esseri umani hanno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, che serve a facilitare la loro cooperazione con la polizia. Il diritto dell'UE e la CEDU possono imporre agli Stati di adottare particolari misure per la loro protezione (cfr. paragrafo 3.3).
- La direttiva rimpatri impone agli Stati membri dell'UE di regolarizzare la posizione dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare o di adottare una decisione di rimpatrio nei loro confronti (cfr. paragrafo 3.5). In caso di sospensione o rinvio del rimpatrio, l'interessato deve ricevere una certificazione scritta che confermi tale stato.
- Ai sensi della CEDU, il mancato riconoscimento dello status di un migrante o il mancato rilascio di documentazione nei confronti di quest'ultimo potrebbe sollevare una questione ai sensi dell'articolo 8 (cfr. paragrafo 3.5).
- Secondo il diritto dell'UE, i cittadini di paesi terzi hanno diritto a uno status (soggiornante di lungo periodo) dopo aver soggiornato legalmente per cinque anni in uno Stato membro dell'UE (cfr. paragrafo 3.6).

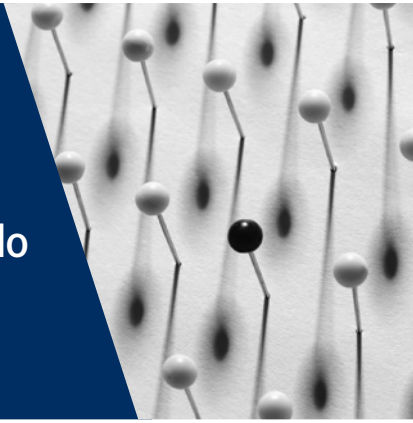
- Ai sensi del diritto dell'UE, i cittadini turchi e i loro familiari non possono essere assoggettati a condizioni più restrittive, con riferimento all'attività indipendente o alla prestazione di servizi, rispetto a quelle che erano applicabili al momento dell'entrata in vigore del protocollo addizionale del 1970 all'accordo di Ankara. I lavoratori turchi e i loro familiari godono del diritto privilegiato di rimanere sul territorio dell'UE (cfr. paragrafo 3.7).
- Ai sensi del diritto dell'UE, i cittadini britannici che risiedevano in uno Stato membro prima del 1° gennaio 2021 beneficiano, ai sensi dell'accordo di recesso, del diritto di soggiorno nel loro Stato membro di residenza (cfr. paragrafo 3.8).
- Con il recesso del Regno Unito dall'UE, dal 1º febbraio 2020, i cittadini britannici sono cittadini di Paesi terzi (cfr. paragrafo 3.8).
- I cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri e che esercitano il diritto di libera circolazione possono beneficiare dello status privilegiato previsto dal diritto dell'UE (cfr. paragrafo 3.9).
- Né il diritto dell'UE né la CEDU disciplinano l'acquisizione o la perdita della cittadinanza. Tuttavia, la perdita della cittadinanza può ricadere nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, qualora essa implichi anche la perdita di diritti che scaturiscano dalla legislazione dell'UE (cfr. paragrafo 3.10).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

4

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



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
TFUE, articolo 78 e Carta, articolo 18 (diritto di asilo), entrambi in riferimento alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, che sancisce il principio di non respingimento all'articolo 33 Carta, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione)	**Principio di non respingimento**	CEDU, articolo 3 (divieto di tortura) CEDU, articolo 2 (diritto alla vita) Corte EDU, *Saadi c. Italia* [GS], n. 37201/06, 2008 (carattere assoluto del divieto di rimpatrio verso i paesi in cui vi è un rischio effettivo di subire torture)
Regolamento qualifiche, articolo 4 [(UE) 2024/1347]	**Valutazione del rischio**	Corte EDU, *N.A. c. Regno Unito*, n. 25904/07, 2008 (come valutare l'esistenza di un rischio reale in una situazione di violenza generalizzata) Corte EDU, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, n. 8319/07 e 11449/07, 2011 (come valutare l'esistenza di un rischio effettivo in situazioni di violenza indiscriminata e in considerazione delle condizioni umanitarie) Corte EDU, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, n. 1948/04, 2007 (onere della prova per membri di gruppi perseguitati)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
		Corte EDU, *J.K. e a. c. Svezia* [GS], n. 59166/12, e *F.G. c. Svezia* [GS], n. 43611/11, 2016 (onere della prova per le domande di asilo fondate su un rischio individuale)
Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351] CGUE, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e M.E.* [GS], 2011 (trasferimenti Dublino)	**Trasferimenti Dublino**	Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, 2011 (ritorno a una condizione d'indigenza da uno Stato membro dell'UE a un altro) Corte EDU, *Tarakhel c. Svizzera* [GS], n. 29217/12, 2014 (garanzie individuali)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articoli 5 e 9 CGUE, C-562/13, *Abdida* [GS], 2014 (rimpatrio di un cittadino di un paese terzo verso un paese in cui non è disponibile un trattamento adeguato)	**Espulsione di persone gravemente ammalate**	Corte EDU, *Paposhvili c. Belgio* [GS], n. 41738/10, 2016 (assenza di un imminente rischio di morte)
	Assicurazioni diplomatiche	Corte EDU, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, 2012 (assicurazioni diplomatiche sufficienti)
Carta, articolo 18 (diritto di asilo) Regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347] CGUE, C-465/07, *Elgafaji* [GS], 2009 (protezione sussidiaria) CGUE, C-542/13, *M'Bodj* [GS], 2014 (protezione sussidiaria e grave malattia) **Esclusione dalla protezione:** CGUE, C-573/14, *Lounani* [GS], 2017 (terrorismo) CGUE, C-369/17, *Ahmed*, 2018 (protezione sussidiaria) CGUE, C-159/21, *GM*, 2022 (condanna penale)	**Determinazione del diritto di asilo (status di rifugiato e protezione sussidiaria)**	

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Cessazione della protezione: CGUE, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Salahadin Abdulla e a.* [GS], 2010 (cessazione dello status di rifugiato) Carta, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione)		
Regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347], articolo 8	**Ricollocazione interna**	Corte EDU, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, n. 8319/07 e 11449/07, 2011 (valutazione del rischio di maltrattamenti nei casi di ricollocazione interna)
Carta, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione)	**Divieto di espulsioni collettive**	CEDU, articolo 4 del protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive di persone non aventi cittadinanza dello Stato) Corte EDU, *Asady e altri c. Slovacchia*, n. 24917/15, 2020 (possibilità di presentare argomentazioni contro il rimpatrio) Corte EDU, *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99, 2002 (espulsione senza esame individuale) Corte EDU, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GS], n. 8675/15 e 8697/15, 2020 (immediato respingimento forzato di cittadini stranieri a seguito di un tentativo di attraversamento massiccio e non autorizzato della frontiera)
Direttiva rimpatri, articoli 5 e 9 (direttiva 2008/115/CE)	**Barriere all'espulsione sulla base di altre motivazioni relative ai diritti umani**	Corte EDU, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GS], n. 46827/99 e 46951/99, 2005 (rischio di un flagrante diniego di giustizia ai sensi dell'articolo 6 della CEDU)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Soggiornanti di lungo periodo: Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE), articolo 12 **Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE:** Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articoli 28 e 31 CGUE, C-300/11, *ZZ* [GS], 2013 (obblighi di informazione) **Cittadini turchi:** Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, articolo 14, paragrafo 1 CGUE, C-402/21, *S., E. e C.*, 2023 (misure che autorizzano limitazioni dei diritti dei cittadini turchi)	Cittadini di un paese terzo che godono di maggiore protezione dall'allontanamento	

Introduzione

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

La CEDU prevede **barriere assolute** all'allontanamento, perlomeno nei casi in cui un'espulsione violerebbe i diritti assoluti garantiti dall'articolo 2 sul diritto alla vita e dall'articolo 3 sulla proibizione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti. L'articolo 15 della CEDU stabilisce i diritti assoluti e inderogabili (cfr. paragrafo 4.1.2).

Esistono barriere **quasi assolute** all'allontanamento laddove sia possibile derogare ad una proibizione generale, per esempio a norma della Convenzione di Ginevra del 1951 e del regolamento qualifiche [regolamento (UE) 2024/1347]. In circostanze eccezionali, entrambi gli strumenti ammettono deroghe al divieto di allontanamento di un rifugiato (cfr. paragrafo 4.1.6).

Le **barriere non assolute** sono previste per operare un bilanciamento tra gli interessi o i diritti privati della persona e gli interessi pubblici o dello Stato, per esempio qualora un allontanamento separerebbe una famiglia (cfr. paragrafo 4.3).

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

Punto di partenza per trattare la tematica del diritto di asilo in Europa è la Convenzione di Ginevra del 1951 che, insieme con il suo protocollo del 1967, è stata ampiamente recepita nel diritto dell'UE attraverso il regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347]. La Convenzione di Ginevra del 1951 è il trattato specifico in materia di diritti dei rifugiati. Il principio di non respingimento è il cardine della protezione dei rifugiati ([179]). In termini astratti, esso prevede che i rifugiati non debbano essere rimpatriati in un paese in cui abbiano motivo di temere di essere perseguitati.

> L'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione di Ginevra del 1951 stabilisce che: «Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà (*refouler*), in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

Il principio di non respingimento si applica ai rimpatri sia verso il paese d'origine sia verso qualsiasi altro paese in cui il rifugiato verrebbe perseguitato. Tutti gli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa hanno sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951; tuttavia, la Turchia la applica solo ai rifugiati provenienti dall'Europa ([180]). L'ACNUR ha pubblicato un manuale e delle linee guida sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, che analizzano dettagliatamente le tematiche oggetto dei paragrafi 4.1.1 – 4.1.8 nonché del paragrafo 5.1 ([181]).

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

([179]) Secondo il diritto internazionale in materia di diritti dell'uomo, il significato del principio di non respingimento va oltre l'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione di Ginevra del 1951, poiché i doveri del non respingimento discendono anche dall'articolo 3 della Convenzione dell'ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti oltre che dal diritto internazionale generale. Cfr. ACNUR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* (Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non respingimento ai sensi della Convenzione del 1951 relativa allo stato dei rifugiati e del suo protocollo del 1967), 2007.

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

([181]) La reedizione del manuale del 2019 non è disponibile in lingua italiana.

politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo. La CGUE ha sottolineato il ruolo fondamentale della Convenzione di Ginevra del 1951 nella protezione internazionale dei rifugiati, osservando che le disposizioni della direttiva qualifiche aiutano gli Stati membri ad applicare la Convenzione di Ginevra del 1951 utilizzando criteri comuni ([182]).

Ai sensi dell'articolo 78 TFUE, le politiche di asilo dell'UE devono essere conformi anche ad «altri trattati pertinenti». Tra questi figurano, ad esempio, la CEDU, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, la Carta sociale europea, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) e la Convenzione di Istanbul.

Sono stati adottati diversi strumenti che costituiscono l'*acquis* dell'UE in materia di asilo. I più rilevanti sono il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [regolamento (UE) 2024/1351], il regolamento qualifiche [regolamento (UE) 2024/1347], il regolamento sulla procedura di asilo [regolamento (UE) 2024/1348], la direttiva sulle condizioni di accoglienza [direttiva (UE) 2024/1346], il regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore [regolamento (UE) 2024/1359]. Il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [regolamento (UE) 2024/1349] li integra. La Danimarca e l'Irlanda non sono vincolate, o lo sono solo parzialmente, dall'*acquis* dell'UE in materia di asilo (cfr. allegato 1).

Il regolamento qualifiche del 2024, che sostituisce la direttiva qualifiche 2011/95/UE, stabilisce nel quadro del diritto dell'UE una serie di norme comuni per l'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona che necessiti di protezione internazionale, ivi compresi i diritti e i doveri connessi a tale protezione, di cui, ai sensi dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, il non respingimento è elemento chiave.

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

([182]) CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla e a. / Bundesrepublik Deutschland*, punto 52.

regolamento qualifiche non prevede tale eccezione e stabilisce che il principio di non respingimento deve essere rispettato in conformità al diritto dell'UE e al diritto internazionale.

Nell'ambito della Carta, l'articolo 18 garantisce il diritto di asilo, in conformità al principio di non respingimento. L'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dispone che nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui può essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. Le spiegazioni relative alla Carta chiariscono che l'articolo 19, paragrafo 2, «incorpora la giurisprudenza» della Corte EDU relativa all'articolo 3 della CEDU ([183]).

La CGUE ha concluso che i rifugiati godono, ai sensi del diritto dell'UE, di una maggiore protezione dal respingimento, poiché qualsiasi forma di allontanamento nell'ambito dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo deve essere conforme al diritto di asilo e al principio di non respingimento, come sancito dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta ([184]).

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

La Corte EDU ha stabilito che l'articolo 3 della CEDU sancisce uno dei valori fondamentali di una società democratica, proibendo in termini assoluti la tortura e i trattamenti o le pene inumani o degradanti, e ciò indipendentemente dalla condotta della vittima, sgradita o pericolosa che sia. Ai sensi dell'articolo 3, la responsabilità di uno Stato è attivata quando sussistono fondati motivi per ritenere che la persona corra un rischio reale di essere sottoposta a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti nel paese in cui viene rimpatriata ([185]).

([183]) Cfr. le spiegazioni relative alla Carta (2007/C 303/02), GU C 303, pag. 17; Corte EDU, sentenza del 17 dicembre 1996, *Ahmed c. Austria*, n. 25964/94; Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88.

([184]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M. e altri / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* [GS], punti 94-95.

([185]) Corte EDU, sentenza del 1º febbraio 2018, *M.A. c. Francia*, n. 9373/15; Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, n. 1948/04, punto 135; Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88; Corte EDU, sentenza del 30 ottobre 1991, *Vilvarajah e a. c. Regno Unito*, n. 13163/87 e altre quattro.

Esempio: nel caso *Saadi c. Italia* ([186]), il ricorrente era un cittadino tunisino, condannato in contumacia in Tunisia a 20 anni di reclusione perché membro di un'organizzazione terroristica. Il ricorrente era stato, altresì, condannato in Italia per associazione a delinquere. Secondo la Corte, il fatto che il ricorrente rappresentasse una possibile grave minaccia per la comunità non riduceva in alcun modo il rischio cui lo stesso avrebbe potuto essere esposto se rimpatriato. Inoltre, informazioni attendibili, messe a disposizione da organizzazioni internazionali e da autorevoli ONG in materia di diritti umani, comprovavano il maltrattamento dei detenuti in Tunisia, in particolare di quelli condannati per reati di terrorismo. Nel caso di specie, nemmeno le assicurazioni diplomatiche fornite escludevano tale rischio. La Corte ha, pertanto, dichiarato che sussistevano motivi fondati di ritenere che vi fosse un rischio effettivo che il ricorrente avrebbe subito un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU, se rimpatriato in Tunisia.

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

Nell'ambito del diritto dell'UE, il regolamento qualifiche fornisce protezione contro il respingimento. Le persone che abbiano un fondato timore di essere vittime di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, lettera A, della Convenzione di Ginevra del 1951 possono inoltre beneficiare dello status di rifugiato (cfr. capitolo 3 in materia di status di rifugiato e documentazione associata). Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento qualifiche gli atti di persecuzione devono essere:

a) *per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, e in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU; o*

b) *la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di un atto a cui si fa riferimento alla lettera a).*

L'articolo 9 del regolamento qualifiche specifica, inoltre, che la persecuzione può assumere forme diverse, tra cui atti di violenza fisica o psichica, provvedimenti legislativi o giudiziari (come, ad esempio, nel caso di leggi che vietano l'omosessualità

([186]) Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [GS], n. 37201/06. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 27 marzo 2012, *Mannai c. Italia*, n. 9961/10.

o la libertà di religione), nonché «atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia». Per esempio, le vittime della tratta di esseri umani possono essere considerate vittime di persecuzione. Le varie forme di persecuzione e gli atti elencati in precedenza devono essere riconducibili a uno dei cinque **motivi di persecuzione** previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951: razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale e opinione politica. Questi cinque motivi di persecuzione sono previsti dall'articolo 10 del regolamento qualifiche, che richiede espressamente di considerare anche l'orientamento sessuale ed espressione di genere al fine di determinare l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale. Il preambolo del regolamento qualifiche fa riferimento alla disabilità come caratteristica potenziale ai fini della definizione di un particolare gruppo sociale.

Si tratta di persecuzione anche quando, una volta rimpatriata, una persona sarebbe obbligata a nascondere le proprie convinzioni politiche, l'orientamento sessuale o il credo e le pratiche religiose per evitare di subire danni gravi. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento qualifiche, non ci si può aspettare che i richiedenti nascondano la loro omosessualità nel paese di origine o che esercitino riserbo nell'espressione del loro orientamento sessuale per evitare il rischio di persecuzione ([187]).

Esempio: in *Fathi* ([188]), la CGUE ha riaffermato un'ampia definizione di «religione» che comprende tutte le sue componenti costitutive, siano esse pubbliche o private, collettive o individuali. La Corte ha ritenuto che la definizione di «religione» fornisce solo un elenco non esaustivo di componenti che possono caratterizzare il concetto di religione come motivo di persecuzione. Un richiedente che sostiene di essere a rischio di persecuzione per motivi religiosi non può essere obbligato a rilasciare dichiarazioni o a produrre documenti relativi a ciascuno degli elementi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche) per dimostrare le proprie convinzioni religiose. La Corte ha inoltre affermato che l'imposizione della pena di morte o di una pena detentiva può, di per sé, costituire un «atto di persecuzione», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche), purché tali sanzioni siano effettivamente applicate nel paese d'origine che ha adottato tale legislazione.

([187]) CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, cause riunite C-199/12, C-200/12 e C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel / X e Y e Z / Minister voor Immigratie en Asiel*.

([188]) CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, C-56/17, *Bahtiyar Fathi / Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*.

Esempio: nella causa *S e A* ([189]), la CGUE ha stabilito che, affinché il timore di persecuzione basato sulle opinioni politiche sia fondato, è sufficiente che un richiedente affermi di aver espresso opinioni o pensieri politici, anche se questi non hanno suscitato l'interesse negativo del potenziale autore della persecuzione nel paese di origine. La Corte ha affermato che gli Stati membri devono considerare che l'opinione politica potrebbe o potrebbe aver suscitato l'interesse negativo di tali attori.

Esempio: nel caso *Intervyuirasht organ na DAB pri MS* ([190]), la CGUE ha interpretato la direttiva qualifiche in modo coerente con la Convenzione di Istanbul e ha stabilito che le donne possono essere considerate appartenenti a un particolare gruppo sociale quando sono esposte, a causa del loro genere, a violenza fisica o mentale. La Corte ha stabilito che la violenza di genere può essere considerata una forma di persecuzione. L'appartenenza a un particolare gruppo è stata riconosciuta dalla CGUE anche per le persone che si riconoscono nei valori della parità di genere ([191]).

Il bisogno di protezione delle persone che presentano richieste di asilo mentre si trovano nel paese ospitante («rifugiati *sur place*») è riconosciuto; nello specifico, l'articolo 5 del regolamento qualifiche riguarda la questione del timore fondato di subire persecuzioni o un danno grave sulla base di avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente asilo dal suo paese di origine.

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

([189]) CGUE, sentenza del 21 settembre 2023, C-151/22, *S e A. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

([190]) CGUE, sentenza del 16 gennaio 2024, C-621/21, *WS / Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*.

([191]) CGUE, sentenza dell'11 giugno 2024, C-646/21, *K e L / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* e sentenza del 4 ottobre 2024, C-609/22, *AH e FN / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*.

Esempio: nella causa *Mohamed M'Bodj / État Belge* ([192]), la CGUE ha stabilito che un richiedente che soffriva di una malattia grave non poteva ottenere la protezione sussidiaria unicamente su tale base. Il fatto che l'allontanamento sia precluso a causa della mancanza di cure mediche adeguate nel paese d'origine non significa che al richiedente debba essere concessa automaticamente la protezione sussidiaria e quindi la residenza legale nello Stato membro dell'UE, a meno che non sia intenzionalmente privato delle cure sanitarie nel suo paese d'origine.

Esempio: *MP / Secretary of State for the Home Department* ([193]) riguardava la possibilità di concedere protezione sussidiaria a una persona vittima di tortura nel suo paese d'origine. La CGUE ha stabilito che gli Stati membri dell'UE non possono espellere il richiedente qualora tale espulsione comporti un deterioramento significativo e permanente dei suoi disturbi mentali, in particolare se tale deterioramento mette in pericolo la sua vita. Tuttavia, il fatto che l'allontanamento sia precluso in ragione della mancanza di un trattamento adeguato non significa che a tale richiedente debba essere concessa la protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera b), della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche) e quindi la residenza legale nello Stato membro dell'UE. Quando decidono in merito alla concessione della protezione sussidiaria, le autorità devono accertare se il ritorno della vittima nel paese d'origine possa comportare la privazione intenzionale delle cure mediche necessarie da parte delle autorità, essendo queste le condizioni che determinano l'ammissibilità alla protezione sussidiaria.

Il considerando 50 del regolamento qualifiche specifica che ai fini dell'ammissibilità alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera c), occorre dimostrare che il ricorrente risente di una situazione specifica data dalle sue circostanze personali e/o da una situazione di violenza indiscriminata ([194]). Tanto più il richiedente riesce a dimostrare di risentire di una situazione specifica data dalle sue circostanze personali, tanto minore sarà il grado di violenza indiscriminata necessario perché possa beneficiare della protezione sussidiaria a norma dell'articolo 15, lettera c) ([195]). In casi eccezionali, il richiedente può essere ammesso alla protezione sussidiaria

([192]) CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, C-542/13, *Mohamed M'Bodj / État belge* [GS].

([193]) CGUE, sentenza del 24 aprile 2018, C-353/16, *MP / Secretary of State for the Home Department* [GS].

([194]) CG, sentenza del 17 febbraio 2009, C-465/07, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji / Staatssecretaris van Justitie* [GS], punti 35-39.

([195]) Regolamento qualifiche, considerando 52.

quando il grado di violenza indiscriminata risultante da conflitto armato interno o internazionale ([196]) raggiunge un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che egli correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio del paese o della regione d'origine, un rischio effettivo di subire la suddetta minaccia ([197]).

4.1.2. La natura del rischio ai sensi della CEDU

Ai sensi della CEDU, l'allontanamento è assolutamente vietato qualora uno Stato esponga una persona a un rischio effettivo di perdere la vita (articolo 2) o a tortura e a pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 3). Non è necessario dimostrare una persecuzione per una delle ragioni di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951. Non sono previste eccezioni al divieto di allontanamento ai sensi delle disposizioni della CEDU di cui sopra (cfr. paragrafo 4.1.7).

La Corte EDU tende a esaminare i casi ai sensi dell'articolo 2 o dell'articolo 3 della CEDU a seconda delle circostanze particolari del caso e del trattamento che la persona rischia essere espulsa o estradata ([198]). La Corte spesso ritiene che le questioni di cui ai due articoli siano indissociabili e le esamina insieme ([199]) oppure include la questione ai sensi dell'articolo 2 nel sue esame della questione principale ai sensi dell'articolo 3.

> Esempio: nel caso *Sanchez-Sanchez c. Regno Unito* ([200]), l'estradizione negli Stati Uniti è stata contestata sulla base del fatto che la possibilità per la persona interessata di essere condannata all'ergastolo avrebbe violato l'articolo 3 della CEDU. La Corte EDU ha applicato un test in due fasi: in primo luogo, il richiedente deve dimostrare che, in caso di condanna, esiste un rischio reale di ergastolo

([196]) Alla CGUE è stato inoltre chiesto di definire l'espressione «conflitto armato interno» nella causa CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, C-285/12, *Aboubacar Diakité / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

([197]) In CGEU, sentenza del 9 novembre 2023, C-125/22, *X e a. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, la Corte ha distinto, da un lato, le situazioni eccezionali in cui l'esistenza di un rischio di minaccia grave e individuale non è subordinata al fatto che il ricorrente sia specificamente colpito a causa delle sue circostanze personali e, dall'altro, le situazioni meno eccezionali.

([198]) Per ulteriori informazioni sulle persone con bisogni speciali cfr. il capitolo 9.

([199]) Corte EDU, sentenza del 23 marzo 2016, *F.G. c. Svezia* [GS], n. 43611/11, punto 110.

([200]) Corte EDU, sentenza del 3 novembre 2022, *Sanchez-Sanchez c. Regno Unito* [GS], n. 22854/20. Per quanto concerne il rischio di condanna a morte, cfr. Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2005, *Bader e Kanbor c. Svezia*, n. 13284/04 (ricorrente condannato a morte in Siria), e sentenza del 2 marzo 2010, *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, n. 61498/08 (civili imputati di reati punibili con la pena di morte in Iraq).

senza possibilità di libertà condizionale, senza la dovuta considerazione di tutte le circostanze attenuanti e aggravanti. Se tale rischio reale è accertato, lo Stato che dispone l'estradizione deve verificare se nello Stato richiedente esista un meccanismo di revisione della pena che consenta di valutare se la prosecuzione della detenzione sia ancora giustificata.

La Corte EDU si concentra sulle conseguenze prevedibili dell'allontanamento di una persona verso il paese di rimpatrio. Essa esamina le **circostanze personali dell'interessato**, oltre alle condizioni generali del paese come, per esempio, se vi sia una situazione di violenza generalizzata o un conflitto armato o se si verifichino violazioni dei diritti umani. Nella maggior parte dei casi, una situazione di **violenza generalizzata** in un paese non comporta una violazione dell'articolo 3 della CEDU. Tuttavia, quando la violenza raggiunge un livello o un'intensità sufficienti, l'individuo non è tenuto a dimostrare che la sua situazione sarebbe peggiore rispetto a quella degli altri membri del gruppo a cui appartiene. In alcuni casi, la persona può dover dimostrare una combinazione di fattori di rischio personali e del rischio derivante dalla violenza generalizzata. L'unica questione che la Corte deve esaminare è se esista o meno un rischio prevedibile e reale di subire trattamenti contrari all'articolo 3 della CEDU. Qualora un individuo sia **membro di un gruppo sottoposto a maltrattamenti sistematici** ([201]), può non essere necessario addurre prove relative ai fattori di rischio personale.

Esempio: nel caso *N.A. c. Regno Unito* ([202]), la Corte EDU ha ritenuto che il livello di violenza generalizzata in Sri Lanka non fosse sufficiente a vietare tutti i rimpatri nel paese; tuttavia, considerato congiuntamente ai fattori personali specifici del ricorrente, il suo rimpatrio avrebbe violato l'articolo 3 della CEDU. Per la prima volta, la Corte EDU ha accettato la possibilità che una situazione di violenza generalizzata potesse, di per sé, comportare il divieto di tutti i rimpatri ([203]).

Esempio: per quanto riguarda il peso attribuito all'esistenza di violenza generalizzata, nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito* ([204]) la Corte EDU ha valutato il livello di violenza a Mogadiscio (Somalia) attraverso i seguenti criteri non esaustivi: se

([201]) Corte EDU, sentenza del 9 aprile 2013, *H. e B. c. Regno Unito*, nn. 70073/10 e 44539/11, punto 91; Corte EDU, sentenza del 1º dicembre 2015, *Tadzhibayev c. Russia*, n. 17724/14, punto 43; Corte EDU, sentenza del 14 settembre 2021, *M.D. e a. c. Russia*, n. 71321/17, punti 104-111.

([202]) Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *N.A. c. Regno Unito*, n. 25904/07, punti 114-117 e 147.

([203]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 16 gennaio 2017, *X. c. Svizzera*, n. 16744/14.

([204]) Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, nn. 8319/07 e 11449/07, punti 241-250 e 293.

le parti in conflitto impiegassero metodi e tattiche di guerra tali da aumentare il rischio di vittime civili o se colpissero direttamente i civili; se l'uso di tali metodi e/o tattiche fosse diffuso tra le parti in conflitto; se i combattimenti fossero circoscritti o generalizzati; e, infine, il numero di civili uccisi, feriti o sfollati a causa dei combattimenti. Cfr. anche *L.M. e altri c. Russia* ([205]) sul livello di intensità del conflitto in Siria.

Esempio: nel caso *Salah Sheekh c. Paesi Bassi* ([206]), la Corte EDU ha stabilito che i membri dei clan di minoranza in Somalia costituiscono «un gruppo sistematicamente preso di mira», a rischio di subire i maltrattamenti vietati dalla CEDU. Il fattore discriminante è stato individuato nella possibilità per il ricorrente di ottenere protezione e giustizia per i fatti commessi in passato contro di lui in quel paese. La Corte EDU ha dichiarato che egli non sarebbe stato in grado di ottenere né protezione né giustizia, posto che la situazione in Somalia non era migliorata in misura significativa da quando era fuggito dal paese. Il ricorrente e la sua famiglia erano stati presi di mira proprio perché appartenenti a una minoranza e perché erano notoriamente sprovvisti di mezzi di protezione. Pertanto, non si poteva chiedere al richiedente di dare prova dell'esistenza di ulteriori caratteristiche particolari che lo riguardassero personalmente per dimostrare che era, e continuava a essere, personalmente a rischio. La Corte EDU ha, di conseguenza, dichiarato che la sua espulsione avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Esempio: nel caso *Khasanov e Rakhmanov c. Russia* ([207]), la Corte EDU ha rilevato che, poiché gli uzbeki non costituivano più un gruppo sistematicamente esposto a maltrattamenti, i ricorrenti erano tenuti a dimostrare l'esistenza di ulteriori caratteristiche distintive speciali che li avrebbero esposti a un rischio reale di maltrattamenti.

La Corte EDU ha dovuto anche valutare se la partecipazione di un individuo ad attività dissidenti nel paese ospitante aumentasse o meno il rischio di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU al momento del rimpatrio ([208]).

([205]) Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2015, *L.M. e a. c. Russia*, nn. 40081/14, 40088/14 e 40127/14, punti 119-127.

([206]) Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, n. 1948/04.

([207]) Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2022, *Khasanov e Rakhmanov c. Russia*, nn. 28492/15 e 49975/15.

([208]) Cfr. per esempio, Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2014, *A.A. c. Svizzera*, n. 58802/12; Corte EDU, sentenza del 23 marzo 2016, *F.G. c. Svezia* [GS], n. 43611/11; Corte EDU, sentenza dell'11 dicembre 2008, *Muminov c. Russia*, n. 42502/06.

Esempio: nel caso *S.F. e altri c. Svezia* ([209]), la Corte ha ritenuto che l'allontanamento di una famiglia iraniana di dissidenti politici fuggiti dall'Iran e che avevano preso parte a significative attività politiche in Svezia avrebbe violato l'articolo 3 della CEDU. La Corte ha ritenuto che le attività dei ricorrenti in Iran non fossero, di per sé, sufficienti a costituire un rischio, ma che le loro attività in Svezia fossero importanti, poiché le prove dimostravano che le autorità iraniane monitoravano efficacemente le comunicazioni via internet le voci critiche del regime, anche al di fuori dell'Iran. Le autorità iraniane sarebbero quindi state facilmente in grado di identificare i ricorrenti al loro ritorno, date le loro attività e gli incidenti in Iran prima del trasferimento in Svezia, e anche perché la famiglia era stata costretta a lasciare l'Iran irregolarmente senza documenti di identità validi.

L'individuo da allontanare potrebbe essere esposto al rischio di vari tipi di **danno** che potrebbero costituire un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU, tra cui fonti di rischio che **non derivano dallo Stato ricevente** stesso, bensì da attori non statali, malattie o condizioni umanitarie in quel paese.

Esempio: il caso *J.K. e a. c. Svezia* ([210]) riguardava un uomo iracheno che aveva lavorato per clienti americani e che aveva operato da una base delle forze armate statunitensi in Iraq nonché la sua famiglia, fuggita dall'Iraq perché esposta a gravi minacce e abusi da parte di al-Qaeda. La Corte EDU ha ritenuto che in tale situazione, qualora fossero tornati in Iraq, lo Stato iracheno non sarebbe stato in grado di fornire ai richiedenti protezione efficace contro le minacce di al-Qaeda o di altri gruppi privati e che i richiedenti avrebbero, quindi, corso un rischio reale di persecuzione continua da parte di attori non statali.

Esempio: nel caso *M.I. c. Svizzera* ([211]), la Corte EDU si è pronunciata su un caso riguardante l'espulsione di un cittadino iraniano nel suo paese di origine. La Corte EDU ha stabilito che, a causa dell'omosessualità della persona interessata, non si poteva ragionevolmente pretendere che le autorità iraniane fornissero una protezione efficace contro procedimenti penali perpetrati da attori non statali.

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

([210]) Corte EDU, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. e a. c. Svezia* [GS], n. 59166/12.

([211]) Corte EDU, sentenza del 12 novembre 2024, *M.I. c. Svizzera*, n. 56390/21.

Esempio: il caso *Paposhvili c. Belgio* ([212]) riguardava un cittadino georgiano affetto da leucemia e tubercolosi cronica che doveva essere allontanato a causa di un'attività criminale tenuta in Belgio. La Corte EDU ha chiarito che, anche in assenza di un rischio imminente di morte, la mancanza di un trattamento adeguato e accessibile nel paese ricevente, che espone l'individuo ad un «grave, rapido e irreversibile declino del suo stato di salute che si traduce in un'intensa sofferenza o in una significativa riduzione dell'aspettativa di vita» ricadrebbe nel campo di applicazione dell'articolo 3. La Corte ha stabilito che spetta al richiedente dimostrare l'esistenza di un rischio reale di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU e alle autorità di valutare se un trattamento adeguato è disponibile e accessibile nel paese di accoglienza, in modo da evitare che il ricorrente si trovi in una situazione che equivalga a un maltrattamento. Gli Stati devono valutare l'impatto dell'allontanamento sull'individuo confrontando il suo stato di salute prima e dopo l'allontanamento. La Corte ha constatato che le autorità belghe non hanno esaminato le condizioni mediche del ricorrente nel contesto del suo allontanamento, violando così l'articolo 3 della CEDU.

Esempio: nel caso *Aswat c. Regno Unito* ([213]), la Corte EDU ha stabilito che la proposta estradizione negli Stati Uniti del richiedente, un sospetto terrorista affetto da grave disturbo mentale, avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 della CEDU per l'incertezza delle condizioni di detenzione nel paese ricevente. La Corte ha rilevato che il disturbo mentale di cui soffriva il ricorrente era sufficientemente grave da aver comportato il suo trasferimento da un normale carcere a un ospedale psichiatrico di massima sicurezza nel Regno Unito e che la documentazione medica indicava chiaramente che la sua permanenza in tale struttura continuava a essere giustificata «nell'interesse della sua salute e sicurezza». Pertanto, alla luce delle risultanze mediche disponibili, sussisteva un rischio reale che l'estradizione del richiedente in un altro paese e in un contesto penitenziario diverso, e potenzialmente più ostile, potesse tradursi in un significativo deterioramento della sua salute fisica e mentale, e che tale deterioramento potesse raggiungere la soglia minima di gravità di cui all'articolo 3 della CEDU.

([212]) Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2016, *Paposhvili c. Belgio* [GS], n. 41738/10, punti 183-191. Cfr. Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2021, *Savran c. Danimarca* [GS], n. 57467/15.

([213]) Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2013, *Aswat c. Regno Unito*, n. 17299/12.

Esempio: nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito* ([214]), la Corte ha dichiarato che, se i ricorrenti fossero stati espulsi avrebbero potuto essere confinati in un campo profughi della Somalia o di un paese vicino, dove le tremende condizioni umanitarie avrebbero integrato una violazione dell'articolo 3 della CEDU. La Corte ha rilevato che la situazione umanitaria non era dovuta solamente a fenomeni naturali, come la siccità, ma anche alle conseguenze delle azioni o delle omissioni delle parti coinvolte nel conflitto in Somalia.

Sebbene la maggior parte dei casi di allontanamento esaminati dalla Corte EDU ai sensi degli articoli 2 o 3 della CEDU riguardi l'allontanamento verso il paese di origine della persona interessata, l'allontanamento può essere disposto anche verso un altro paese terzo. In tali casi, la valutazione del rischio per stabilire se il richiedente, in caso di allontanamento, correrebbe un rischio reale di essere sottoposto a trattamenti contrari agli articoli 2 e 3 della CEDU si concentra spesso sulla possibilità che al richiedente venga negato l'accesso a un'adeguata procedura di asilo nello Stato di destinazione (cfr. paragrafo 4.1.6).

4.1.3. Valutazione del rischio

I principi applicati in forza del diritto dell'UE e quelli sanciti dalla CEDU hanno molti punti in comune quando si tratta di valutare il rischio di rimpatrio. Questa somiglianza può essere attribuita al fatto che le norme dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo discendono in ampia misura dalla giurisprudenza della Corte EDU e dagli orientamenti dell'ACNUR. Questi principi includono il requisito che le valutazioni siano personalizzate e basate sulla considerazione di tutte le leggi, i fatti, i documenti e le prove pertinenti e aggiornati. Ciò include informazioni sulla situazione nel paese di origine. I danni subiti da una persona in passato possono costituire un importante segnale di rischio per il futuro. L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) elabora informazioni sui paesi di origine (COI) e orientamenti per paese, che possono essere utilizzati nell'ambito delle procedure di asilo. L'EUAA ha inoltre pubblicato nel 2024 una guida pratica rivolta ai funzionari incaricati dell'esame delle domande, dedicata alla valutazione delle prove e dei rischi ([215]).

([214]) Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, nn. 8319/07 e 11449/07, punti 267-292.

([215]) EUAA, *Guida pratica sulla valutazione delle prove e dei rischi*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2024.

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 4 del regolamento qualifiche, insieme all'articolo 34 del regolamento sulla procedura di asilo, stabiliscono norme dettagliate per la presentazione di informazioni e la valutazione di fatti e circostanze, nonché per l'esame delle domande di protezione internazionale. L'esame deve essere effettuato su base individuale e deve essere oggettivo ed imparziale. Se in passato una persona ha subito persecuzioni, queste possono essere un indicatore importante del rischio futuro in caso di rimpatrio. Il personale incaricato di esaminare l'ammissibilità deve tener conto di ogni spiegazione che rappresenti «un sincero sforzo» per circostanziare una domanda.

A norma dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento qualifiche, il rischio deve essere valutato nel momento in cui è presa la decisione in merito alla domanda. L'articolo 67, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di asilo stabilisce che, nei giudizi di impugnazione, la valutazione degli elementi di fatto e di diritto è fatta *ex nunc*. Il momento della valutazione del rischio nelle procedure di cessazione dello status di protezione è descritto al paragrafo 4.1.8.

Nel contesto delle procedure di rimpatrio, deve essere verificato se il principio di non respingimento osti all'allontanamento (cfr. paragrafo 4.3).

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha distinto due tipi di domande di asilo in base alla natura del rischio. Da un lato, se il rischio deriva da una situazione generalizzata e ben nota, le autorità devono effettuare una valutazione del rischio di propria iniziativa ([216]). Dall'altro lato, qualora le domande di asilo siano fondate su un rischio individuale, «spetta alla persona che chiede asilo fare valere e dimostrare tale rischio» ([217]). In quest'ultimo caso, spetta al ricorrente produrre prove tali da dimostrare che vi siano motivi fondati per ritenere che, se allontanata dal territorio di uno Stato membro, tale persona verrebbe esposta a un rischio concreto di subire un trattamento vietato dall'articolo 2 o dall'articolo 3 della CEDU. Una volta che tali prove sono state fornite, spetta al governo chiarire ogni dubbio al riguardo ([218]). La Corte EDU ha riconosciuto che i richiedenti asilo si trovano di frequente in una situazione peculiare, cui spesso occorre far fronte con la concessione del beneficio del dubbio nell'esame della credibilità sia delle loro dichiarazioni sia della documentazione di

([216]) Corte EDU, sentenza del 20 aprile 2022, *Khasanov e Rakhmanov c. Russia* [GS], nn. 28492/15 e 49975/15, punto 111.

([217]) Corte EDU, sentenza del 23 marzo 2016, *F.G. c. Svezia* [GS], n. 43611/11, punti 126-127; Corte EDU, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. e a. c. Svezia* [GS], n. 59166/12, punto 98.

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

sostegno da loro presentata ([219]). Tuttavia, quando mancano informazioni o quando vi è una forte ragione per mettere in dubbio la veridicità delle loro dichiarazioni, devono fornire una spiegazione soddisfacente ([220]).

Esempio: nel caso *Singh e a. c. Belgio* ([221]), la Corte EDU ha osservato che le autorità belghe avevano respinto i documenti presentati a sostegno di una domanda di asilo di cittadini afghani. Le autorità non avevano sufficientemente analizzato la documentazione, prima di ritenerla non convincente. In particolare, esse non avevano verificato l'autenticità delle copie dei documenti rilasciati dall'ufficio dell'ACNUR a New Delhi che riconoscevano lo status di rifugiato ai ricorrenti, anche se tale verifica si sarebbe potuta effettuare facilmente. Le autorità pertanto non avevano effettuato un esame attento e rigoroso della domanda di asilo come richiesto dall'articolo 13 della CEDU, violando dunque tale disposizione in combinato disposto con l'articolo 3.

Esempio: nel caso *A.M.A. c. Paesi Bassi* ([222]), che riguardava una successiva domanda di asilo dell'ultimo minuto presentata poco prima dell'espulsione, la Corte EDU ha stabilito che le autorità avevano escluso i documenti presentati dal richiedente nella sua domanda dell'ultimo minuto senza valutarne la potenziale pertinenza.

In ragione del carattere assoluto dei diritti garantiti dagli articoli 2 e 3 della CEDU e data la posizione di vulnerabilità dei richiedenti asilo, le autorità possono essere tenute a valutare d'ufficio l'esistenza di un rischio. Quando un richiedente sceglie di non invocare o rivelare uno specifico motivo individuale di asilo, astenendosi deliberatamente dal menzionarlo, non ci si può aspettare che lo Stato interessato lo scopra autonomamente. Tuttavia, quando uno Stato viene a conoscenza di fatti relativi a un individuo specifico che potrebbero esporlo al rischio di maltrattamenti al suo ritorno

([219]) Corte EDU, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. e a. c. Svezia* [GS], n. 59166/12, punto 93; Corte EDU, sentenza del 18 novembre 2014, *M.A. c. Svizzera*, n. 52589/13, punto 55; Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, n. 1948/04, punto 148; Corte EDU, sentenza del 9 marzo 2010, *R.C. c. Svezia*, n. 41827/07, punto 50; Corte EDU, sentenza del 12 novembre 2024, *M.I. c. Svizzera*, n. 56390/21.

([220]) Corte EDU, decisione del 8 marzo 2007, *Matsiukhina e Matsiukhin c. Svezia* (dec.), n. 31260/04; Corte EDU, decisione dell'8 marzo 2007, *Collins e Akaziebie c. Svezia* (dec.), n. 23944/05; Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2014, *A.A.M. c. Svezia*, n. 68519/10.

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

([222]) Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2023, *A.M.A. c. Paesi Bassi*, n. 23048/19.

nel paese in questione, ad esempio a causa dell'appartenenza a un gruppo sistematicamente esposto a maltrattamenti, le autorità devono effettuare una valutazione di tale rischio di propria iniziativa ([223]).

Ai sensi dell'articolo 36 della CEDU, uno Stato contraente il cui cittadino abbia presentato un ricorso dinanzi alla Corte EDU contro un altro Stato contraente ha diritto di intervenire. Questa disposizione – introdotta al fine di permettere agli Stati di fornire una protezione diplomatica in favore dei propri cittadini – è stata ritenuta inapplicabile nei casi in cui la doglianza del ricorrente era basata sul timore di essere rimpatriato nello Stato di nazionalità e di essere ivi sottoposto ad un trattamento contrario agli articoli 2 e 3 della Convenzione ([224]).

Ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, il rischio non deve essere valutato solo in base a fattori individuali ma anche complessivamente ([225]). Ogni valutazione dev'essere personalizzata e prendere in considerazione tutte le prove ([226]). Il fatto che una persona sia già stata vittima di persecuzioni può costituire un'indicazione rilevante di rischi futuri ([227]). Tuttavia, l'assenza di precedenti atti di persecuzione o di maltrattamento non costituisce un elemento determinante nella valutazione del rischio di futuri maltrattamenti ([228]).

Nella valutazione del rischio di rimpatrio, la Corte EDU ha tenuto conto delle prove sulle condizioni generali nel paese in questione nonché delle prove di un rischio particolare per l'interessato. La Corte EDU ha fornito linee guida sulla tipologia di documentazione che può essere ritenuta attendibile al momento dell'esame delle condizioni del paese, come le relazioni dell'ACNUR e delle organizzazioni internazionali

([223]) Corte EDU, sentenza del 23 marzo 2016, *F.G. c. Svezia* [GS], n. 43611/11, punto 127.

([224]) Corte EDU, sentenza del 5 settembre 2013, *I. c. Svezia*, n. 61204/09.

([225]) Corte EDU, sentenza del 15 maggio 2012, *S.F. e a. c. Svezia*, n. 52077/10, punti 68-69; Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2023, *A.M.A. c. Paesi Bassi*, n. 23048/19, punto 68.

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

([227]) Corte EDU, sentenza del 9 marzo 2010, *R.C. c. Svezia*, n. 41827/07; Corte EDU, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. e a. c. Svezia* [GS], n. 59166/12, punti 99-102.

([228]) Corte EDU, sentenza del 22 marzo 2022, *T.K. e a. c. Lituania*, n. 55978/20, punti 81-82.

per i diritti umani ([229]). Detta documentazione è giudicata inattendibile quando le fonti delle informazioni sono sconosciute e le conclusioni contrastanti rispetto ad altri rapporti ritenuti credibili ([230]).

Quando una persona non è stata espulsa, il momento da considerare ai fini della valutazione del rischio coincide con la data dell'esame dinanzi alla Corte EDU ([231]). Quando il richiedente è già stato espulso, la Corte EDU valuterà se la persona ha subito maltrattamenti, anche durante il processo di espulsione ([232]) oppure se, al momento del rimpatrio, le prove disponibili e le informazioni sul paese di origine fornissero seri motivi per ritenere che il richiedente sarebbe stato esposto a maltrattamenti.

Esempio: nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito* ([233]), la Corte EDU ha preso in esame i rapporti di organizzazioni internazionali sulle condizioni e sul livello di violenza in Somalia nonché sulle violazioni dei diritti umani perpetrate da al-Shabaab, gruppo estremista islamico della Somalia. Essa, tuttavia, non ha potuto utilizzare la relazione conoscitiva della missione governativa a Nairobi (Kenya) sulla Somalia, poiché conteneva fonti imprecise e anonime ed era in contrasto con altre informazioni di pubblico dominio. Basandosi sulle prove a sua disposizione, la Corte ha ritenuto improbabile che le condizioni in Somalia sarebbero presto migliorate.

Esempio: nel caso *Muminov c. Russia* ([234]), il ricorrente era un cittadino uzbeko che, secondo le informazioni disponibili, stava scontando una condanna a cinque anni di detenzione in Uzbekistan, ove era stato estradato dalla Russia. La Corte EDU ha dichiarato che la documentazione sul maltrattamento generalizzato dei condannati in Uzbekistan era sufficientemente credibile e tale da far ritenere che fosse configurabile una violazione dell'articolo 3 della CEDU, nonostante non vi fossero altre informazioni attendibili sulla situazione del richiedente dopo la sua estradizione, al di fuori della sua condanna.

([229]) Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *N.A. c. Regno Unito*, n. 25904/07, punti 118-122.

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

([231]) Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [GS], n. 37201/06; Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2022, *Khasanov e Rakhmanov c. Russia* [GS], nn. 28492/15 e 49975/15, punto 106.

([232]) Corte EDU, sentenza del 4 aprile 2017, *Thuo c. Cipro*, n. 3869/07.

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

([234]) Corte EDU, sentenza dell'11 dicembre 2008, *Muminov c. Russia*, n. 42502/06.

4.1.4. Protezione sufficiente

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

Secondo il diritto dell'UE, al momento della decisione in merito all'ammissibilità alla protezione di rifugiato o alla protezione sussidiaria, occorre considerare se nel paese dell'eventuale rimpatrio il richiedente sarebbe protetto dal danno temuto. L'articolo 7 del regolamento qualifiche stabilisce che «[s]olo i seguenti soggetti possono offrire la protezione da persecuzioni o danni gravi, a condizione che abbiano la capacità e la volontà di fornire una protezione effettiva e non temporanea [...]: a) lo Stato; b) autorità costituite non statuali stabili, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio». Sono richieste adeguate misure per impedire la commissione di atti persecutori o la sofferenza di gravi danni, tra cui la messa in funzione di un sistema giuridico efficace che permetta di individuare, perseguire e punire i colpevoli. Il richiedente deve avere accesso a tali sistemi di protezione.

Esempio: nel caso *Salahadin Abdulla e a.* ([235]), che concerneva la cessazione dello status di rifugiato, la CGUE ha dichiarato che affinché la protezione nel paese del rifugiato sia sufficiente, lo Stato e gli altri soggetti che offrono protezione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche) devono oggettivamente possedere un livello ragionevole di capacità, nonché la volontà, di prevenire atti di persecuzione. Essi devono adottare adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori e avvalersi, in particolare, di un sistema giuridico efficace, cui la persona interessata abbia accesso una volta cessato lo status di rifugiato, al fine di individuare, perseguire penalmente e punire gli atti di persecuzione. Lo Stato o gli altri soggetti che offrono protezione devono soddisfare determinate condizioni

([235]) CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, C-175/08, *Aydin Salahadin Abdulla e a. / Bundesrepublik Deutschland*.

concrete, ad esempio devono avere l'autorità, la struttura organizzativa e i mezzi per mantenere, tra l'altro, un livello minimo di legalità e di ordine nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza.

Esempio: nella causa *O A* ([236]), la CGUE ha ulteriormente specificato a quali condizioni un cambiamento delle circostanze nel paese di origine può giustificare la cessazione dello status di rifugiato. La CGUE ha stabilito che il sostegno sociale e finanziario fornito da attori privati non può essere considerato protezione ai sensi della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche) e sono pertanto irrilevanti nel valutare l'efficacia o la disponibilità della protezione offerta dal paese di origine o nel determinare se la persona interessata continui ad avere un timore fondato di persecuzione.

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

Esempio: la causa *Bolbol* ([237]) riguardava un'apolide di origine palestinese che aveva lasciato la Striscia di Gaza ed era arrivata in Ungheria, dove aveva presentato domanda di asilo senza avere prima cercato protezione o assistenza presso l'UNRWA. La CGUE ha chiarito che, ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche), si può ritenere che una persona abbia ricevuto protezione e assistenza da un'agenzia dell'ONU, diversa dall'ACNUR, solo qualora tale persona abbia effettivamente fatto ricorso a tale protezione o assistenza, e non per il solo fatto di avere il diritto teorico di avvalersene.

([236]) CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, C-225/19, *Secretary of State for the Home Department / O A*.

([237]) CGUE, sentenza del 17 giugno 2010, C-31/09, *Nawras Bolbol / Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GS].

Nel caso *El Kott* ([238]) la CGUE ha inoltre chiarito che alle persone costrette a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA per motivi che esulano dalla loro sfera di controllo e prescindono dalla loro volontà deve essere automaticamente concesso lo status di rifugiato, salvo che siano applicabili i paragrafi 1, lettera b), o 2 e 3 dell'articolo 12 della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche).

Esempio: nella causa *SN e LN* ([239]), la CGUE ha chiarito le condizioni in base alle quali la protezione dell'UNRWA deve essere considerata cessata ai sensi della seconda frase dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche). La Corte ha stabilito che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA devono essere considerate cessate quando l'UNRWA non è in grado di garantire condizioni di vita dignitose ai beneficiari di tale protezione e che i beneficiari si troverebbero in uno stato di grave insicurezza se dovessero tornare nel settore delle operazioni dell'UNRWA.

Ai sensi della CEDU, nel valutare se il trattamento cui il richiedente rischia di essere sottoposto in caso di rimpatrio sia sufficientemente grave da rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo, la Corte EDU considera se il paese ricevente sia in grado e disposto a proteggere la persona dai maltrattamenti nella pratica.

Esempio: nel caso *Hida c. Danimarca* ([240]), il ricorrente, di etnia Rom, era stato destinatario di un provvedimento di rimpatrio forzato in Kosovo durante il conflitto nel 2004. La Corte EDU, preoccupata per gli episodi di violenza e i crimini contro le minoranze, aveva riconosciuto la necessità di garantire la protezione internazionale dei membri delle comunità etniche, come i Rom. Tuttavia, la Corte aveva rilevato che l'Amministrazione civile temporanea delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) eseguiva un processo di valutazione individuale prima di ogni rimpatrio forzato proposto dal Commissariato nazionale di polizia della Danimarca. Quando l'UNMIK aveva espresso obiezioni in relazione ad alcuni rimpatri, il Commissariato di polizia li aveva sospesi fino a successiva comunicazione. Il Commissariato di polizia non aveva ancora contattato l'UNMIK in merito al ricorrente, posto che il suo rimpatrio forzato non era ancora stato programmato. Considerate le circostanze del caso, la Corte EDU si è ritenuta soddisfatta

([238]) CGUE, sentenza del 19 dicembre 2012, C-364/11, *Abed El Karem El Kott e a. / Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GS].

([239]) CGUE, sentenza del 13 giugno 2024, C-563/22, *SN e LN / Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*.

([240]) Corte EDU, decisione del 19 febbraio 2004, *Hida c. Danimarca* (dec.), n. 38025/02.

nel sapere che, se l'UNMIK si fosse opposta al presente rimpatrio forzato, lo stesso sarebbe stato, con ogni probabilità, sospeso fino a ulteriore notifica. La Corte ha rilevato, inoltre, che non erano state prodotte prove sufficienti per ritenere che il ricorrente, di etnia Rom, potesse andare incontro a un rischio effettivo di subire torture o pene o trattamenti inumani o degradanti al suo ritorno in Kosovo. Di conseguenza, la Corte ha dichiarato la causa inammissibile, ritenendola manifestamente infondata.

Nel caso *A.D. e altri c. Svezia* ([241]), la Corte EDU ha riconosciuto che il ricorrente correva un rischio di subire maltrattamenti da parte di soggetti non statali in caso di ritorno in Albania. Tuttavia, tenendo conto dei rapporti recenti, la Corte ha osservato che la capacità delle autorità albanesi di proteggere i propri cittadini non può essere considerata insufficiente per la popolazione in generale, né può ritenersi generalmente inadeguata nei confronti delle persone prese di mira da organizzazioni criminali. Di conseguenza, l'allontanamento dei ricorrenti non costituirebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

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

La questione preliminare per la Corte EDU è se la situazione generale dei diritti umani nello Stato ricevente escluda la possibilità di accettare qualsiasi assicurazione. Solo raramente la situazione generale in un paese consentirà di non dare alcun peso alle assicurazioni. Nella maggior parte dei casi, la Corte prima valuterà la qualità delle

([241]) Corte EDU, sentenza del 7 maggio 2024, *A.D. e a. c. Svezia*, n. 22283/21.

assicurazioni date e poi, in considerazione delle pratiche dello Stato ricevente, la loro affidabilità. Così facendo la Corte esaminerà anche i diversi fattori emersi dalla giurisprudenza ([242]).

4.1.5. Protezione interna alternativa

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

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 8 del regolamento qualifiche stabilisce che, laddove il timore di persecuzione non provenga da attori statali, gli Stati membri sono tenuti a valutare se un richiedente asilo possa recarsi in modo sicuro e legale e ottenere l'ammissione in una parte del paese di origine. Tale esame non è richiesto qualora il timore di persecuzione provenga da attori statali, poiché, in tali circostanze, l'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento qualifiche stabilisce una presunzione che il richiedente non possa beneficiare di una protezione effettiva. Gli Stati membri devono tenere conto di diverse circostanze personali quando valutano la possibilità di ricollocazione interna.

Ai sensi della CEDU, una proposta di protezione interna alternativa da parte dello Stato deve essere sottoposta a un'attenta valutazione dal luogo di rimpatrio al luogo di destinazione. Ciò comporta il bisogno di valutare se il luogo di rimpatrio sia sicuro, se la strada preveda posti di blocco o se certe zone siano sicure perché la persona vi possa transitare per arrivare al luogo di destinazione. Occorre inoltre procedere a un esame delle circostanze individuali ([243]).

> Esempio: nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito* ([244]), la Corte EDU ha dichiarato che, in astratto, l'articolo 3 della CEDU non impedisce agli Stati membri di ricorrere alla possibilità della ricollocazione interna, a condizione però che il rimpatriato

([242]) Corte EDU, sentenza del 7 novembre 2017, *T.M. e a. c. Russia*, n. 31189/15 e altre cinque, punto 24; Corte EDU, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera* [GS], n. 29217/12, punti 120-122; Corte EDU, sentenza del 17 aprile 2014, *Gayratbek Saliev c. Russia*, n. 39093/13, punti 65-67; Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, punto 189; Corte EDU, sentenza del 24 aprile 2008, *Ismoilov e a. c. Russia*, n. 2947/06, punto 127; Corte EDU, sentenza del 19 giugno 2008, *Saadi c. Italia* [GS], n. 37201/06.

([243]) Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2014, *A.A.M. c. Svezia*, n. 68519/10, punto 73; Corte EDU, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. e a. c. Svezia* [GS], n. 59166/12, punto 96.

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

possa evitare senza pericoli l'esposizione a un rischio concreto di maltrattamenti durante il viaggio o al momento dell'accettazione o del suo insediamento nella zona in questione. Nel presente caso, la Corte ha notato che possono esserci aree della Somalia meridionale e centrale, in cui un soggetto rimpatriato non sarebbe necessariamente esposto a un rischio effettivo di maltrattamento, solamente in ragione della situazione di violenza generalizzata. Qualora, però, quello stesso soggetto dovesse viaggiare verso o attraverso un'area posta sotto il controllo di al-Shabaab, è probabile che verrebbe esposto al rischio di trattamenti contrari all'articolo 3, salvo che possa essere dimostrato che abbia recentemente vissuto in Somalia e possa pertanto evitare di attirare su di sé l'attenzione di al-Shabaab. Nel caso in esame, per un insieme di ragioni, la Corte ha dichiarato che i ricorrenti avrebbero corso un rischio effettivo di essere esposti a un trattamento contrario all'articolo 3 ([245]).

4.1.6. Paese terzo sicuro

Secondo il diritto dell'UE, a uno Stato membro dell'UE può essere consentito, per ragioni di protezione internazionale, di rimpatriare un richiedente in un altro paese per l'esame della domanda, purché tale paese sia considerato sicuro e siano rispettate determinate garanzie. Il presente paragrafo chiarisce quando ciò è possibile, mentre i paragrafi 5.2 e 9.1 (per i minori non accompagnati) illustrano le garanzie procedurali applicabili.

Un paese può essere considerato sicuro se le sue leggi nazionali soddisfano una serie di condizioni elencate all'articolo 59 del regolamento sulla procedura di asilo, come modificato dal regolamento sul concetto di paese terzo sicuro (UE) 2026/463. Il richiedente asilo, per esempio, deve essere ammesso dal cosiddetto **paese terzo sicuro**, deve avere la possibilità di richiedere una «protezione effettiva» (articolo 57) e, se riconosciuto come bisognoso di protezione internazionale, deve ottenere un trattamento conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951. È particolarmente importante che gli Stati garantiscano che il rimpatriato non vada incontro a un successivo respingimento verso un paese non sicuro. Un paese terzo può essere designato come sicuro anche se alcune sue zone non lo sono. Inoltre, la qualificazione di paese terzo sicuro richiede l'esistenza di una delle seguenti condizioni: un legame tra il richiedente e il paese terzo, transito attraverso il paese terzo in questione oppure un accordo o un'intesa con il paese terzo che rispetti certe garanzie.

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

Le norme relative ai paesi terzi sicuri non si applicano ai trasferimenti verso un altro Stato membro dell'UE, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera, poiché a tali paesi si applica la procedura di Dublino (cfr. paragrafo 5.2).

I paesi terzi sicuri devono essere distinti dai paesi di origine sicuri. Gli Stati membri possono designare alcuni paesi di origine come sicuri, se soddisfano i severi requisiti elencati all'articolo 61 del regolamento sulla procedura di asilo, come modificato dal regolamento sui paesi di origine sicuri (UE) 2026/464. La valutazione del merito delle domande presentate da richiedenti provenienti da un paese di origine sicuro può essere accelerata (cfr. paragrafo 5.1.4).

> Esempio: nel caso *Alace* ([246]), la CGUE ha stabilito che la designazione, da parte degli Stati membri, di paesi terzi come «sicuri» può avvenire mediante un atto legislativo, purché tale designazione sia soggetta a controllo giurisdizionale volto a verificarne la conformità alle condizioni materiali stabilite dal diritto dell'Unione. A tal fine, le informazioni su cui si basa la designazione di un paese terzo come sicuro devono essere accessibili sia al richiedente sia all'autorità giudiziaria competente.

Il regolamento sulla procedura di asilo prevede l'istituzione di elenchi comuni dell'UE dei paesi terzi sicuri (articolo 60) e dei paesi di origine sicuri (articolo 62). Il regolamento sui paesi di origine sicuri istituisce un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'UE, che include tutti i paesi candidati all'adesione all'Unione che soddisfano determinati criteri, e altri paesi terzi elencati nell'allegato II.

Ai sensi della CEDU, e in particolare dell'articolo 3, la Corte EDU prenderà in considerazione, tra i vari elementi a sua disposizione, relazioni attendibili in materia di diritti umani al fine di valutare le conseguenze prevedibili del trasferimento proposto verso paesi terzi. Lo Stato che procede all'allontanamento ha l'obbligo di verificare l'esistenza di un rischio reale, in particolare quando i rapporti sui diritti umani relativi al paese di destinazione dimostrano che lo Stato sapeva o avrebbe dovuto sapere del rischio che la persona interessata fosse esposta a condizioni di detenzione o di

([246]) CGUE, sentenza del 1º agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *LC e CP / Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma*.

vita equivalenti a un trattamento degradante. Inoltre, la Corte EDU richiede inoltre che gli Stati che dispongono l'allontanamento garantiscano che gli individui abbiano un accesso effettivo a una procedura di asilo nello Stato di destinazione ([247]).

Esempio: nel *caso Ilias e Ahmed c. Ungheria* ([248]), la Corte EDU ha concluso che l'Ungheria aveva violato l'articolo 3 della CEDU espellendo due richiedenti asilo bengalesi verso la Serbia da una zona di transito situata al confine. Le autorità non avevano valutato in modo adeguato se i ricorrenti avessero un accesso effettivo alla procedura di asilo in Serbia o se sussistesse il rischio di un respingimento a catena verso la Macedonia del Nord o la Grecia, dove le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo non erano conformi agli standard della Convenzione.

4.1.7. Esclusione dalla protezione internazionale

Gli articoli 12 e 17 del regolamento qualifiche, che richiamano l'articolo 1, lettera F, della Convenzione di Ginevra del 1951, contengono disposizioni che escludono la protezione offerta ai rifugiati per le persone che non la meritano. Si tratta di persone contro cui ci sono seri motivi per sospettare che abbiano commesso almeno una delle seguenti azioni:

- un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità;
- un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati;
- un atto contrario agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite ([249]).

Una volta stabilito che uno o più dei motivi si applicano elencati all'articolo 12 (per lo status di rifugiato) o dell'articolo 17 (per la protezione sussidiaria) del regolamento qualifiche sono applicabili, l'autorità competente in materia di asilo deve escludere il richiedente dalla protezione internazionale.

([247]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, punti 338-359 e 366-367.

([248]) Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GS], n. 47287/15.

([249]) Cfr. anche considerando 43-47 del regolamento qualifiche nonché CGUE, sentenza del 31 gennaio 2017, C-573/14, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides / Mostafa Lounani* [GS].

La pubblicazione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche* (pubblicata dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, EASO, come all'epoca l'agenzia era denominata) fornisce un'analisi giuridica utile alle corti che si occupano di casi potenziali di esclusione dalla protezione internazionale ([250]).

Esempio: nella causa *B e D* ([251]) la CGUE ha fornito delle linee guida su come applicare le clausole di esclusione. La circostanza che la persona interessata abbia fatto parte di un'organizzazione e abbia attivamente sostenuto la lotta armata condotta da detta organizzazione non costituisce automaticamente un motivo fondato per ritenere che le sue azioni rappresentino un «crimine grave di diritto comune» o «atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite», entrambe ipotesi che porterebbero all'esclusione della persona dalla protezione offerta ai rifugiati. Una valutazione caso per caso dei fatti specifici deve costituire la base per constatare se vi siano motivi fondati di ritenere la persona in questione colpevole di tali atti o crimini. La valutazione dev'essere effettuata al fine di stabilire se gli atti commessi dall'organizzazione rispondano ai criteri fissati da dette disposizioni e se una responsabilità individuale nel compimento di tali atti possa essere ascritta alla persona in questione, tenuto conto dello standard probatorio richiesto a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche). La CGUE ha inoltre aggiunto che la motivazione per l'esclusione dallo status di rifugiato non è subordinata alla circostanza che la persona interessata rappresenti un pericolo attuale per lo Stato membro di accoglienza né a un esame di proporzionalità alla luce del caso di specie ([252]).

Esempio: nella causa *Shajin Ahmed* ([253]) la Corte ha affermato che i motivi di esclusione relativi alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche), dovrebbero essere considerati alla luce dell'interpretazione data dalla CGUE all'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche) relativo all'esclusione dallo status di rifugiato.

([250]) EASO, *Analisi giuridica – Esclusione: Articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche seconda edizione*, 2020.

([251]) CGUE, sentenza del 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland / B e D* [GS].

([252]) CGUE, sentenza del 24 giugno 2015, C-373/13, *H. T. / Land Baden-Württemberg*.

([253]) CGUE, sentenza del 13 settembre 2018, C-369/17, *Shajin Ahmed / Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*.

Esempio: nel caso *GM* ([254]), la CGUE ha stabilito che il diritto dell'Unione non osta all'esclusione dalla protezione sussidiaria sulla base di una condanna penale di cui le autorità nazionali erano a conoscenza quando al richiedente era stato concesso lo status di rifugiato. Per quanto riguarda l'esclusione dalla protezione internazionale a causa di precedenti condanne penali, si veda anche il caso *Galte* ([255]), in cui il richiedente aveva scontato la pena.

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

Esempio: nel caso *Saadi c. Italia* ([256]) la Corte EDU ha riconfermato il carattere assoluto della proibizione della tortura di cui all'articolo 3 della CEDU. Il ricorrente era stato processato in Italia per il suo coinvolgimento nel terrorismo internazionale, ed era stato oggetto di un provvedimento di espulsione verso la Tunisia. Nonostante ciò, la Corte EDU ha rilevato che, se fosse ritornato in Tunisia, l'interessato avrebbe corso un rischio effettivo di subire un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU. La sua condotta e la gravità delle accuse sollevate contro di lui sono state irrilevanti ai fini delle valutazioni ex articolo 3.

Esempio: al contrario, nel caso *A.M. c. Paesi Bassi* ([257]), la Corte EDU ha ritenuto che il ricorrente non avesse dimostrato l'esistenza di rischi sostanziali di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 della CEDU se fosse stato rimpatriato in Afghanistan.

([254]) CGUE, sentenza del 22 settembre 2022, C-159/21, *GM / Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság e a.*

([255]) CGUE, sentenza del 30 aprile 2025, C-63/24, *K.L. / Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos* (Galte).

([256]) Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [GS], n. 37201/06, punto 138. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 24 aprile 2008, *Ismoilov e a. c. Russia*, n. 2947/06, punto 127; Corte EDU, sentenza del 19 giugno 2008, *Ryabikin c. Russia*, n. 8320/04; Corte EDU, sentenza del 15 febbraio 2024, *U. c. Francia*, n. 53254/20; Corte EDU, sentenza del 15 aprile 2021, *K.I. c. Francia*, n. 5560/19 (in questo caso la Corte EDU ha specificato che la valutazione *ex nunc* se l'individuo correrebbe un rischio reale di trattamento contrario all'articolo 3 rimane applicabile anche se lo status di rifugiato della persona interessata è stato revocato).

([257]) Corte EDU, sentenza del 5 luglio 2016, *A.M. c. Paesi Bassi*, n. 29094/09.

4.1.8. Cessazione della protezione internazionale

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

Esempio: il caso *Salahadin Abdulla e a.* ([258]) riguardava la cessazione dello status di rifugiato di alcuni cittadini iracheni cui la Germania aveva riconosciuto lo status di rifugiati. Il motivo della cessazione dello status di rifugiato risiedeva nel miglioramento delle condizioni nel loro paese d'origine. La CGUE ha dichiarato che lo status di rifugiato cessa quando si è verificato un cambiamento delle circostanze significativo e non temporaneo nel paese terzo interessato, le ragioni dei timori in base alle quali era stato concesso lo status di rifugiato non sono più presenti e la persona non ha più ragione di temere persecuzioni. Per accertare una modifica delle circostanze, gli Stati devono considerare la situazione individuale del rifugiato verificando se il soggetto o i soggetti che offrono protezione abbiano adottato adeguate misure per impedire atti persecutori, avvalendosi, tra l'altro, di un sistema giuridico efficace che permetta di individuare, perseguire penalmente e punire gli atti che costituiscono tale persecuzione. Inoltre, il cittadino interessato deve poter accedere a tale protezione qualora cessi di beneficiare dello status di rifugiato.

Esempio: nel caso *O A* ([259]), la CGUE ha inoltre chiarito che la capacità del paese di origine di fornire protezione dagli atti di persecuzione è fondamentale per valutare se sussistano ancora le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato. Il sostegno sociale e finanziario fornito da soggetti privati può essere considerato irrilevante ai fini della valutazione dell'efficacia o della disponibilità della protezione fornita dal paese di origine.

Esempio: il caso *M, X e X* ([260]) riguardava tre richiedenti ai quali era stato revocato lo status di rifugiato o era stato rifiutato tale status perché rappresentavano un pericolo per la sicurezza dello Stato membro dell'UE ospitante o a causa di una condanna per reati gravi. La CGUE ha specificato che i cittadini di paesi

([258]) CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla e a. / Bundesrepublik Deutschland* [GS].

([259]) CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, C-225/19, *Secretary of State for the Home Department / O A*.

([260]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M. e a. / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* [GS].

terzi che nutrano un fondato timore di persecuzione devono essere classificati come rifugiati ai fini della direttiva qualifiche (ora regolamento qualifiche) e della Convenzione di Ginevra del 1951, indipendentemente dal fatto che sia stato loro formalmente riconosciuto lo status di rifugiato come definito nella direttiva. Sebbene tali persone non avranno o non avranno più diritto a tutti i diritti e i benefici che la direttiva riserva alle persone cui è stato concesso lo status di rifugiato, esse continuano ad aver diritto al limitato numero di diritti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 per i rifugiati senza soggiorno regolare.

La CGUE ha inoltre chiarito che la revoca dello status di rifugiato deve costituire una misura proporzionata alla minaccia rappresentata dal cittadino di un paese terzo e che l'esistenza di un pericolo per la comunità non può essere dimostrata solo dal fatto che il cittadino di un paese terzo è stato condannato per un reato particolarmente grave ([261]).

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

Se un rifugiato o il beneficiario di protezione sussidiaria ha cessato di essere ammissibile, non avrebbe mai dovuto ottenere o non dovrebbe più ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, gli articoli 14 e 19 del regolamento qualifiche prevedono che l'autorità che ha concesso lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria debba revocare lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria.

Esempio: nel caso *A.* ([262]) la CGUE ha stabilito che un cittadino di un paese terzo a cui è stato concesso lo status di rifugiato in uno Stato membro non può essere estradato nel suo paese di origine da un altro Stato membro a meno che il suo status di rifugiato non sia stato prima revocato dallo Stato membro che lo ha concesso. Anche se lo status di rifugiato è revocato o ritirato, lo Stato membro richiesto dovrebbe esaminare se il cittadino di un paese terzo interessato non

([261]) Cfr. CGUE, sentenza del 6 luglio 2023, C-663/21, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl / AA*, e sentenza del 6 luglio 2023, C-402/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid / M.A.*

([262]) CGUE, sentenza del 16 giugno 2022, C-352/22, *A / Generalstaatsanwaltschaft Hamm*.

abbia più i requisiti per essere considerato rifugiato e se l'estradizione non comporti il rischio che la persona interessata sia soggetta alla pena di morte, a torture, a pene o trattamenti inumani o degradanti nel paese di origine.

Ai sensi della CEDU, non esistono specifiche cause di cessazione. Al contrario, la Corte EDU esamina le conseguenze prevedibili dell'allontanamento proposto. Le condizioni passate dello Stato ricevente possono essere utili per fare luce sulla sua situazione attuale, ma sono le condizioni attuali a incidere sulla valutazione del rischio ([263]).

Esempio: la Corte EDU ha valutato più volte il rischio che i giovani tamil avrebbero corso al loro rimpatrio in Sri Lanka. Dette valutazioni sono state effettuate più volte, sia nell'arco del lungo conflitto sia dopo la cessazione delle ostilità. Nei casi *Vilvarajah e altri c. Regno Unito* e *N.A. c. Regno Unito*, la Corte EDU ha tenuto conto del cambiamento delle condizioni generali nel paese e ha esaminato i fattori di rischio nazionali che avrebbero potuto ripercuotersi sugli interessati al momento proposto per il loro allontanamento ([264]).

4.2. Espulsione collettiva

Le espulsioni collettive sono vietate sia dal diritto dell'UE sia dalla CEDU. L'espressione «espulsione collettiva» indica qualsiasi provvedimento che obblighi una pluralità di persone, indipendentemente dalla loro situazione legale ([265]) a lasciare il territorio di un paese in gruppo senza un preventivo esame ragionevole e oggettivo della situazione personale di ciascun individuo ([266]). Il divieto di espulsioni collettive non preclude l'allontanamento con voli charter di gruppo ([267]).

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

([264]) Corte EDU, sentenza del 30 ottobre 1991, *Vilvarajah e a. c. Regno Unito*, n. 13163/87 e altre quattro; Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *N.A. c. Regno Unito*, n. 25904/07.

([265]) Corte EDU, sentenza del 3 luglio 2014, *Georgia c. Russia (I)* [GS], n. 13255/07, punti 168-170.

([266]) Per maggiori informazioni cfr. Corte EDU, *Collective expulsions of aliens* (Espulsioni collettive di stranieri), scheda, ottobre 2024. Il presente documento è disponibile all'indirizzo www.echr.coe.int/home alla voce «Case-law», «Factsheets», «Expulsion/Extradition».

([267]) Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2007, *Sultani c. Francia*, n. 45223/05.

Ai sensi del diritto dell'UE, le espulsioni collettive sono in contrasto con l'articolo 78 TFUE, che impone che l'*acquis* in materia di asilo sia conforme agli «altri trattati pertinenti», e sono vietate dall'articolo 19 della Carta.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 4 del protocollo n. 4 vieta le espulsioni collettive. Tale divieto si applica anche in alto mare ([268]) e nel contesto della non ammissione e respingimento alle frontiere ([269]). Il termine «espulsione» si riferisce a qualsiasi allontanamento forzato di uno straniero dal territorio, indipendentemente dalla legalità e dalla durata del soggiorno, dal luogo di arresto, dallo status o dal comportamento della persona ([270]). Nella sua giurisprudenza, la Corte EDU ha elaborato criteri specifici per determinare se un allontanamento possa essere classificato come espulsione collettiva vietata dall'articolo 4 del protocollo n. 4.

La Corte EDU ha stabilito che le garanzie contro l'espulsione collettiva si applicano indipendentemente dalle dimensioni del gruppo espulso ([271]) e anche quando uno Stato espelle un individuo separatamente, purché la persona appartenga a un gruppo più ampio di persone non aventi cittadinanza dello Stato, soggetti a espulsione. Nel determinare se un'espulsione sia di natura collettiva, la Corte considera determinante la natura stessa del provvedimento, piuttosto che le modalità con cui esso è eseguito ([272]).

Per le persone cui è stato concesso un **soggiorno legale** e nei confronti delle quali è adottato un **provvedimento di espulsione**, il criterio decisivo perché un'espulsione sia definita «collettiva» è l'assenza di un esame ragionevole e oggettivo del caso particolare di ciascun individuo all'interno del gruppo. Le persone interessate, se bambini tramite i genitori o il tutore legale ([273]), devono avere la possibilità di presentare su base individuale le loro argomentazioni alle autorità competenti. Tuttavia, il grado di esame individuale della situazione personale di ciascun membro del gruppo espulso dipende da diversi fattori. Questo requisito si applica a tutti i casi,

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

([269]) Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GS], n. 8675/15 e 8697/15, punti 185 e 187; Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2020, *M.K. e a. c. Polonia*, nn. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, punti 200-204.

([270]) Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GS], n. 8675/15 e 8697/15, punto 185. Cfr. Corte EDU, sentenza del 24 marzo 2020, *Asady e a. c. Slovacchia*, n. 24917/15, punto 60.

([271]) Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GS], n. 8675/15 e 8697/15, punti 193-194 e 202-203.

([272]) Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2025, *H.Q. e a. c. Ungheria*, nn. 46084/21 e altri due, punto 113.

([273]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 133-137.

indipendentemente dal fatto che gli individui soggetti all'ordine di espulsione siano entrati nel territorio dello Stato in modo non autorizzato ([274]) o attraverso un punto di ingresso legale ([275]).

Esempio: nel caso *Čonka c. Belgio* ([276]), la Corte EDU ha dichiarato che l'allontanamento di un gruppo di richiedenti asilo Rom aveva violato l'articolo 4 del protocollo n. 4 alla CEDU. La Corte ha stabilito che le circostanze individuali non sono state prese in considerazione in modo adeguato, poiché sono stati emessi ordini di espulsione identici, tutti i ricorrenti sono stati convocati contemporaneamente e le espulsioni sono state annunciate in anticipo a livello politico. Inoltre, i ricorrenti non hanno avuto accesso ad avvocati e le loro procedure di asilo non erano state completate.

Esempio: nel caso *Khlaifia e a. c. Italia* ([277]), la Corte EDU ha esaminato il caso di tre cittadini tunisini intercettati in mare dalla guardia costiera italiana, detenuti in un centro di accoglienza e a bordo di navi e successivamente rimpatriati in Tunisia, dopo l'emissione di singoli ordini di espulsione redatti in termini identici. La Corte ha stabilito che il fatto che diversi individui siano stati oggetto di decisioni simili non implica di per sé che vi sia stata un'espulsione collettiva. L'articolo 4 del protocollo n. 4 non garantisce il diritto a un colloquio individuale in tutte le circostanze. La Corte ha concluso che, durante la loro identificazione e al momento dell'accertamento della loro nazionalità, i richiedenti avevano avuto una possibilità reale ed effettiva di addurre argomenti contro la loro espulsione.

Esempio: nel caso *Asady e altri c. Slovacchia* ([278]), che riguardava una situazione in cui le decisioni di espulsione erano pressoché identiche, ma i ricorrenti erano stati ascoltati individualmente e avevano avuto la possibilità effettiva di presentare argomentazioni contro la loro espulsione, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 4 del protocollo n. 4

([274]) Corte EDU, sentenza del 24 marzo 2020, *Asady e a. c. Slovacchia*, n. 24917/15.

([275]) Per i casi riguardanti l'ingresso legale presso un posto di controllo alla frontiera terrestre, cfr.: Corte EDU, sentenza del 29 marzo 2022, *M.A. e a. c. Lettonia*, n. 25564/18; Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2020, *M.K. e a. c. Polonia*, nn. 40503/17, 42902/17 e 43643/17. Per i casi relativi all'ingresso legale in un aeroporto, cfr. Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2023, *S.S. e a. c. Ungheria*, nn. 56417/19 e 44245/29.

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

([277]) Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia* [GS], n. 16483/12, punti 237-254.

([278]) Corte EDU, sentenza del 24 marzo 2020, *Asady e a. c. Slovacchia*, n. 24917/15.

alla CEDU. Al contrario, nella causa *J.A. e altri c. Italia* ([279]), la Corte ha ritenuto che ai ricorrenti non fosse stato concesso tempo sufficiente prima della firma del provvedimento di allontanamento per presentare ricorso contro la decisione e che le informazioni relative al provvedimento di allontanamento non fossero state fornite loro in modo comprensibile.

Esempio: il caso *S.S. e altri c. Ungheria* ([280]) riguardava uno scenario diverso: due famiglie di migranti tentarono di entrare in Ungheria attraverso un valico di frontiera aeroportuale e si presentarono agli agenti di frontiera, ma furono successivamente trasferite all'esterno della recinzione di confine, al confine terrestre con la Serbia. Le autorità non esaminarono le argomentazioni dei ricorrenti né tennero conto delle esigenze dei bambini, particolarmente vulnerabili. La Corte EDU ha ritenuto che il loro allontanamento avesse natura collettiva, poiché non era stata loro offerta una possibilità effettiva di presentare argomentazioni contro tale misura.

Quando persone hanno attraversato un confine **in modo non autorizzato** e sono state espulse sommariamente **senza l'adozione di una decisione formale di espulsione**, la Corte EDU ha valutato se lo Stato avesse fornito un accesso reale ed effettivo a mezzi di ingresso legali e, in tal caso, se i ricorrenti avessero motivi validi per entrare nello Stato in modo irregolare. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, il comportamento del ricorrente è un fattore rilevante ai fini della valutazione della protezione da concedere ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 4 alla CEDU. La Corte ritiene che non vi sia violazione dell'articolo 4 del protocollo n. 4 se la mancanza di una decisione individuale di espulsione può essere attribuita al comportamento del ricorrente stesso ([281]).

Esempio: nel caso *N.D. e N.T. c. Spagna* ([282]), la Corte EDU ha esaminato l'allontanamento di due cittadini provenienti dall'Africa subsahariana che avevano fatto ingresso nell'enclave spagnola di Melilla come parte di un gruppo più ampio, il quale aveva preso d'assalto e scavalcato la recinzione di confine. Le autorità

([279]) Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2023, *J.A. e a. c. Italia*, n. 21329/18.

([280]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2023, *S.S. e a. c. Ungheria*, nn. 56417/19 e 44245/20.

([281]) Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GS], nn. 8675/15 e 8697/15, punto 200; Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia*, n. 16483/12, punto 240; Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*, n. 27765/09, punto 184; Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2013, *M.A. c. Cipro*, n. 41872/10, punto 247.

([282]) Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GS], nn. 8675/15 e 8697/15; Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2022, *A.A. e a c. Macedonia del Nord*, n. 55798/16.

spagnole avevano arrestato i ricorrenti e li avevano consegnati alle autorità marocchine senza avviare procedure individuali né concedere loro la possibilità di presentare domanda di asilo. La Corte ha rilevato che i ricorrenti – i quali, come già accertato, non disponevano di un reclamo difendibile ai sensi dell'articolo 3 della CEDU – non avevano utilizzato i mezzi disponibili per chiedere un ingresso legale in Spagna. In particolare, non avevano fornito prove convincenti del fatto che fosse stato loro impedito fisicamente dal raggiungere il vicino valico di frontiera ufficiale, dove le autorità spagnole avevano istituito un ufficio per la registrazione delle domande di asilo. La Corte ha pertanto concluso che la mancanza di decisioni individuali di allontanamento fosse una conseguenza della condotta dei ricorrenti stessi e, di conseguenza, non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 4 del protocollo n. 4 alla CEDU. La Corte ha pertanto concluso che la mancanza di decisioni individuali di allontanamento fosse una conseguenza della condotta dei ricorrenti stessi e, di conseguenza, non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 4 del protocollo n. 4 alla CEDU ([283]).

Esempio: nel caso *Shahzad c. Ungheria* ([284]), la Corte EDU ha ritenuto che la ricorrente avesse una ragione fondata per entrare irregolarmente nello Stato, a causa dell'assenza di una possibilità realistica di accedere a mezzi di ingresso legale. Per quanto riguarda un caso in cui non era garantito un accesso genuino ed effettivo all'ingresso legale, cfr. *M.H. e altri* ([285]).

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

Esempio: nel caso *European Roma and Travellers Forum c. Francia* ([286]), il CEDS ha dichiarato che le decisioni amministrative prese nel periodo in esame, e con le quali era stato ordinato ai Rom di origine rumena e bulgara di lasciare il territorio francese, dove questi ultimi risiedevano, erano contrarie alla CSE. Dette decisioni non si basavano sull'esame delle circostanze personali dei Rom, non rispettando in tal modo il principio di proporzionalità; esse, inoltre, colpendo la

([283]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2023, *S.S. e a. c. Ungheria*, nn. 56417/19 e 44245/20.

([284]) Corte EDU, sentenza dell'8 luglio 2021, *Shahzad c. Ungheria*, n. 12625/17, in cui la Corte ha concluso che l'espulsione era collettiva e che pertanto era stato violato l'articolo 4 del protocollo n. 4.

([285]) Corte EDU, sentenza del 18 novembre 2021, *M.H. e a. c. Croazia*, nn. 15670/18 e 43115/18, in cui la Corte ha concluso che l'espulsione era collettiva e che pertanto era stato violato l'articolo 4 del protocollo n. 4.

([286]) CEDS, decisione del 24 gennaio 2012, *European Roma and Travellers Forum c. Francia*, ricorso n. 64/2011, merito.

comunità Rom, avevano carattere discriminatorio. Il Comitato ha ritenuto che tale azione costituisse una violazione dell'articolo E sulla non discriminazione, in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 8, della CSE.

4.3. Ostacoli all'espulsione basati su altri motivi legati ai diritti umani

Sia il diritto dell'UE sia la CEDU riconoscono la potenziale esistenza di barriere non assolute all'allontanamento per motivi legati ai diritti dell'uomo, che richiedono di operare un bilanciamento tra gli interessi pubblici e personali. La barriera più comune è costituita dal diritto alla vita privata o familiare, che può comprendere anche la considerazione delle condizioni di salute di una persona (ivi incluse l'integrità fisica e morale), gli interessi superiori del bambino, il bisogno di preservare l'unità familiare o le esigenze particolari delle persone vulnerabili. Cfr. anche il paragrafo 6.3 sul ricongiungimento familiare.

Ai sensi del diritto dell'UE, le procedure di rimpatrio devono essere attuate tenendo in debito conto gli interessi superiori del bambino, la vita familiare, le condizioni di salute della persona interessata e il principio di non respingimento [articolo 5 della direttiva rimpatri ([287])].

Esempio: nel caso *Abdida* ([288]) la CGUE ha affermato che l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo affetto da una grave malattia verso un paese in cui non sono disponibili cure adeguate viola l'articolo 5 della direttiva rimpatri in quanto costituisce un grave rischio di trattamenti inumani o degradanti. La Corte ha stabilito che è incompatibile con la direttiva la legislazione nazionale che non attribuisca effetto sospensivo a un ricorso contro una decisione di rimpatrio e che possa esporre il richiedente a un grave e irreversibile rischio di deterioramento del suo stato di salute ([289]).

([287]) Al mese di giugno 2026, è in fase di negoziazione un regolamento volto ad abrogare direttiva rimpatri.

([288]) CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve / Moussa Abdida* [GS].

([289]) Per altri esempi in cui la CGUE ha stabilito che non poteva essere adottata alcuna decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo affetto da una grave malattia verso un paese terzo in cui il suo trattamento non era disponibile, cfr. CGUE, sentenza del 22 novembre 2021, C-69/21, *X / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* e CGUE, sentenza del 30 settembre 2020, C-233/19, *B / Centre public d'action sociale de Liège* (CPAS).

Esempio: nella caso *Ararat* ([290]), la CGUE ha stabilito che le autorità giudiziarie degli Stati membri sono tenute a effettuare una valutazione aggiornata dei rischi che i cittadini di paesi terzi corrono di essere sottoposti a trattamenti vietati dall'articolo 19, paragrafo 2, e dall'articolo 4 della Carta prima dell'effettivo allontanamento.

Ai sensi della CEDU, gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione di persone non aventi cittadinanza dello Stato, in virtù di un consolidato principio di diritto internazionale e fatti salvi gli obblighi derivanti dai trattati, ivi compresa la CEDU. Tuttavia, a parte i diritti assoluti, esiste un'ampia giurisprudenza sulle circostanze in cui i diritti qualificati – come gli articoli da 8 a 11 della CEDU – possono costituire un ostacolo all'allontanamento. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'articolo 8 della CEDU è spesso invocato come scudo contro l'espulsione in casi che non comportano il rischio di trattamenti inumani o degradanti contrari all'articolo 3. Questo aspetto sarà trattato nei paragrafi 6.2 e 6.4.

Esempio: nel caso *Savran c. Danimarca* ([291]), la Corte ha ritenuto che il rimpatrio del ricorrente in Turchia, suo paese di cittadinanza, e il divieto d'ingresso emesso nei suoi confronti violassero l'articolo 8 della CEDU. La Corte ha ritenuto che le autorità nazionali non avessero tenuto conto e non avessero adeguatamente bilanciato gli interessi in gioco nel suo caso. A tale riguardo, la Corte ha osservato che, sebbene il ricorrente fosse stato condannato per aggressione, era esentato dalla pena per motivi di salute mentale, il che limitava la misura in cui la Danimarca poteva legittimamente invocare i reati del ricorrente come base per la sua espulsione e il divieto d'ingresso. Altri fattori che avrebbero dovuto essere adeguatamente considerati includevano il tempo trascorso durante la lunga procedura di espulsione, durante la quale il ricorrente si era sottoposto a trattamento e aveva apportato cambiamenti positivi, e i legami del ricorrente con la Danimarca, paese in cui viveva dall'età di sei anni.

Le barriere all'allontanamento possono essere prese in considerazione anche nei casi in cui vi sia il sospetto che nel paese ricevente si ponga in essere una violazione flagrante degli articoli 5 o 6 della CEDU, come ad esempio quando un individuo rischi di essere sottoposto a detenzione arbitraria senza processo, di essere detenuto

([290]) CGUE, sentenza del 17 ottobre 2024, C-156/23 [Ararat], *K, L, M, N / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Per considerazioni legate al superiore interesse del minore e al diritto al rispetto della vita familiare, cfr. *Adrar*.

([291]) Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2021, *Savran c. Danimarca* [GS], n. 57467/15.

per un periodo considerevole dopo essere stato condannato in un processo palesemente iniquo, oppure se rischi un flagrante diniego di giustizia in attesa di giudizio. L'onere della prova a carico del richiedente è elevato ed è necessario dimostrare una violazione flagrante dell'articolo 5 ([292]).

Esempio: nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* ([293]), la Corte EDU è stata chiamata a verificare se l'estradizione dei ricorrenti in Uzbekistan potesse configurare un rischio effettivo di flagrante diniego di giustizia in violazione dell'articolo 6 della CEDU.

Esempio: nel caso *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito* ([294]), la Corte EDU ha constatato, ai sensi dell'articolo 6 della CEDU, che il ricorrente non poteva essere deportato in Giordania in considerazione dell'elevata probabilità che prove estorte a terzi sotto tortura sarebbero state utilizzate in un nuovo processo contro di lui.

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

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

I cittadini stranieri che, legalmente o per tacita accettazione del loro stato irregolare da parte delle autorità in ragione delle esigenze del paese ospitante, hanno risieduto in uno Stato per un lasso di tempo sufficiente dovrebbero essere soggetti alle norme che già tutelano altri cittadini stranieri dall'espulsione ([295]).

([292]) Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, punto 233.

([293]) Corte EDU, sentenza del 4 febbraio 2005, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GS], nn. 46827/99 e 46951/99. Cfr. anche Corte EDU, sentenza dell'8 luglio 2014, *M.E. c. Danimarca*, n. 58363/10.

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

([295]) CEDS, Conclusions 2011 - Statement of interpretation - Article 19-8 (Conclusioni 2011, dichiarazione di interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 8).

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

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

4.4.1. Soggiornanti di lungo periodo

I soggiornanti di lungo periodo godono di una protezione privilegiata contro l'espulsione. La decisione di allontanare un soggiornante di lungo periodo deve basarsi su una condotta tale da costituire una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza (articolo 12 della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo) e non può essere disposta automaticamente a seguito di condanna penale, necessitando di una valutazione caso per caso ([296]).

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

Ai sensi del diritto dell'UE, le persone di qualsiasi nazionalità che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE, compresi i cittadini dell'UE che hanno esercitato i diritti di libera circolazione, godono del diritto di soggiorno derivante dalle disposizioni dell'UE relative alla libera circolazione. Ai sensi della direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), i cittadini di paesi terzi che si trovano in siffatta situazione familiare sono maggiormente protetti dall'espulsione rispetto ad altre categorie di cittadini di paesi terzi. A norma dell'articolo 28 della direttiva, essi possono essere allontanati solo per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza ([297]) e, nel caso

([296]) CGUE, sentenza del 7 dicembre 2017, C-636/16, *Wilber López Pastuzano / Delegación del Gobierno en Navarra*.

([297]) Cfr. i seguenti casi relativi a cittadini dell'Unione, nei quali la Corte di Giustizia ha interpretato la nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» di cui all'articolo 28, paragrafo 3: CGUE, sentenza del 2 maggio 2018, cause riunite C-331/16 e 366/16, *K. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie e / H. F. Belgische Staat* [GS], punti 39-56; CGUE, sentenza del 22 maggio 2012, C-348/09, *P.I. / Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* [GS], punti 20-35; CGUE, sentenza del 23 novembre 2010, C-145/09, *Land Baden-Württemberg / Panagiotis Tsakouridis* [GS], punti 39-56.

di cittadini che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente, solo per «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza». Inoltre, come stabilito all'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva, tali provvedimenti devono rispettare il principio di proporzionalità, essere adottati esclusivamente in relazione alla condotta personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati, la quale deve altresì rappresentare una «minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società» ([298]). Gli Stati devono notificare le proprie decisioni all'interessato, comunicando i motivi su cui sono fondate (articolo 30) ([299]). I familiari hanno il diritto di ricorrere contro qualsiasi decisione presa nei loro confronti (articolo 31).

Esempio: nel caso *ZZ / Secretary of State for the Home Department* ([300]) la CGUE ha esaminato il significato dell'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione, che impone alle autorità l'obbligo di informare gli interessati dei motivi su cui è fondata una decisione di diniego del diritto di soggiorno, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato. Nel determinare se le autorità possano astenersi dal divulgare talune informazioni per motivi attinenti alla sicurezza dello Stato, la CGUE ha notato che è indispensabile bilanciare le necessità imposte dalla sicurezza dello Stato con quelle del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta. Essa ha concluso che il giudice nazionale, chiamato a pronunciarsi sulla mancata comunicazione all'interessato da parte dell'autorità della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondato il rifiuto, è tenuto ad accertare che tale mancata comunicazione sia limitata allo stretto necessario. In ogni caso, deve essere comunicata all'interessato la sostanza dei motivi su cui è fondata la decisione in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova.

([298]) Per la giurisprudenza sull'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE, con riferimento alla nozione di «ordine pubblico», cfr. CGUE, sentenza del 17 novembre 2011, C-434/10, *Petar Aladzhov / Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*; CGUE, sentenza del 17 novembre 2011, C-430/10, *Hristo Gaydarov / Director na Glavna direktsia «Ohranitelna politsia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*. Per quanto concerne la nozione di «minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società» cfr. CGUE, sentenza del 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri / Land Baden-Württemberg*, punti 65-71.

([299]) Cfr. anche FRA, *Making EU citizens' rights a reality: national courts enforcing freedom of movement and related rights* (Fare dei diritti dei cittadini europei una realtà: tribunali nazionali che applicano il diritto alla libertà di circolazione e diritti correlati), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018, paragrafo 2.5.

([300]) CGUE, sentenza del 4 giugno 2013, C-300/11, *ZZ / Secretary of State for the Home Department* [GS].

Per quanto riguarda i cittadini svizzeri, il fondamento giuridico della protezione dall'espulsione si rinviene all'articolo 5 dell'allegato I all'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera, dall'altro, sulla libera circolazione di persone. Conformemente al citato articolo, i diritti conferiti secondo l'accordo possono essere limitati solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o pubblica sanità ([301]).

Esiste una forma di protezione per i componenti del nucleo familiare in caso di decesso, divorzio o partenza del cittadino SEE che abbia esercitato i diritti di libera circolazione (articoli 12 e 13 della direttiva sulla libera circolazione). In situazioni specifiche, i cittadini di paesi terzi possono essere protetti dall'espulsione anche in virtù dell'articolo 20 TFUE (cfr. paragrafo 6.2) ([302]).

4.4.3. Cittadini turchi

Secondo il diritto dell'UE, l'articolo 14, paragrafo 1, della decisione 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia stabilisce che i cittadini turchi che esercitano i diritti previsti dall'accordo di Ankara possono essere allontanati solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. La Corte ha sottolineato che gli stessi criteri adoperati per i cittadini SEE si applicano nella valutazione di una proposta di espulsione di cittadini turchi che hanno stabilito e fissato la residenza in uno degli Stati membri dell'UE. Il diritto dell'UE osta all'espulsione di un cittadino turco che sia fondata esclusivamente su motivi di prevenzione generale, ad esempio, a scopo deterrente nei confronti degli altri stranieri, o che sia automatica conseguenza di una condanna penale. Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, le eccezioni al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, tra cui quella basata su ragioni di ordine pubblico, vanno interpretate in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non possa essere determinata unilateralmente dallo Stato membro dell'UE ([303]).

([301]) Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione di persone, firmato in Lussemburgo il 21 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1º giugno 2002, GU 2002 L 114/6.

([302]) Per informazioni su un caso in cui la protezione è stata concessa, cfr. CGUE, sentenza dell'8 marzo 2011, C-34/09, *Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEM)* [GS]. Per informazioni, invece, su un caso in cui la protezione non è stata concessa, cfr. CGUE, sentenza del 15 novembre 2011, C-256/11, *Murat Dereci e a. / Bundesministerium für Inneres* [GS], e CGUE, sentenza dell'8 maggio 2013, C-87/12, *Kreshnik Ymeraga e a. / Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*; cfr. anche CGUE, sentenza dell'8 novembre 2012, C-40/11, *Iida / Stadt Ulm*.

([303]) CG, sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Roland Rutili / Ministre de l'intérieur*, punto 27; CGUE, sentenza del 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri / Land Baden-Württemberg*, punto 67.

Esempio: nella causa *Nazli* ([304]) la CG ha deciso che un cittadino turco non poteva essere espulso allo scopo generale di dissuadere altri cittadini di paesi terzi, e che l'espulsione doveva basarsi sugli stessi criteri applicati nei confronti di cittadini SEE. La Corte ha tracciato un'analogia con i principi sanciti nel campo della libera circolazione di lavoratori che sono cittadini di uno Stato membro dell'UE. Senza minimizzare la minaccia all'ordine pubblico costituita dall'uso di stupefacenti, la Corte ha concluso, partendo da tali principi, che l'espulsione successiva a una condanna penale di un cittadino turco che gode di un diritto riconosciuto dalla decisione del Consiglio di associazione può essere giustificata solo se il comportamento personale dà concretamente motivo di ritenere che questi commetterà altri reati gravi che possono perturbare l'ordine pubblico dello Stato membro dell'UE ospitante.

Esempio: nella caso *S., E. e C.* ([305]), la CGUE ha stabilito che le misure che autorizzano limitazioni dei diritti conferiti ai cittadini turchi sulla base dell'articolo 14 della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione devono essere adottate previa valutazione individuale della situazione attuale del lavoratore turco interessato. Ciò è necessario per valutare se siano rispettati il principio di proporzionalità e i suoi diritti fondamentali.

Punti salienti

- Esistono barriere assolute, quasi assolute e non assolute all'allontanamento (cfr. l'introduzione al presente capitolo).
- Il principio di non respingimento previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 proibisce il rimpatrio di una persona verso un paese dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle sue convinzioni politiche (cfr. paragrafo 4.1).
- Secondo il diritto dell'UE, ogni azione intrapresa dagli Stati membri dell'UE nell'ambito dell'*acquis* in materia di asilo o a norma della direttiva rimpatri, ivi incluso il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione deve essere conforme al diritto di asilo e al principio di non respingimento (cfr. paragrafo 4.1).

([304]) CG, sentenza del 10 febbraio 2000, C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli e Melike Nazli / Stadt Nürnberg*.

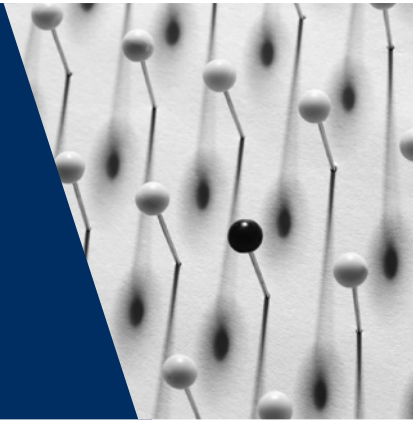
([305]) CGUE, sentenza del 9 febbraio 2023, C-402/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e a.*

- Il divieto di maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della CEDU è assoluto. Le persone che sono soggette a un rischio reale di trattamento contrario all'articolo 3 nel loro paese di destinazione non devono essere rimpatriate, e ciò indipendentemente dal loro comportamento o dalla gravità delle accuse a loro carico. Le autorità devono valutare questo rischio indipendentemente dal fatto che la persona possa essere esclusa dalla protezione ai sensi del regolamento qualifiche o della Convenzione di Ginevra del 1951 (cfr. paragrafi 4.1.2 e 4.1.7).
- Nel valutare l'esistenza di un rischio effettivo, la Corte EDU si focalizza sulle conseguenze prevedibili dell'allontanamento di una persona nel paese di rimpatrio in questione, esaminando le circostanze personali dell'interessato oltre alle condizioni generali del paese (cfr. paragrafi 4.1.3 e 4.3).
- Ai sensi della CEDU, di norma, l'onere della prova grava sul richiedente asilo. Di frequente, tuttavia, è necessario concedergli il beneficio del dubbio nell'esame della credibilità delle sue dichiarazioni. Quando però la domanda non è sufficientemente motivata o le informazioni presentate danno buoni motivi per mettere in dubbio la veridicità dei documenti prodotti, il richiedente deve fornire spiegazioni soddisfacenti (cfr. paragrafo 4.1.3).
- Un individuo può essere esposto al rischio di essere sottoposto a un trattamento vietato dal diritto dell'UE o dalla CEDU nello Stato ricevente, che non proviene necessariamente dallo Stato in questione, ma piuttosto da soggetti non statali, da malattie o dalle condizioni umanitarie del paese ricevente (cfr. paragrafo 4.1.2).
- Una persona che rischia un trattamento vietato dal diritto dell'UE o dalla CEDU, se rimpatriata nella sua regione di origine nel paese ricevente, potrebbe trovarsi al sicuro in un'altra zona del paese (ricollocazione interna) (cfr. paragrafo 4.1.5). In alternativa, potrebbe essere lo Stato ricevente ad essere in grado di proteggerla da tale rischio (protezione sufficiente). In questi casi, lo Stato espellente può concludere che la persona interessata non necessita di protezione internazionale (cfr. paragrafo 4.1.4).
- Sia il diritto dell'UE sia la CEDU vietano le espulsioni collettive (cfr. paragrafo 4.2).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

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



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348]	**Procedure di asilo**	
Carta, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo dinanzi un tribunale e a un giudice imparziale)	**Diritto a un ricorso effettivo**	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) Corte EDU, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, n. 30471/08, 2009 (i mezzi di ricorso nazionale devono permettere di esaminare la domanda nel merito) Corte EDU, *A.M. c. Paesi Bassi*, n. 29094/09, 2016 (il rimedio effettivo richiede un controllo indipendente e rigoroso della domanda)
Regolamento sulla procedura di asilo [regolamento (UE) 2024/1348], articolo 68	**Effetto sospensivo**	Corte EDU, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia*, n. 25389/05, 2007 (effetto sospensivo di un ricorso nazionale per domande di asilo in zona di transito) Corte EDU, *De Souza Ribeiro c. Francia* [GS], n. 22689/07, 2012 (nessun effetto sospensivo automatico in certe ipotesi di espulsione)
Regolamento sulle procedure di asilo [regolamento (UE) 2024/1348], articoli 42-45	**Procedure di asilo accelerate e di frontiera**	Corte EDU, *I.M. c. Francia*, n. 9152/09, 2012 (garanzie procedurali nelle procedure accelerate di asilo)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [regolamento (UE) 2024/1351], capo III CGUE, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e M.E.* [GS], 2011 CGUE, C-245/11, *K.* [GS], 2012 CGUE, C-578/16, *C.K. e a. / Slovenia*, 2017 CGUE, C-646/16, *Jafari / Austria* [GS], 2017 CGUE, C-490/16, *A.S. / Slovenia* [GS], 2017 CGUE, C-163/17, *Jawo / Germania* [GS], 2019	**Procedure Dublino**	Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, 2011 (trasferimento posto in essere nel quadro della «procedura Dublino» verso un paese ove esisteva il rischio di un trattamento degradante)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE) Regolamento relativo alla procedura di frontiera di ritorno [regolamento (UE) 2024/1349] Regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea, sezione 8 (azioni dell'Agenzia in materia di rimpatrio) [regolamento (UE) 2019/1896] Decisione del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE)	**Procedura di rimpatrio**	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) CEDU, articolo 1 del protocollo n. 7 (garanzie procedurali in materia di espulsione di persone non aventi cittadinanza dello Stato) Corte EDU, *C.G. e a. c. Bulgaria*, n. 1365/07, 2008 (mancanza di garanzie procedurali in procedura di espulsione) Comitato dei Ministri, *Twenty guidelines on forced return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato), 2005
Carta, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale)	**Assistenza legale**	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, 2011 (inefficacia del regime di gratuito patrocinio)
Regolamento sulle procedure di asilo [(UE) 2024/1348], articoli 15-17	**Assistenza legale nelle procedure di asilo**	Comitato dei Ministri, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo), 2009

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 13 (mezzi di ricorso)	Assistenza legale in procedure di rimpatrio	Comitato dei Ministri, *Twenty guidelines on forced return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato), 2005

Introduzione

Il presente capitolo riguarda la procedura di valutazione delle domande di protezione internazionale (procedure di asilo) nonché le procedure di rimpatrio. Sono dapprima esaminati i requisiti procedurali che incombono sulle persone responsabili dell'adozione di decisioni in materia di asilo o di rimpatrio, per poi passare al diritto a un mezzo di ricorso giurisdizionale efficace per impugnare tali decisioni, elencando i principali elementi che occorrono perché un ricorso sia efficace. Presenta inoltre le procedure di ripartizione delle responsabilità previste dal diritto dell'UE e illustra le modalità di esecuzione dell'allontanamento. Il capitolo, infine, considera le problematiche connesse all'assistenza legale.

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

In questo capitolo, il diritto a un ricorso effettivo come previsto all'articolo 13 della CEDU sarà confrontato con la portata più ampia del diritto a un ricorso (giudiziario) effettivo di cui all'articolo 47 della Carta.

5.1. Procedure di asilo

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

Ai sensi del diritto dell'UE, il regolamento sulla procedura di asilo [regolamento (UE) 2024/1348] detta una disciplina molto dettagliata per le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale. Il regolamento si applica

a tutte le domande di asilo presentate nel territorio degli Stati membri dell'UE vincolati dal regolamento, ivi comprese quelle presentate alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito (articolo 2).

Durante la procedura di asilo, i richiedenti asilo hanno anche diritto a determinate **condizioni di accoglienza**, come specificato dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza [direttiva (UE) 2024/1346]. Ai sensi di tale direttiva, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo, il richiedente deve ricevere informazioni standard relative alle condizioni di accoglienza stabilite nella direttiva (articolo 5). Devono essere fornite anche informazioni sull'assistenza legale o sull'aiuto disponibile. Le informazioni devono essere fornite in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile.

Le condizioni materiali di accoglienza possono essere ridotte o revocate in casi specifici previsti dalla direttiva. Tuttavia, gli Stati membri devono garantire che tutti i richiedenti abbiano accesso all'assistenza sanitaria e a un tenore di vita che sia conforme al diritto dell'UE, compresa la Carta (articolo 23) ([306]). La riduzione di condizioni materiali di accoglienza non può risultare nella deprivazione dei bisogni più elementari di un richiedente asilo, come l'alloggio, cibo e vestiario ([307]).

I richiedenti asilo hanno il diritto di presentare ricorso contro le decisioni delle autorità di non concedere, ridurre o revocare le prestazioni (direttiva sulle condizioni di accoglienza, articolo 29). In caso di ricorso o di riesame, gli Stati membri dell'UE devono garantire l'assistenza legale gratuita e la rappresentanza legale nella misura in cui tale assistenza sia richiesta e se sia necessaria per garantire un accesso effettivo alla giustizia.

Il mancato rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi previsti dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza può essere perseguibile come violazione del diritto dell'UE e dare luogo al risarcimento dei danni, come statuito nella sentenza della causa *Francovich* (cfr. l'introduzione al presente manuale e il paragrafo 7.10) e/o può comportare una violazione dell'articolo 3 della CEDU e dell'articolo 4 della Carta dell'Unione europea ([308]).

([306]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 1º agosto 2022, C-422/21, *Ministero dell'Interno / TO*.

([307]) CGUE, sentenza del 18 dicembre 2025, C-184/24, *AF, agissant en son nom propre et en sa qualité de personne exerçant l'autorité parentale sur l'enfant mineur BF / Ministero dell'Interno – U.T.G. – Préfecture de Milan* [Sidi Bouzid].

([308]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2021, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09; Corte EDU, sentenza del 2 luglio 2020, *N.H. e a. c. Francia*, nn. 28820/13, 75547/13 e 13114/15.

Esempio: sia la Corte EDU che la CGEU hanno stabilito, rispettivamente nelle cause *M.S.S.*, *N.S.* e *M.E.*, che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo hanno comportato un trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3 della CEDU o all'articolo 4 della Carta dell'UE ([309]).

La CEDU non prevede norme specifiche relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. Tuttavia, la Corte EDU ha deciso in merito a casi relativi all'accoglienza dei richiedenti asilo ai sensi del diritto dell'UE alla luce della CEDU.

Esempio: nel caso *Camara c. Belgio* ([310]), la Corte EDU ha ritenuto che il fatto che uno Stato non avesse fornito alloggio e sostegno materiale a un richiedente asilo anche dopo che i suoi tribunali nazionali gli avevano ordinato di farlo costituisse una violazione del diritto a un processo equo sancito dall'articolo 6 della CEDU.

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

Secondo il diritto dell'UE, i richiedenti asilo e le persone a loro carico devono avere accesso alle procedure di asilo a norma dell'articolo 8 del regolamento sulla procedura di asilo (cfr. anche il paragrafo 1.8). Essi sono autorizzati a rimanere in uno Stato membro dell'UE fino a quando non venga adottata una decisione in merito alla loro domanda (articolo 10) e in pendenza di riesame in caso di appello (articolo 68). È possibile introdurre eccezioni al diritto di rimanere nel caso di domande reiterate (articolo 10, paragrafo 4, e articolo 56) nei casi di estradizione e nei casi di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale (articolo 10, paragrafo 4). L'estradizione, a norma della decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo, ha le proprie garanzie procedurali ([311]).

([309]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09; CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. / Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. / Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GS], punto 86.

([310]) Corte EDU, sentenza del 18 luglio 2023, *Camara c. Belgio*, n. 49255/22.

([311]) CG, sentenza del 1º dicembre 2008, C-388/08, *Procedimento penale a carico di Artur Leymann e Aleksei Pustovarov*.

I richiedenti devono poter sostenere un **colloquio personale** (articoli da 11 a 13 del regolamento sulla procedura di asilo) ([312]). Il colloquio deve svolgersi in un ambiente privato e in condizioni idonee a preservarne la riservatezza. Il colloquio deve essere svolto da una persona che abbia la competenza per tener conto del contesto in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, l'età, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente. Le interviste devono essere registrate e deve essere redatto un verbale scritto o una trascrizione corrispondente, che deve essere messo a disposizione del richiedente (articolo 14). Il colloquio personale può essere omesso nei casi in cui sia possibile adottare una decisione positiva senza colloquio, qualora al richiedente asilo sia stata concessa protezione in un altro Stato membro dell'UE, qualora il richiedente asilo sia considerato incapace o impossibilitato a sostenere un colloquio, o nei casi di domande ripetute inammissibili (articolo 13, paragrafo 11).

Gli Stati membri dell'UE dispongono affinché al richiedente sia data la possibilità di formulare osservazioni sul verbale o sulla trascrizione prima che l'autorità accertante adotti una decisione (articolo 14, paragrafo 3). Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, i colloqui con i bambini devono essere condotti con modalità sensibili alle esigenze dei minori e adeguate al contesto. Per i minori non accompagnati sono previste garanzie specifiche, tra cui il diritto a un rappresentante (articolo 23). L'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale (articolo 22, paragrafo 1; cfr. anche il capitolo 9). Per maggiori informazioni sull'assistenza legale si rimanda al paragrafo 5.5.

L'**esame di una domanda** deve rispettare le garanzie procedurali stabilite dalla regolamento sulla procedura di asilo e i criteri per la valutazione degli elementi a supporto della domanda di protezione internazionale di cui al regolamento qualifiche [regolamento (UE) 2024/1347] (articolo 4). L'esame deve essere effettuato in modo individuale, obiettivo e imparziale, utilizzando informazioni aggiornate (articolo 34 del regolamento sulla procedura di asilo e articolo 4 della direttiva qualifiche). L'articolo 8 del regolamento sulla procedura di asilo stabilisce che i richiedenti asilo devono essere sempre informati del diritto di presentare una domanda individuale, i tempi della procedura, nonché i loro diritti e doveri in una lingua che capiscono o è ragionevole supporre possano capire; ricevere, laddove necessario, l'assistenza di un interprete; avere la possibilità di comunicare con l'ACNUR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale; avere accesso alle informazioni utilizzate al fine di

([312]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 22 novembre 2012, C-277/11, *M. M. / Minister for Justice, Equality and Law Reform e a.*

prendere la decisione sulla domanda; e ricevere comunicazione scritta della decisione il prima possibile (qualora il richiedente sia rappresentato da un consulente legale, la comunicazione può essere inviata al consulente legale stesso).

Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento, i richiedenti hanno il dovere di cooperare con le autorità. Allo stesso tempo, il considerando 42 del regolamento qualifiche prevede che la valutazione della credibilità di un richiedente debba essere effettuata nel rispetto de diritti del richiedente sanciti dalla Carta dell'UE e dalla CEDU, in particolare il diritto alla dignità umana e al rispetto della vita privata e familiare. Nei casi riguardanti l'orientamento sessuale e l'identità di genere, i richiedenti non dovrebbero essere sottoposti a interrogatori o test approfonditi sulle loro pratiche sessuali ([313]).

L'articolo 7 del regolamento sulla procedura di asilo impone agli Stati membri dell'UE di rispettare la riservatezza di tutte le informazioni ottenute. Esso prevede inoltre garanzie di non divulgazione delle informazioni ai presunti persecutori durante la procedura di protezione internazionale e dopo che è stata presa una decisione definitiva. Il considerando 98 del regolamento chiarisce inoltre che il regolamento generale sulla protezione dei dati si applica al trattamento dei dati personali da parte degli Stati membri in questo contesto.

I richiedenti asilo hanno la facoltà di **ritirare** la loro domanda di asilo. Le procedure di ritiro prevedono che il richiedente asilo presenti una richiesta scritta di ritiro e che l'autorità competente adotti una decisione che dichiari il ritiro della domanda (articolo 44 del regolamento sulla procedura di asilo). Quando sussistono motivi ragionevoli per ritenere che un richiedente abbia implicitamente ritirato o abbandonato la domanda (ad esempio la persona ha rifiutato di fornire i dati biometrici o le informazioni richieste; oppure non si è presentata a un colloquio personale), le autorità competenti in materia di asilo decidono che la domanda è stata implicitamente ritirata. Tale decisione deve essere comunicata al richiedente asilo, se presente (articolo 41 del regolamento sulla procedura di asilo).

Le **decisioni riguardanti le domande di asilo** devono essere adottate dall'autorità competente il prima possibile e comunque non oltre i sei mesi dalla data di formalizzazione della domanda, fatte salve le circostanze elencate all'articolo 35, paragrafi 5 e 7, del regolamento sulla procedura di asilo, in presenza della quali la procedura di

([313]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 2 dicembre 2014, C-148/13 a C-150/13, *A, B e C / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [GS].

esame può essere estesa a un periodo massimo di 21 mesi. L'esame della domanda deve essere condotto nel rispetto dei principi e delle garanzie fondamentali di cui al capo II del regolamento. La decisione e l'informazione sui mezzi di impugnazione sono comunicate in forma scritta (articolo 36).

Ai sensi dell'articolo 38 del regolamento sulla procedura di asilo, gli Stati membri dell'UE possono dichiarare **inammissibili le domande**, ad esempio se uno Stato terzo non membro dell'UE è considerato un paese terzo sicuro per il richiedente o in caso di domande ripetute che non presentano elementi nuovi (cfr. paragrafo 4.1.6). La CGUE ha stabilito che una domanda non può essere considerata reiterata (e quindi inammissibile) quando la prima domanda è stata presentata in un paese terzo, anche se tale paese terzo partecipa al sistema europeo comune di asilo ([314]). È necessario svolgere un colloquio personale (articolo 11) ([315]), tranne nei casi in cui al richiedente asilo sia stata concessa protezione in un altro Stato membro dell'UE o nei casi di domande reiterate inammissibili (articolo 13, paragrafo 11). Le decisioni sull'ammissibilità devono essere prese il più presto possibile e comunque entro due mesi dalla formalizzazione della domanda (articolo 35, paragrafo 1), salvo nei casi elencati all'articolo 35, paragrafo 2, in cui il termine può essere prorogato di altri due mesi.

Quando viene adottata una decisione di rigetto di una domanda di asilo, lo Stato membro che ha respinto la domanda deve emettere una decisione di rimpatrio (articolo 37; cfr. anche il paragrafo 5.3 per le garanzie applicabili).

Ai sensi della CEDU, la Corte ha stabilito che le persone devono avere accesso alla procedura di asilo nonché a informazioni adeguate sulla procedura da seguire. Le autorità sono inoltre tenute a evitare ritardi eccessivi nell'adozione di decisioni relative alle domande di asilo ([316]). Valutando l'efficacia dell'esame delle domande di asilo di primo grado, la Corte ha altresì considerato altri fattori come la disponibilità di interpreti, l'accesso al gratuito patrocinio e l'esistenza di un sistema di comunicazione affidabile tra le autorità e i richiedenti asilo ([317]). In termini di valutazione del rischio, l'articolo 13 impone un esame indipendente e rigoroso di ogni domanda da

([314]) CGUE, sentenza del 20 maggio 2021, C-8/20, *L.R. / Bundesrepublik Deutschland*.

([315]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 16 luglio 2020, C-517/17, *Milkiyas Addis / Bundesrepublik Deutschland*.

([316]) Corte EDU, sentenza del 13 ottobre 2016, *B.A.C. c. Grecia*, n. 11981/15; Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09; Corte EDU, sentenza del 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, n. 30471/08.

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

parte di un'autorità indipendente, ove vi siano motivi sostanziali di temere un rischio effettivo di un trattamento contrario all'articolo 3 (o all'articolo 2) della CEDU in caso di espulsione del richiedente ([318]).

5.1.2. Diritto a un ricorso effettivo

Le persone devono avere accesso a un ricorso pratico ed effettivo contro il rifiuto di asilo, di un permesso di soggiorno o di qualsiasi altra doglianza che denunci una violazione dei loro diritti umani. In questo contesto, sia il diritto dell'UE sia la CEDU riconoscono che è necessario rispettare le garanzie procedurali perché i singoli casi siano esaminati in modo efficace e rapido. A tal fine, sono stati elaborati requisiti procedurali particolareggiati sia nell'ambito del diritto dell'UE sia dalla Corte EDU.

Secondo il diritto dell'UE, l'articolo 47 della Carta prevede il «diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale» ([319]). L'articolo 47, paragrafo 1, della Carta si basa sull'articolo 13 della CEDU, il quale garantisce il diritto a un «ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale». La Carta, tuttavia, impone che il riesame sia effettuato da un tribunale, mentre l'articolo 13 della CEDU richiede solamente un riesame dinanzi a un'istanza nazionale ([320]).

Il secondo paragrafo dell'articolo 47 della Carta, invece, si basa sull'articolo 6 della CEDU che assicura il diritto a che la causa sia esaminata equamente ma solo in relazione alle controversie concernenti diritti e i doveri di carattere civile o alla fondatezza di ogni accusa penale. Ciò ha impedito l'applicazione dell'articolo 6 della CEDU nei casi in materia d'immigrazione e di asilo, poiché questi non comportano la determinazione di un diritto o dovere civile ([321]). L'articolo 47 della Carta non opera tale distinzione.

L'articolo 67 del regolamento sulla procedura di asilo stabilisce il diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni sulla domanda di protezione internazionale, i rifiuti di riaprire l'esame di una domanda precedentemente sospesa e le decisione di revoca della protezione internazionale e una decisione di rimpatrio adottata ai sensi dell'articolo 37 del regolamento, unitamente al rigetto della domanda di asilo. Il ricorso

([318]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, punto 293.

([319]) Cfr. FRA, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016, capitolo 5.

([320]) Spiegazioni relative alla Carta (2007/C 303/02), GU C 303/17.

([321]) Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2000, *Maaouia c. Francia* [GS], n. 39652/98, punti 38-39.

deve prevedere un esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto. Gli Stati membri dell'UE devono stabilire i termini per presentare ricorso, che devono essere compresi tra un minimo di cinque e un massimo di dieci giorni nei casi di domande inammissibili o implicitamente ritirate e tra un minimo di due settimane e un massimo di un mese in tutte le altre situazioni (articolo 67, paragrafo 7).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 13, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un'istanza nazionale, è applicabile anche in materia di immigrazione quando invocato insieme ad altre disposizioni sostanziali, come l'articolo 3 della CEDU. Il presente articolo, così come l'articolo 8 della CEDU, include altresì le garanzie procedurali intrinseche (brevemente descritte al paragrafo 5.5). La Corte EDU ha spesso osservato che il divieto di arbitrarietà è intrinseco a tutti i diritti sanciti dalla Convenzione e che esso costituisce pertanto una garanzia importante anche nei casi in materia di asilo o di immigrazione ([322]). Tuttavia, l'articolo 6 della CEDU, che garantisce il diritto a un processo equo dinanzi a un tribunale, non è applicabile ai casi di asilo e immigrazione (cfr. paragrafo 5.5). Per i mezzi di ricorso contro la privazione illegittima o arbitraria della libertà personale, cfr. il capitolo 7 (paragrafo 7.10).

La Corte EDU ha fissato alcuni principi generali che definiscono quali caratteristiche debba avere un ricorso effettivo nei casi vertenti sull'espulsione di richiedenti asilo. I ricorrenti devono disporre di un ricorso interno che permetta di esaminare il contenuto di una qualsiasi «doglianza sostenibile» ai sensi della CEDU e, all'occorrenza, di accordare un'adeguata riparazione ([323]). Poiché il ricorso deve essere «effettivo» in fatto e in diritto, la Corte EDU potrebbe dover considerare, tra l'altro, se al richiedente asilo sia stato concesso tempo sufficiente per presentare ricorso.

> Esempio: nel caso *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia* ([324]), le autorità amministrative e giudiziarie avevano mantenuto entrambe un atteggiamento passivo nei confronti delle gravi asserzioni dei ricorrenti circa il presunto rischio di maltrattamenti in caso di rimpatrio in Iraq o in Iran. Inoltre, le autorità nazionali non avevano tenuto conto delle loro richieste di asilo temporaneo, senza peraltro comunicare le motivazioni di siffatte decisioni, e non ne avevano autorizzato l'accesso all'assistenza legale, nonostante la loro esplicita richiesta di essere

([322]) Corte EDU, sentenza del 24 aprile 2008, *C.G. e a. c. Bulgaria*, n. 1365/07, punto 49.

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

([324]) Corte EDU, sentenza del 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, n. 30471/08, punti 111-117.

assistiti da un avvocato mentre si trovavano in stato di trattenimento presso la polizia. Queste omissioni da parte delle autorità nazionali avevano impedito ai ricorrenti di far valere le loro doglianze ai sensi dell'articolo 3 della CEDU nel quadro legislativo pertinente. Inoltre, i ricorrenti non avevano potuto presentare ricorso alle autorità per ottenere l'annullamento della decisione di espulsione perché non erano stati loro notificati i provvedimenti formali né erano state loro comunicate le motivazioni dell'allontanamento. I controlli di legittimità nei casi di espulsione in Turchia non potevano essere considerati un ricorso effettivo dal momento che la domanda di annullamento di un provvedimento di espulsione non aveva effetto sospensivo, salvo che il tribunale amministrativo ordinasse specificamente una sospensione dell'esecuzione. Pertanto, ai ricorrenti non era stato garantito un ricorso effettivo e accessibile in relazione alle loro doglianze fondate sull'articolo 3 della CEDU.

Anche se un singolo ricorso di per sé non soddisfa pienamente i requisiti dell'articolo 13 della CEDU, l'insieme dei mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento nazionale potrebbe invece essere sufficiente in tal senso ([325]).

5.1.3. Ricorsi con effetto sospensivo automatico

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 67 del regolamento sulla procedura di asilo stabilisce il diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice o a un tribunale, in linea con il disposto dell'articolo 47 della Carta. Il regolamento impone agli Stati membri dell'UE l'obbligo di autorizzare i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale presentare un ricorso o, in pendenza del ricorso, fino all'esito dello stesso (articolo 68, paragrafo 2). In virtù dell'articolo 68, paragrafo 3 del regolamento, non sussiste un diritto automatico alla permanenza nel territorio per alcuni tipi di domande inammissibili, per le domande esaminate nella procedura di frontiera, per le domande implicitamente ritirate e per le decisioni di revoca della protezione internazionale per determinati motivi. In questi casi, il giudice d'appello chiamato a statuire sul ricorso è competente a stabilire se il richiedente può rimanere nel territorio dello Stato membro interessato per il tempo necessario all'esame del ricorso (articolo 68, paragrafo 4).

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

Ai sensi della CEDU, la Corte ha ritenuto che, quando una persona presenta un ricorso avverso il rigetto della sua domanda di asilo, il ricorso deve produrre un effetto sospensivo automatico quando l'esecuzione di un provvedimento di rimpatrio nei suoi confronti può avere effetti potenzialmente irreversibili contrari agli articoli 2 e/o 3 della CEDU.

Esempio: nel caso *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia* ([326]), la Corte EDU ha ritenuto che data l'importanza fondamentale dell'articolo 3 della CEDU e la natura irreversibile del danno derivante dalla tortura o dai maltrattamenti, l'articolo 13, in combinato disposto con l'articolo 3, impone che gli stranieri dispongano di un ricorso dotato di effetto sospensivo contro una decisione di allontanamento verso un paese in cui vi siano fondati motivi per ritenere che corrano un rischio reale di subire trattamenti contrari all'articolo 3. Il caso riguardava un cittadino eritreo che, giunto all'aeroporto francese, aveva chiesto di poter entrare nel territorio nazionale per presentare una domanda di asilo. Egli era stato collocato in una «zona di attesa» in attesa dell'esame della sua richiesta. Poiché le autorità avevano giudicato la domanda non credibile, gli era stato negato l'ingresso nel territorio francese, con la conseguenza che rischiava di essere rimpatriato in Eritrea, dove sosteneva di essere esposto al rischio di maltrattamenti. Sebbene la decisione potesse essere impugnata dinanzi a un tribunale, i rimedi disponibili mentre si trovava nella «zona di attesa» non avevano effetto sospensivo. Pertanto, posto che il ricorrente non aveva avuto accesso a tale mezzo di ricorso mentre si trovava nella «zona di attesa», vi era stata una violazione dell'articolo 13 della CEDU, in combinato disposto con l'articolo 3.

Esempio: nel caso *A.M. c. Paesi Bassi* ([327]), la Corte ha ribadito che, quando l'articolo 13 della CEDU è invocato insieme all'articolo 3, un ricorso effettivo deve avere effetto sospensivo. In quel caso, la persona interessata si trovava sul territorio dei Paesi Bassi e non in una «zona di attesa» o in una zona di frontiera.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ([328]), la Corte ha constatato che la Grecia aveva violato l'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 3 a causa delle omissioni commesse dalle autorità nazionali nell'esame della domanda di asilo del ricorrente e del rischio che questi correva di essere

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

([327]) Corte EDU, sentenza del 5 luglio 2016, *A.M. c. Paesi Bassi*, n. 29094/09.

([328]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, punto 293.

direttamente o indirettamente rimpatriato nel suo paese d'origine senza alcuna seria valutazione del merito della sua domanda di asilo e senza avere avuto accesso a un ricorso effettivo.

Quando una persona non sostiene che il proprio rimpatrio comporterebbe una violazione degli articoli 2 e/o 3, la Corte EDU ha stabilito che l'articolo 13 della CEDU non richiede che il ricorso abbia un effetto sospensivo automatico. È il caso, ad esempio, in cui l'interessato sostiene che il suo rimpatrio violerebbe l'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 8 della CEDU o l'articolo 4 del protocollo n. 4 alla CEDU.

Esempio: nel caso *De Souza Ribeiro c. Francia* ([329]), il ricorrente, un cittadino brasiliano, aveva vissuto con la sua famiglia nella Guyana francese (un territorio d'oltremare francese) sin dall'età di sette anni. Le autorità ne avevano disposto l'allontanamento, a seguito del suo trattenimento amministrativo per non aver presentato un valido permesso di soggiorno. Il ricorrente era stato espulso il giorno seguente l'adozione di tale provvedimento, circa 50 minuti dopo aver presentato ricorso contro lo stesso. La Grande Camera della Corte EDU ha ritenuto che affinché il rimedio sia efficace non è imperativo prevederne un effetto sospensivo automatico quando l'espulsione venga contestata a causa di presunte interferenze nella vita privata e familiare. Tuttavia, la Corte ha concluso che la rapidità nell'esecuzione di tale provvedimento aveva avuto l'effetto di rendere i mezzi di ricorso disponibili inefficaci in pratica e, quindi, inaccessibili in violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 8 della CEDU.

Esempio: il caso *Khlaifia e a. c. Italia* ([330]) riguardava il rimpatrio dall'Italia di cittadini tunisini che sostenevano che il loro rimpatrio costituisse un'espulsione collettiva vietata dall'articolo 4 del protocollo n. 4 alla CEDU. La Corte ha ritenuto che, in assenza di un rischio di danno irreversibile derivante da una violazione degli articoli 2 o 3 della CEDU, l'Italia non fosse tenuta a fornire un rimedio con effetto sospensivo automatico, purché offrisse una possibilità effettiva di impugnare la decisione di rimpatrio.

([329]) Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2012, *De Souza Ribeiro c. Francia* [GS], n. 22689/07, punto 83.

([330]) Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia* [GS], n. 16483/12, punti 272-281.

5.1.4. Procedure accelerate e di frontiera in materia di asilo

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di asilo elenca dieci circostanze in cui le domande di asilo devono essere esaminate con una procedura accelerata. Questo è il caso, ad esempio, di domande di asilo giudicate infondate in ragione della provenienza del richiedente da un paese di origine sicuro o a domande in cui il richiedente è un cittadino o un apolide residente abituale in un paese terzo con un tasso di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, secondo i dati annuali di Eurostat.

L'articolo 43 dello stesso regolamento elenca quattro situazioni in cui gli Stati membri possono (ma non devono) applicare le **procedure di frontiera** se il richiedente asilo non soddisfa le condizioni per l'ingresso nel territorio dello Stato membro. Tra queste figurano i casi in cui un richiedente asilo presenta una domanda in un valico di frontiera esterna o in una zona di transito (cfr. paragrafo 1.7) o quando sbarca in uno Stato membro dopo un'operazione di ricerca e soccorso (cfr. paragrafo 1.8).

In tre delle dieci situazioni per le quali è prevista una procedura accelerata, il regolamento prescrive anche l'applicazione **obbligatoria** della **procedura di frontiera** per i richiedenti che non sono ancora stati autorizzati ad entrare in uno Stato membro e non soddisfano le condizioni di ingresso (articolo 45). Si tratta dei casi in cui:

- il richiedente asilo ha intenzionalmente fuorviato le autorità o ha agito in malafede;
- il richiedente è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; e
- il richiedente proviene da un paese terzo con un tasso di riconoscimento inferiore al 20 %.

L'articolo 11 del regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore [regolamento (UE) 2024/1359] consente agli Stati membri di trattare i richiedenti provenienti da un paese terzo con un tasso di riconoscimento a livello dell'UE fino al 50 % nella procedura di frontiera ([331]).

([331]) La definizione di «situazione di crisi» si trova all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore [regolamento (UE) 2024/1359].

Sebbene i principi fondamentali e le garanzie sanciti dal regolamento sulla procedura di asilo rimangano applicabili alle procedure accelerate e alle procedure alle frontiere, il ricorso non avrà effetto sospensivo con la conseguenza che il diritto di rimanere durante la procedura di ricorso dovrà essere appositamente richiesto e/o concesso caso per caso [articolo 68, paragrafo 3, lettera a), e paragrafo 4; cfr. anche paragrafo 5.1.3)]. Le procedure accelerate e di frontiera vengono esaminate più rapidamente e prevedono termini più brevi per presentare ricorso contro una decisione negativa. Gli Stati membri dell'UE devono stabilire i termini entro i quali i richiedenti asilo possono presentare ricorso nelle procedure accelerate, che devono essere compresi tra cinque e dieci giorni [articolo 67, paragrafo 7, lettera a), del regolamento sulla procedura di asilo]. Le decisioni relative alle procedure accelerate devono essere prese il più rapidamente possibile e comunque entro tre mesi dalla presentazione della domanda (articolo 35, paragrafo 3). Le procedure di frontiera non devono durare più di 12 settimane (articolo 51, paragrafo 2), che possono essere prorogate a 16 settimane quando il richiedente è stato trasferito tramite una procedura di Dublino (cfr. paragrafo 5.2) o a 18 settimane in situazioni di crisi (articolo 11, paragrafo 1, del regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore).

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

Esempio: nel caso *I.M. c. Francia* ([332]), il ricorrente, che aveva affermato di essere a rischio di maltrattamenti se rimpatriato in Sudan, aveva tentato di chiedere asilo in Francia. Le autorità avevano ritenuto che la sua domanda di asilo fosse una «frode intenzionale» o costituisse un «abuso della procedura di asilo», essendo stata presentata dopo l'emissione di un provvedimento di allontanamento. Per questa ragione, il primo e unico esame della sua domanda di asilo era stato automaticamente effettuato nell'ambito di una procedura accelerata, priva di garanzie sufficienti (per esempio, i limiti di tempo per presentare la domanda erano stati ridotti da 21 a 5 giorni). Questo termine di ricorso molto breve aveva imposto specifiche limitazioni, tanto che il ricorrente avrebbe dovuto presentare una domanda completa in lingua francese e allegare la stessa documentazione di supporto richiesta nella normale procedura applicata alle persone non soggette ad alcun provvedimento restrittivo della libertà. Il ricorrente avrebbe potuto presentare ricorso presso il tribunale amministrativo

([332]) Corte EDU, sentenza del 2 febbraio 2012, *I.M. c. Francia*, n. 9152/09, punti 136-160. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2023, *A.M.A. c. Paesi Bassi*, n. 23048/19, punti 66-80.

per impugnare il provvedimento di espulsione, ma avrebbe avuto solo 48 ore di tempo per farlo, contro i due mesi garantiti dalla procedura ordinaria. La domanda di asilo del ricorrente era stata pertanto respinta senza che l'ordinamento nazionale, nel suo complesso, gli avesse offerto un mezzo di ricorso effettivo, per far valere le proprie doglianze ai sensi dell'articolo 3 della CEDU. La Corte aveva pertanto concluso per la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU.

5.2. Procedure di determinazione della responsabilità

Ai sensi del diritto dell'UE, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [regolamento (UE) 2024/1351] prevede che gli Stati membri dell'UE esaminino ogni domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e che tale domanda sia esaminata da un solo Stato membro (articolo 16, paragrafo 1).

Esiste una gerarchia di criteri applicabili per attribuire la responsabilità dell'esame delle domande presentate in uno Stato membro dell'UE da persone che si sono poi recate in un altro Stato membro. Se, in base dei criteri stabiliti dal regolamento, un altro Stato è competente a esaminare la domanda, il regolamento prevede una procedura di trasferimento del richiedente in tale Stato. Questa procedura è nota come «procedura di Dublino», poiché è stata istituita per la prima volta dalla Convenzione di Dublino del 1990 ([333]), sostituita nel 2003 dal regolamento di Dublino, ora abrogato.

Si applica una presunzione confutabile secondo cui tutti gli Stati che applicano il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sono sicuri e conformi alla Carta dell'UE e alla CEDU.

Il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione obbliga i richiedenti asilo a presentare domanda di asilo nello Stato membro di primo ingresso, a meno che il richiedente non sia in possesso di un documento di soggiorno valido o di un visto valido rilasciato da un altro Stato membro (articolo 17). Tra i vari criteri elencati nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, lo Stato che ha consentito

([333]) Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee - Convenzione di Dublino, GU C 254 del 19.8.1997.

al richiedente l'ingresso nell'area comune è in genere anche lo Stato responsabile dell'esame della domanda (parte III del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione).

Per determinare attraverso quale Stato una persona è entrata, i suoi dati biometrici vengono rilevati all'arrivo e registrati nella banca dati Eurodac [cfr. regolamento Eurodac (UE) 2024/1358], a cui possono accedere tutti i paesi vincolati dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Ad esempio, se un richiedente asilo arriva nel paese «A» e presenta una domanda di asilo, gli saranno rilevati i dati biometrici. Se poi si reca nel paese «B», i dati biometrici nel paese «B» saranno confrontati con quelli rilevati nel paese «A». Il paese «B» dovrà quindi applicare i criteri di Dublino per determinare se spetta a lui o al paese «A» esaminare la domanda di asilo.

I criteri Dublino si applicano anche quando un numero insolitamente elevato di persone attraversa la frontiera in una situazione eccezionale.

> Esempio: nei casi *Jafari* e *A.S. / Slovenia* ([334]), i tribunali austriaci e sloveni hanno chiesto chiarimenti sulla questione relativa a se tollerare o agevolare attraversamenti di massa delle frontiere in una situazione eccezionale costituisca un «attraversamento irregolare» ai sensi del regolamento Dublino. La CGUE lo ha confermato, indipendentemente dalla natura massiccia degli attraversamenti di frontiera, poiché tali persone non soddisfacevano le condizioni di ingresso quando, dopo aver attraversato la frontiera, si spostavano in un altro Stato membro.

Uno Stato membro dell'UE, anche qualora non sia competente ai sensi dei criteri della procedura Dublino, può comunque decidere di esaminare una domanda (**clausola di sovranità** ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione) ([335]).

([334]) CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, C-646/16, *Khadija Jafari e Zainab Jafari / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* [GS]; e CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, C-490/16, *A.S. / Republika Slovenija* [GS].

([335]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf / Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*; CGUE, sentenza del 23 gennaio 2019, C-661/17, *M.A. e a. / The International Protection Appeals Tribunal e a.*; CGUE, sentenza del 18 aprile 2024, C-359/22, *AHY / Minister for Justice*.

Gli Stati devono garantire che le persone non vengano rimpatriate in Stati membri dell'UE in cui il loro trasferimento comporterebbe un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta. Un trasferimento Dublino deve essere escluso qualora vi siano fondati motivi di ritenere che il richiedente correrebbe un rischio effettivo di essere sottoposto a respingimenti ([336]). In tal caso, ciò potrebbe comportare che gli Stati debbano esaminare una domanda, anche se non è loro responsabilità farlo ai sensi del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Esempio: nelle cause riunite *N.S.* e *M.E.* ([337]), la CGUE si è pronunciata in via pregiudiziale sulla questione se, in determinate circostanze, uno Stato possa essere tenuto a esaminare una domanda ai sensi della clausola di sovranità anche se, secondo i criteri Dublino, la competenza spetta a un altro Stato membro dell'UE. La Corte ha chiarito che gli Stati membri dell'UE devono agire nel rispetto dei diritti e dei principi fondamentali riconosciuti dalla Carta dell'UE nell'esercizio del loro potere discrezionale. Pertanto, gli Stati membri non possono trasferire un richiedente asilo allo Stato membro competente quando le prove dimostrano – e lo Stato membro non può ignorare – carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza che potrebbero costituire una violazione dell'articolo 4 della Carta (divieto di tortura).

Esempio: nel caso *C.K. e altri / Slovenia* ([338]), la CGUE ha stabilito che un trasferimento Dublino deve essere sospeso se le condizioni mediche del richiedente sono così gravi da fornire fondati motivi per ritenere che il trasferimento comporterebbe un rischio reale di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dell'UE.

([336]) CGUE, sentenza del 29 febbraio 2024, C-392/22, *X / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

([337]) CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, cause reunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. / Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. / Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GS].

([338]) CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, C-578/16, *C.K. e a. c. Slovenia*.

Esempio: nel caso *Jawo* ([339]), la CGUE ha concluso che il trasferimento Dublino di un richiedente verso un altro Stato membro è inumano e degradante se espone la persona a una situazione di estrema povertà materiale che «non gli consente di soddisfare i suoi bisogni più elementari» ([340]).

Nelle **procedure Dublino**, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione fissa i termini entro i quali gli Stati devono adempiere alle richieste di presa in carico o di ripresa in carico dei richiedenti asilo (articoli 39, 40, 41 e 46), che può essere prorogato in caso di crisi ([341]). Esso stabilisce altresì che gli Stati devono: raccogliere determinate prove prima di trasferire un richiedente (articolo 40), garantire la riservatezza delle informazioni personali (articolo 73) e informare la persona interessata del regolamento Dublino in generale (articolo 19) ([342]) nonché della decisione di trasferimento e dei mezzi di impugnazione disponibili (articolo 42). L'articolo 22 del regolamento prevede inoltre, di norma, che venga condotto un colloquio personale con ciascun richiedente. Lo stesso regolamento impone dei requisiti probatori in termini di cooperazione amministrativa (articolo 51) e delle garanzie in termini di cessazione della responsabilità (articolo 37).

I trasferiti ai sensi del sistema di Dublino hanno diritto a un ricorso effettivo (articolo 43) ([343]). Gli Stati membri dell'UE devono stabilire i termini per la presentazione del ricorso, che devono essere compresi tra una e tre settimane. Il ricorso non ha effetto sospensivo automatico sull'esecuzione del trasferimento, ma i richiedenti devono avere la possibilità di chiedere la sospensione del trasferimento in attesa della decisione.

([339]) CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, C-163/17, *Abubacarr Jawo / Bundesrepublik Deutschland* [GS].

([340]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, *Bashar Ibrahim, Mahmud Ibrahim e a., Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji / Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland / Taus Magamadov* [GS].

([341]) Cfr. articolo 12 del regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore [(UE) 2024/1359].

([342]) Cfr. CGUE, sentenza del 30 novembre 2023, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Unità Dublino e a. / CZA e a.*

([343]) A tal riguardo, la Corte di giustizia ha rilevato che il giudice chiamato a pronunciarsi sul ricorso non deve essere impedito dal prendere in considerazione fatti avvenuti dopo la decisione di trasferimento, quando tali fatti sono decisivi per la corretta applicazione della procedura Dublino. Cfr. CGEU, sentenza del 15 aprile 2021, C-194/19, *H.A. / Stato belga* [GS].

Esempio: i casi *Ghezelbash* e *Karim* ([344]) si riferiscono all'ambito di applicazione dei rimedi effettivi ai sensi della procedura Dublino. Nella causa *Ghezelbash*, la CGUE ha stabilito che il richiedente ha diritto, in un ricorso contro una decisione di trasferimento, ad invocare l'errata applicazione di uno dei criteri che determinano la competenza ai sensi della procedura Dublino, in particolare quelli relativi alla concessione di un visto. Nella sentenza *Karim*, la CGUE ha concluso che un richiedente che impugna la decisione di trasferimento può invocare la violazione della norma secondo cui uno Stato membro non è più competente per la domanda di protezione internazionale se ha lasciato il suo territorio il periodo di tempo indicato nelle norme che regolano la cessazione delle responsabilità.

La procedura Dublino fissa altresì specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati (cfr. il capitolo 9.1 per ulteriori informazioni) nonché disposizioni volte a garantire il principio dell'unità familiare. Gli articoli da 25 a 28 e l'articolo 34 del regolamento contengono criteri per la determinazione dello Stato competente nel caso di «familiari» (secondo la definizione dell'articolo 2, punto 8, del regolamento). Inoltre, uno Stato membro può chiedere a un altro Stato membro di esaminare una domanda al fine di procedere al ricongiungimento di altri familiari (articolo 35, paragrafo 2, «clausola umanitaria»). Qualora vi siano indicazioni che il richiedente abbia familiari in uno Stato membro, l'articolo 22 impone agli Stati membri dell'UE di fornire al richiedente un modello da compilare con tutte le informazioni pertinenti per determinare lo Stato membro competente.

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

Esempio: il caso *K* ([345]) concerneva la proposta di trasferimento dall'Austria alla Polonia di una ricorrente, la cui nuora aveva un bambino appena nato. La nuora, inoltre, soffriva di una grave malattia e di una seria disabilità da cui era rimasta affetta a seguito di un evento traumatico occorso in un paese terzo. Per di più, se quanto le era successo fosse stato scoperto, la nuora, date le tradizioni culturali intese a ristabilire l'onore della famiglia, avrebbe rischiato di subire gravi

([344]) CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [GS]; CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, C-155/15, *George Karim / Migrationsverket* [GS]. Cfr. anche articolo 43, paragrafo 1, lettera b), del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

([345]) CGUE, sentenza del 6 novembre 2012, C-245/11, *K. / Bundesasylamt* [GS], punti 44-47.

sevizie da parte dei componenti maschi del suo ambiente familiare. In tali circostanze, la CGUE ha stabilito che, allorché si presenti la situazione di dipendenza di cui all'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento Dublino (della versione del 2003, successivamente confluito nell'articolo 34, paragrafo 1, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione), uno Stato membro che non è competente per l'esame di una domanda di asilo in base ai criteri elencati dal regolamento lo diventa.

I richiedenti asilo sono tenuti a collaborare con le autorità durante la procedura Dublino, ad esempio fornendo tutte le informazioni che potrebbero essere rilevanti per determinare lo Stato membro competente e soggiornando in tale Stato o in quello in cui sono in corso le procedure Dublino (articolo 17). I richiedenti che non rispettano i propri obblighi e si trasferiscono in un altro Stato membro perderanno alcune delle condizioni di accoglienza in tale Stato membro, ma un minimo tenore di vita dovrà essere mantenuto in conformità con il diritto dell'UE, inclusa la Carta (articoli 1 e 18; cfr. anche paragrafo 5.1).

Oltre a disciplinare la procedura Dublino, il capo IV del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione stabilisce **misure obbligatorie di solidarietà** a sostegno degli Stati membri dell'UE che si trovano ad affrontare pressioni migratorie. Tali misure possono assumere la forma di

- ricollocazione di richiedenti asilo e di beneficiari di protezione internazionale,
- contributi finanziari o
- misure di solidarietà alternative, come la fornitura di supporto operativo, sviluppo delle capacità, servizi, sostegno al personale, strutture e attrezzature tecniche.

Ai sensi della CEDU, non spetta alla Corte EDU interpretare le regole della procedura Dublino. Tuttavia, come dimostra la giurisprudenza della Corte, gli articoli 3 e 13 possono anche costituire garanzie applicabili nel contesto dei trasferimenti Dublino ([346]).

([346]) Corte EDU, decisione del 6 giugno 2013, *Mohammed Hussein e a. c. Paesi Bassi e Italia* (dec.), n. 27725/10; Corte EDU, decisione del 6 giugno 2013, *Mohammed c. Austria* (dec.), n. 2283/12.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ([347]), la Corte EDU ha accertato la violazione del diritto del ricorrente a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU sia da parte sia della Grecia sia del Belgio. La Corte ha concluso che, a causa della mancata applicazione da parte della Grecia della legislazione in materia di asilo e delle importanti carenze strutturali nell'accesso alla procedura di asilo e ai mezzi di ricorso, non vi erano garanzie efficaci che tutelassero il richiedente dall'allontanamento arbitrario verso l'Afghanistan, paese nel quale rischiava di subire maltrattamenti. Riguardo al Belgio, la procedura d'impugnazione di un trasferimento Dublino verso la Grecia non era conforme ai requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte EDU per i casi in cui l'espulsione in un altro paese potrebbe esporre una persona a un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU, e specificatamente al requisito di un esame attento e rigoroso dei ricorsi.

Esempio: nel caso *Tarakhel c. Svizzera* ([348]), la Corte EDU ha stabilito che, anche in assenza di «carenze sistemiche» del sistema di accoglienza italiano, vi sarebbe una violazione dell'articolo 3 della CEDU qualora i richiedenti asilo fossero stati rimpatriati in Italia senza che le autorità svizzere avessero dapprima ottenuto dalle autorità italiane garanzie individuali che i richiedenti asilo sarebbero stati presi in carico tenendo conto dell'età dei bambini nonché del bisogno della famiglia di restare unita.

5.3. Procedure di rimpatrio

Ai sensi del diritto dell'UE, due strumenti regolano i rimpatri dagli Stati membri verso paesi terzi: la direttiva rimpatri (2008/115/CE) – che sarà sostituita da un regolamento nel giugno 2026 – e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [regolamento (UE) 2024/1349].

La **direttiva rimpatri** si applica ai cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro (articolo 2, paragrafo 1). Stabilisce determinate garanzie circa l'emissione di decisioni di rimpatrio (articoli 6, 12 e 13) e antepone il ricorso alle partenze volontarie rispetto ai rimpatri forzati (articolo 7).

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

([348]) Corte EDU, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera* [GS], n. 29217/12.

Secondo l'articolo 12 della direttiva, le decisioni di rimpatrio nonché le decisioni di divieto d'ingresso devono essere adottate in forma scritta, in una lingua comprensibile all'interessato o che si può ragionevolmente supporre tale, e contenere informazioni sui mezzi di ricorso disponibili. L'articolo 13 della direttiva rimpatri stabilisce che al cittadino di un paese terzo dev'essere concesso il diritto a mezzi di ricorso effettivi avverso le decisioni connesse al rimpatrio, o per chiederne la revisione, dinanzi alla competente autorità giudiziaria o amministrativa o dinanzi ad un organo competente ed indipendente. Tali istanze devono essere investite del potere di sospendere temporaneamente l'esecuzione del rimpatrio durante l'esame del caso. Il cittadino di un paese terzo deve avere la possibilità di ottenere assistenza e rappresentanza legale e, se necessario, assistenza linguistica gratuita ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale.

Esempio: la causa *FMS e a.* ([349]) riguardava un cittadino afghano e uno iraniano la cui domanda di asilo era stata rifiutata. I due ricorrenti erano trattenuti in una zona di transito in Ungheria situata al confine meridionale con la Serbia. In seguito al respingimento della domanda di asilo per inammissibilità ai sensi della disciplina ungherese, i richiedenti erano stati soggetti a due decisioni di rimpatrio che ordinavano il loro ritorno in Serbia. Tuttavia, la Serbia ne aveva rifiutato la riammissione sostenendo che le condizioni stabilite nell'accordo di riammissione UE-Serbia non erano state rispettate (i ricorrenti, attraversando le zone di transito, non erano entrati irregolarmente in Ungheria dalla Serbia). Successivamente, le autorità ungheresi avevano sostituito il paese di destinazione indicato nelle decisioni di rimpatrio con il rispettivo paese di origine di ciascuno dei ricorrenti. La CGUE ha chiarito che modificare il paese di destinazione previsto nell'iniziale decisione di rimpatrio ha un carattere sostanziale tale da far sì che la decisione di rimpatrio debba essere considerata come una nuova decisione. Un controllo giurisdizionale effettivo deve dunque essere garantito contro quest'ultima. La CGUE ha altresì considerato che, nonostante gli Stati membri possano assoggettare il riesame delle decisioni di rimpatrio ad un controllo extragiudiziale (articolo 13, paragrafo 1, della direttiva rimpatri), un individuo soggetto a una decisione di rimpatrio, deve, nel corso della procedura, essere in grado di sottoporre la legittimità della decisione di rimpatrio ad almeno un'autorità giudiziaria, in conformità al diritto a un rimedio effettivo dinanzi a un giudice previsto

([349]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, punti 110-123 e 124-130.

dall'articolo 47 della Carta. In assenza di disposizioni nazionali che prevedano tale controllo giurisdizionale, il giudice nazionale ha diritto a esaminare un'azione volta a contestare la legittimità della decisione di rimpatrio.

La direttiva rimpatri stabilisce che i rimpatri forzati devono essere effettuati nel dovuto rispetto della dignità e dell'integrità fisica della persona interessata (articolo 8, paragrafo 4). Inoltre, deve essere istituito un sistema di monitoraggio efficace per i rimpatri forzati (articolo 8, paragrafo 6) ([350]) (cfr. capitolo 10). L'allegato della decisione 2004/573/CE del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento fornisce orientamenti, tra l'altro, su questioni mediche, sulla formazione e la condotta degli agenti di scorta e sull'uso di misure coercitive ([351]).

La direttiva rimpatri richiede che lo stato di salute della persona sia preso in considerazione nel processo di rimpatrio (articolo 5). In caso di rimpatrio aereo, ciò richiede in genere che il personale medico certifichi l'idoneità della persona a viaggiare. Le condizioni di salute fisica e mentale della persona possono anche essere il motivo di un possibile rinvio dell'allontanamento (articolo 9). La legislazione e le politiche nazionali possono anche affrontare questioni sanitarie specifiche, come quelle delle donne in una fase avanzata della gravidanza. Nell'attuazione degli allontanamenti si deve tenere debitamente conto del diritto alla vita familiare (articolo 5) e i minori non accompagnati possono essere riconsegnati solo ai familiari, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza (articolo 10) ([352]) (cfr. anche paragrafo 9.1.1).

([350]) Per maggiori informazioni sulle pratiche degli Stati membri dell'UE, cfr. FRA, *Forced return monitoring systems – 2025 update* (Sistemi di monitoraggio del rimpatrio forzato – aggiornamento 2025), 2025, disponibile in lingua inglese.

([351]) Decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 (2004/573/CE) relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE) GU L 261/29 del 6.8.2004. Cfr. anche Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), *Code of Conduct: For return operations and return interventions coordinated or organised by Frontex* (Codice di condotta: per le operazioni di rimpatrio e gli interventi di rimpatrio coordinati o organizzati da Frontex), Frontex, Varsavia, 2021.

([352]) FRA, *Returning Unaccompanied Children: Fundamental rights considerations* (Il rimpatrio dei minori non accompagnati: considerazioni in materia di diritti fondamentali), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, settembre 2019 (disponibile in lingua inglese); CGUE, sentenza del 14 gennaio 2021, C-441/19, *TQ / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Cfr. anche, CGUE, sentenza del 15 febbraio 2023, C-484/22, *Bundesrepublik Deutschland / GS*.

L'articolo 9 della direttiva stabilisce anche che le decisioni di allontanamento devono essere rinviate qualora violino il principio di non respingimento ([353]) e nei casi in cui gli interessati si basino su un mezzo di ricorso con effetto sospensivo. È, inoltre, possibile rinviare l'allontanamento in considerazione delle particolari condizioni dell'interessato, nonché di ostacoli tecnici all'allontanamento. Ove sia disposto il rinvio dell'allontanamento, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a confermare per iscritto che l'esecuzione della decisione è temporaneamente sospesa (articolo 14) ([354]).

La direttiva rimpatri non si applica ai cittadini di un paese terzo che sono familiari di cittadini dell'UE (trasferitisi in un altro Stato membro dell'UE) o di altri cittadini SEE/svizzeri, la cui situazione è disciplinata dalla direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE). La direttiva sulla libera circolazione ha introdotto garanzie procedurali nel contesto delle restrizioni all'ingresso e al soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Quando sono adottati tali provvedimenti occorre garantire l'accesso a mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi (articoli 27, 28 e 31). Gli interessati devono ricevere una notifica scritta dei provvedimenti e devono essere in grado di comprenderne il contenuto e le conseguenze. La notifica deve specificare gli aspetti procedurali da osservare per opporre ricorso nonché il termine entro il quale agire (articolo 30). I cittadini turchi sono ammessi a una protezione analoga ([355]).

Il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera si applica ai cittadini di paesi terzi la cui domanda di asilo è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera (articolo 1; cfr. anche paragrafo 5.1.4). Il regolamento stabilisce che tali migranti non sono legalmente autorizzati a entrare nel territorio dello Stato membro in questione (articolo 4, paragrafo 1). Di conseguenza, durante la procedura di rimpatrio alla frontiera, sono tenuti a risiedere in un luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, ovvero in una zona di transito (articolo 4, paragrafo 2). I migranti sottoposti a una procedura di rimpatrio alla frontiera possono essere trattenuti come misura di ultima istanza nelle situazioni previste dal regolamento (articolo 5; cfr. anche paragrafo 7.3).

([353]) Cfr. CGUE, sentenza del 17 ottobre 2024, C-156/23, *K, L, M, N / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

([354]) Cfr. CGUE, sentenza del 12 settembre 2024, C-352/23, *Changu*.

([355]) Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia.

La procedura di rimpatrio alla frontiera può durare fino a 12 settimane (articolo 4, paragrafo 4), prorogabili di sei settimane in caso di crisi [articolo 6, paragrafo 1, lettera a)] ([356]). Durante questo periodo, continuano ad applicarsi diverse disposizioni della direttiva rimpatri (articolo 4, paragrafo 3). Tra queste, l'obbligo di tenere debitamente conto dell'interesse superiore del minore, della vita familiare, dello stato di salute della persona interessata e del principio di non respingimento; l'obbligo di rinviare l'allontanamento in situazioni specifiche, per esempio quando violerebbe il divieto di respingimento; il rispetto del principio dell'unità del nucleo familiare, l'accesso a prestazioni sanitarie d'urgenza e trattamento essenziale delle malattie, accesso dei minori all'istruzione di base e la necessità di rispondere alle esigenze specifiche delle persone vulnerabili quando l'allontanamento è rinviato o durante il periodo di partenza volontaria, se concesso. Se il termine massimo per una procedura di rimpatrio alla frontiera viene raggiunto e il rimpatrio non ha avuto luogo, la procedura di rimpatrio alla frontiera termina e la procedura di rimpatrio ordinaria prosegue in conformità alla direttiva rimpatri, che si applica integralmente (articolo 4, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera).

Ai sensi della CEDU, oltre alle considerazioni relative all'articolo 13 della Convenzione, l'articolo 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione specifica garanzie particolari che devono essere rispettate nei casi di espulsione di stranieri **legalmente** residenti. Inoltre, la Corte EDU ha stabilito che l'articolo 8 della CEDU contiene garanzie procedurali per impedire un'ingerenza arbitraria con il diritto alla vita familiare e privata. Ciò può interessare le persone che sono rimaste in un dato paese per un certo tempo e vi hanno sviluppato una vita privata e familiare o che sono coinvolte in procedimenti giudiziari in tale Stato. Irregolarità negli aspetti procedurali del processo decisionale a norma dell'articolo 8 possono determinare una violazione del paragrafo 2 del suddetto articolo, in ragione del fatto che la decisione non è stata presa nel rispetto della legislazione.

Esempio: il caso *Muhammad e Muhammad c. Romania* ([357]) riguardava due cittadini pakistani residenti da lungo tempo in Romania con visti per motivi di studio, che erano stati espulsi per motivi di sicurezza nazionale sulla base di un rapporto classificato. I ricorrenti non avevano accesso ai documenti classificati

([356]) La definizione di «crisi» si trova all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore [regolamento (UE) 2024/1359].

([357]) Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2020, *Muhammad e Muhammad c. Romania* [GS], n. 80982/12. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 19 settembre 2024, *Trapitsyna e Isaeva c. Ungheria*, n. 5488/22; Corte EDU, sentenza del 24 aprile 2008, *C.G. e a. c. Bulgaria*, n. 1365/07.

su cui si basava la decisione di espulsione, né erano state loro fornite informazioni specifiche sui fatti e sui motivi sottostanti l'espulsione; non potevano quindi contestare la decisione in modo informato. La Corte EDU ha ritenuto che vi fosse una violazione dell'articolo 1, paragrafo 1, del protocollo n. 7, ritenendo che tale disposizione richieda, in linea di principio, che i migranti espulsi siano informati degli elementi fattuali pertinenti che hanno indotto le autorità nazionali competenti a considerarli una minaccia per la sicurezza nazionale e che sia loro garantito l'accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni su cui si basa la decisione di espulsione.

Esempio: entrambi i casi *Anayo* e *Saleck Bardi* ([358]) vertevano sul rimpatrio di cittadini di un paese terzo in cui erano coinvolti bambini. La Corte EDU ha concluso per una violazione dell'articolo 8 della CEDU alla luce delle irregolarità emerse nel processo decisionale, come la mancata considerazione dell'interesse superiore del minore o l'assenza di coordinamento tra le autorità nella determinazione di tali interessi.

Una violazione del principio di riservatezza può anche sollevare questioni nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 della CEDU e, laddove una violazione comporti un rischio di maltrattamenti al momento del rimpatrio, può rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della CEDU. La Corte EDU ha ritenuto che una violazione della riservatezza nel processo di rimpatrio sia contraria all'articolo 3 della CEDU, poiché la divulgazione di informazioni secondo cui il rimpatriato era un sospetto terrorista potrebbe comportare un rischio di maltrattamenti ([359]).

Le *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato) del Consiglio d'Europa affrontano anche il rispetto e le restrizioni imposte al trattamento dei dati personali e il divieto di condividere informazioni relative alle domande di asilo (Linea guida 12).

Un rimpatrio attuato tanto tempestivamente da escludere, in virtù del ridotto lasso di tempo a disposizione, il riesame giudiziale della legittimità della misura di rimpatrio rende i rimedi esistenti inefficaci e non disponibili in pratica, violando in questo modo l'articolo 13 della CEDU ([360]).

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

([359]) Corte EDU, sentenza del 9 gennaio 2018, *X. c. Svezia*, n. 36417/16, punti 55-61.

([360]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 156-164.

Inoltre, nel procedere al rimpatrio di una persona, occorre tenere conto delle sue particolari vulnerabilità, come quelle derivanti dall'età, dalla gravidanza o da problemi di salute mentale ([361]). I migranti in situazione irregolare soggetti a espulsione devono essere attestati come idonei al viaggio ([362]).

5.4. Uso della forza e misure restrittive durante il processo di rimozione

Che vengano espulsi per via aerea, terrestre o marittima, gli individui devono essere rimpatriati in modo sicuro, dignitoso e umano. Si sono verificati casi di rimpatriati deceduti durante l'espulsione per asfissia o gravi lesioni. Si sono verificati decessi anche nei centri di detenzione prima che l'espulsione avesse luogo. L'espulsione può anche aumentare il rischio di autolesionismo o suicidio, sia durante la detenzione prima dell'espulsione che durante l'espulsione stessa.

In base al diritto interno, gli agenti statali, come gli ufficiali di custodia o il personale di scorta, possono essere autorizzati a usare la forza nell'esercizio delle loro funzioni. Sia il diritto dell'UE che la CEDU stabiliscono che tale forza deve essere ragionevole, necessaria e proporzionata.

Il diritto dell'UE e la CEDU stabiliscono norme comuni applicabili ai casi di morte in custodia. Il diritto alla vita è garantito dall'articolo 2 sia della Carta che della CEDU. L'articolo 2 sancisce uno dei diritti più importanti, al quale non è prevista alcuna deroga ai sensi dell'articolo 15 della CEDU. La CEDU stabilisce, tuttavia, che l'uso della forza, in particolare della forza letale, non viola l'articolo 2 se è «assolutamente necessario» e «strettamente proporzionato» ([363]).

([361]) Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2016, *Shioshvili e a. c. Russia*, n. 19356/07, punti 85-86; Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09; Corte EDU, sentenza del 4 novembre 2010, *Darraj c. Francia*, n. 34588/07; Corte EDU, sentenza del 12 gennaio 2007, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03; Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 68-70.

([362]) Corte EDU, decisione del 22 giugno 2010, *Al-Zawatia c. Svezia* (dec.), n. 50068/08, punto 58. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2021, *Khachaturov c. Armenia*, n. 59687/17 (il trasferimento di un individuo il cui stato di salute è particolarmente precario può, di per sé, comportare per l'individuo interessato un rischio concreto di essere sottoposto a maltrattamenti).

([363]) Corte EDU, sentenza del 27 settembre 1995, *McCann e a. c. Regno Unito*, n. 18984/91, punti 148-149; Corte EDU, sentenza del 15 maggio 2007, *Yüksel Erdoğan e a. c. Turchia*, n. 57049/00, punto 86; Corte EDU, *Ramsahai e a. c. Paesi Bassi* [GS], n. 52391/99, punto 286; Corte EDU, sentenza del 24 marzo 2011, *Giuliani e Gaggio c. Italia* [GS], n. 23458/02, punti 175-176.

Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva rimpatri stabilisce norme sulle misure coercitive. Tali misure devono essere utilizzate come ultima risorsa e devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza. Devono essere attuate nel dovuto rispetto della dignità e dell'integrità fisica della persona interessata (articolo 8, paragrafo 4). L'allegato della decisione 2004/573/CE del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento contiene ulteriori dettagli operativi sull'uso di misure coercitive.

Ai sensi della CEDU, l'obbligo primario degli Stati ai sensi dell'articolo 2 della CEDU nel contesto dell'uso della forza da parte di agenti statali comporta l'istituzione di un quadro giuridico appropriato che definisca le circostanze limitate in cui le forze dell'ordine possono ricorrere alla forza. La giurisprudenza relativa all'articolo 2 della CEDU richiede un quadro legislativo, regolamentare e amministrativo che disciplini l'uso della forza da parte di agenti statali al fine di proteggere da arbitrarietà, abusi e perdite di vite umane, compresi gli incidenti evitabili. La struttura del personale, i canali di comunicazione e le linee guida sull'uso della forza devono essere definiti in modo chiaro e adeguato all'interno di tale quadro ([364]). Qualora gli agenti statali eccedano la quantità di forza che sono ragionevolmente autorizzati a usare e ciò causi danni, o persino la morte, lo Stato membro può essere ritenuto responsabile. È necessario che sia condotta un'indagine efficace e indipendente sull'accaduto, in grado di portare a un procedimento penale ([365]), e che le autorità competenti applichino un controllo rigoroso alle indagini ([366]).

La Corte EDU ha stabilito che gli Stati membri non hanno soltanto obblighi negativi di non arrecare danno agli individui, ma anche obblighi positivi di proteggerli contro la perdita della vita o lesioni gravi, incluse quelle causate da terzi o da loro stessi, nonché di garantire l'accesso ai servizi medici. L'obbligo dello Stato membro di proteggere un individuo comprende anche il dovere di predisporre disposizioni legislative e procedure adeguate, incluse norme penali con relative sanzioni, al fine di prevenire e dissuadere la commissione di reati che comportino la perdita della vita o lesioni

([364]) Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2004, *Makaratzis c. Grecia* [GS], n. 50385/99, punto 58; Corte EDU, sentenza del 6 luglio 2005, *Nachova e altri c. Bulgaria* [GS], nn. 43577/98 e 43579/98, punto 96; Corte EDU, sentenza del 24 marzo 2011, *Giuliani e Gaggio c. Italia* [GS], n. 23458/02, punto 209.

([365]) Corte EDU, sentenza del 27 settembre 1995, *McCann e a. c. Regno Unito*, n. 18984/91, punto 161; Corte EDU, sentenza del 18 maggio 2000, *Velikova c. Bulgaria*, n. 41488/98, punto 80.

([366]) Corte EDU, sentenza del 26 aprile 2011, *Enukidze e Girgvliani c. Georgia*, n. 25091/07, punto 277; Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2016, *Armani Da Silva c. Regno Unito* [GS], n. 5878/08, punto 229.

gravi ([367]). La questione è se le autorità abbiano fatto tutto ciò che si poteva ragionevolmente attendere da esse per evitare un rischio reale e immediato per la vita, del quale erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza ([368]).

Nel valutare la legalità dell'uso della forza, la Corte EDU ha preso in considerazione diversi fattori, tra cui la natura dello scopo perseguito e il pericolo per la salute e la vita insito nella situazione. La Corte esamina le circostanze di un particolare uso della forza, tra cui la sua natura deliberata o involontaria e l'esistenza o meno di un'adeguata pianificazione e controllo dell'operazione.

> Esempio: nel caso *Kaya c. Turchia* ([369]), la Corte EDU ha ribadito che lo Stato deve considerare la forza impiegata e il grado di rischio che questa possa comportare la perdita di vite umane.

L'uso della contenzione può sollevare questioni non solo ai sensi dell'articolo 2, che prevede la perdita di vite umane o una situazione di pre-morte, come il tentativo di suicidio che causa danni permanenti, ma anche ai sensi degli articoli 3 e 8 della CEDU in situazioni in cui l'individuo viene danneggiato o ferito dall'uso di misure contenitive che non costituiscono un omicidio illecito.

La Corte ha stabilito che vi è violazione dell'articolo 3 della CEDU quando un individuo subisce danni cerebrali a seguito dell'uso eccessivo della forza al momento dell'arresto ([370]), quando i detenuti vengono schiaffeggiati in faccia da agenti dello Stato durante la loro detenzione presso una stazione di polizia ([371]) o quando le autorità non indagano efficacemente sulle denunce dei ricorrenti relative a presunti maltrattamenti durante l'espulsione ([372]).

La Corte EDU ha espresso preoccupazione per gli incidenti che coinvolgono la polizia o altri agenti che prendono parte a «interventi» contro individui nel contesto dell'articolo 8 della CEDU. Gli individui devono essere protetti dal rischio di intrusioni

([367]) Corte EDU, sentenza del 28 ottobre 1998, *Osman c. Regno Unito*, n. 23452/94; Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2002, *Mastromatteo c. Italia* [GS], n. 37703/97, punti 72-73; Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *Finogenov e altri c. Russia*, nn. 18299/03 e 27311/03, punto 209.

([368]) Corte EDU, sentenza del 15 gennaio 2009, *Branko Tomašić e altri c. Croazia*, n. 46598/06, punto 51.

([369]) Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 1998, *Kaya c. Turchia*, n. 158/1996/777/978.

([370]) Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2000, *İlhan c. Turchia* [GS], n. 22277/93, punti 77–87.

([371]) Corte EDU, sentenza del 28 settembre 2015, *Bouyid c. Belgio* [GS], n. 23380/09.

([372]) Corte EDU, sentenza del 4 aprile 2017, *Thuo c. Cipro*, n. 3869/07; Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2023, *Shahzad c. Ungheria (n. 2)*, n. 37967/18.

indebite della polizia nelle loro abitazioni ([373]). Devono essere predisposte misure di salvaguardia per evitare qualsiasi possibile abuso e proteggere la dignità umana. Queste potrebbero includere l'obbligo per lo Stato di condurre un'indagine efficace se questo è l'unico mezzo legale per esaminare le accuse di perquisizioni illegali di proprietà ([374]).

Morte o lesioni possono essere causate da tecniche di contenzione coercitiva o dall'incapacità dello Stato membro di prevenire la perdita di vite umane, anche per autolesionismo o per motivi medici ([375]). A questo proposito, le *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato) del Consiglio d'Europa vietano le misure di contenzione che potrebbero ostruire le vie respiratorie, parzialmente o totalmente, o costringere il rimpatriato ad assumere posizioni in cui rischia l'asfissia (Linea guida 19).

5.5. Assistenza legale e linguistica nelle procedure di asilo e di rimpatrio

L'accesso all'assistenza legale è un elemento essenziale dell'accesso alla giustizia. Senza accesso alla giustizia, i diritti delle persone non possono essere protetti efficacemente ([376]). Il supporto legale e linguistico è particolarmente importante nelle procedure di asilo e di rimpatrio, nell'ambito delle quali le barriere linguistiche possono rappresentare un ostacolo per le persone interessate ai fini della comprensione delle procedure, spesso complesse o attuate in tempi rapidi.

Ai sensi della CEDU, il diritto di accesso alla giustizia discende dal diritto a un processo equo sancito all'articolo 6 della CEDU, che occupa un posto di grande rilevanza in qualsiasi democrazia ([377]). L'articolo 6 è stato ritenuto inapplicabile nei

([373]) Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2017, *Kučera c. Slovacchia*, n. 48666/99, punti 119 e 122-124; Corte EDU, sentenza del 28 luglio 2009, *Rachwalski e Ferenc c. Polonia*, n. 47709/99, punti 58-63.

([374]) Corte EDU, sentenza del 12 giugno 2013, *Vasylchuk c. Ucraina*, n. 24402/07, punto 84.

([375]) Cfr. per esempio, il caso del Regno Unito *FGP c. Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (Admin), 5 luglio 2012.

([376]) Per maggiori informazioni si veda FRA, *Access to Effective Remedies: The asylum-seeker perspective* (L'accesso a mezzi di impugnazione efficaci: il punto di vista dei richiedenti asilo), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2010, disponibile in inglese, francese e tedesco; e FRA e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2016, capitolo 3 «Patrocinio a spese dello Stato» e capitolo 4 «Diritto di farsi consigliare, difendere e rappresentare».

([377]) Corte EDU, sentenza del 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda*, n. 6289/73.

procedimenti in materia di asilo e di immigrazione, perché essi non vertono sulla determinazione di un diritto o di un dovere civile, né di un'accusa penale ([378]). Tuttavia, i principi di «accesso alla giustizia», sviluppati dalla Corte in forza dell'articolo 6 della CEDU, può essere rilevante per la valutazione di un ricorso ai sensi dell'articolo 13 della CEDU. In termini di garanzie procedurali, i requisiti di cui all'articolo 13 sono meno rigorosi di quelli dell'articolo 6, ma l'essenza stessa di un «mezzo di ricorso» per le finalità dell'articolo 13 impone una procedura accessibile.

Esempio: nel caso *G.R. c. Paesi Bassi* ([379]), la Corte EDU ha constatato una violazione dell'articolo 13 della CEDU sulla questione dell'accesso effettivo alla procedura amministrativa per l'ottenimento di un permesso di soggiorno. La Corte ha osservato che, pur essendo disponibile in diritto, la procedura amministrativa per l'ottenimento di un permesso di soggiorno e l'esenzione dal pagamento delle spese previste per legge non era disponibile nella pratica, a causa degli oneri amministrativi sproporzionati rispetto al reddito effettivo della famiglia del ricorrente. La Corte ha altresì posto l'accento sull'atteggiamento formalistico del ministro competente, che non aveva interamente esaminato lo stato di indigenza del ricorrente. Essa ha ribadito che i principi di «accesso alla giustizia» sviluppati ai sensi dell'articolo 6 sono rilevanti anche ai fini dell'articolo 13 e che, pertanto, a sua volta richiede una procedura accessibile.

La Corte EDU, nella sua giurisprudenza, ha fatto riferimento alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul gratuito patrocinio per agevolare l'accesso alla giustizia, specialmente per gli indigenti ([380]).

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ([381]), la Corte EDU ha stabilito che il ricorrente non aveva ricevuto informazioni su come accedere alle organizzazioni che offrono assistenza e consulenza legale, nonostante il ricorrente non disponesse dei mezzi necessari per pagare un avvocato in Grecia, dove era stato rimpatriato. Questa situazione, aggravata dalla mancanza di avvocati che

([378]) Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2000, *Maaouia c. Francia* [GS], n. 39652/98, punto 38.

([379]) Corte EDU, sentenza del 10 gennaio 2012, *G.R. c. Paesi Bassi*, n. 22251/07, punti 49-50.

([380]) Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, REC(81)7 – Measures facilitating access to justice (Raccomandazione REC (81)7 sulle misure che facilitano l'accesso alla giustizia), adottata il 14 maggio 1981; Corte EDU, sentenza del 22 marzo 2007, *Siałkowska c. Polonia*, n. 8932/05.

([381]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, punto 319.

prestassero gratuito patrocinio, aveva reso l'intero sistema greco del gratuito patrocinio inefficace nella pratica. La Corte EDU ha concluso per una violazione dell'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 3.

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta rappresenta una tappa fondamentale nel processo di rafforzamento del diritto al gratuito patrocinio e all'assistenza legale ai sensi del diritto dell'UE. L'articolo 47 della Carta stabilisce che «[o]gni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare [...]» e che «[a] coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

Contrariamente alla corrispondente disposizione della CEDU, il diritto a un processo equo ai sensi del diritto dell'UE si applica alle cause in materia di asilo e d'immigrazione. L'inclusione del gratuito patrocinio nell'articolo 47 della Carta ne riflette l'importanza storica e costituzionale. Le spiegazioni in merito all'articolo 47 in riferimento alla disposizione sul gratuito patrocinio citano la giurisprudenza di Strasburgo, in particolare la causa *Airey* ([382]). Il gratuito patrocinio nelle cause in materia di asilo e d'immigrazione costituisce una parte fondamentale della necessità di un ricorso effettivo e della necessità di un processo equo.

5.5.1. Assistenza legale e linguistica nelle procedure di asilo

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di asilo accorda ai richiedenti il diritto di consultare un avvocato o altro consulente legale per gli aspetti relativi alla loro domanda (consulenza legale), che deve essere disponibile gratuitamente nel procedimento amministrativo (articolo 16). In virtù dell'articolo 17 del regolamento, nell'eventualità di una decisione negativa dell'autorità, gli Stati membri dell'UE provvedono affinché ai richiedenti siano concesse assistenza e/o rappresentanza legali gratuite per presentare un ricorso e per la partecipazione alle udienze. L'assistenza legale gratuita può non essere concessa in determinate situazioni specificate nel regolamento, tra cui, ad esempio, se il richiedente dispone di risorse sufficienti per permettersi assistenza e/o rappresentanza legale o se il ricorso non ha prospettive concrete di successo (articolo 17,

([382]) Corte EDU, sentenza del 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda*, n. 6289/73.

paragrafo 2). Gli Stati membri dell'UE possono imporre determinate condizioni per la fornitura di assistenza e rappresentanza legale gratuite, come limiti monetari o limiti temporali (articolo 19).

L'articolo 18 del regolamento contiene altresì disposizioni riguardanti l'ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali, compresa l'autorizzazione del consulente legale ad avere accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente, nonché a visitare il cliente, se questi è trattenuto o detenuto in aree chiuse, quali le strutture di permanenza temporanea e le zone di transito. Ai richiedenti è consentito portare con sé il proprio consulente legale al colloquio personale per l'asilo (articolo 13, paragrafo 4).

Numerose disposizioni del regolamento sulla procedura di asilo garantiscono che i richiedenti ricevano assistenza linguistica ove necessario. L'articolo 8 prevede che i richiedenti abbiano accesso ai servizi di un interprete per la registrazione e la presentazione della domanda di asilo, nonché durante il colloquio personale, qualora non sia possibile garantire altrimenti una comunicazione adeguata (cfr. anche l'articolo 13). Ove necessario, un interprete deve inoltre fornire assistenza durante la valutazione delle garanzie procedurali speciali (articolo 20).

Ai sensi della CEDU, nel valutare l'applicazione dell'articolo 13 della CEDU, la Corte EDU ha sottolineato l'importanza dell'interpretazione per garantire l'accesso alle procedure di asilo laddove gli individui desiderino esprimere timore di subire danni in relazione all'articolo 3 della CEDU in caso di allontanamento ([383]).

I punti IV.1.f e XI.6 delle *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo) ([384]) del **Consiglio d'Europa** riconoscono il diritto all'assistenza legale e al gratuito patrocinio.

([383]) Corte EDU, sentenza del 20 luglio 2021, *D c. Bulgaria*, n. 29447/17.

([384]) Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo), adottate il 1º luglio 2009.

5.5.2. Assistenza legale e linguistica nelle procedure di rimpatrio

Ai sensi del diritto dell'UE, la fornitura di assistenza legale non si limita alle procedure di asilo ma copre anche tutte le procedure relative al rimpatrio ([385]). Si tratta di un aspetto significativo, poiché consente alle persone di richiedere il controllo di legittimità di una decisione di allontanamento. È possibile che alcune persone, destinatarie di una decisione di rimpatrio formulata ai sensi della direttiva rimpatri, non abbiano mai potuto fare ricorso o richiedere una revisione delle loro domande. Alcuni individui possono aver costituito una famiglia mentre si trovavano in uno Stato membro dell'UE e quindi dovranno adire un giudice per determinare la compatibilità della decisione di rimpatrio con i diritti umani. L'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva rimpatri stabilisce che gli Stati membri dell'UE «provvedono a che sia garantita, su richiesta, la necessaria assistenza e/o rappresentanza legale gratuita» ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale e alle condizioni di cui all'articolo 15, paragrafi 3 e 6, della direttiva 2005/85/CE (cfr. paragrafo 5.1).

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

Anche le *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato) del Consiglio d'Europa prevedono l'assistenza legale (Linea guida n. 9) in materia di procedure di rimpatrio ([386]).

Punti salienti

- Il diritto dell'UE impone di predisporre procedure eque ed efficaci tanto per l'esame delle domande di asilo che per i rimpatri (cfr. paragrafi 5.1.1 e 5.4). Sono previste garanzie procedurali per tutte le procedure, comprese quelle di frontiera (cfr. paragrafi 5.1.4, 5.2 e 5.3).

([385]) Cfr. CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2014, C-249/13, *Khaled Boudjlida / Préfet des Pyrénées-Atlantiques*.

([386]) Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Twenty guidelines on forced return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato), adottate il 4 maggio 2005.

- Il diritto dell'UE prevede garanzie procedurali in merito al diritto e alla revoca del sostegno e dei benefici per i richiedenti asilo (cfr. paragrafo 5.1).
- L'articolo 13 della CEDU garantisce il diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale per ogni doglianza sostenibile ai sensi della CEDU o dei suoi protocolli. In materia di immigrazione, detto articolo impone un esame indipendente e rigoroso di qualsiasi ricorso in cui vi siano seri motivi di temere che un individuo sia esposto a un rischio effettivo di trattamento contrario all'articolo 2 o all'articolo 3 della CEDU in caso di espulsione o estradizione (cfr. paragrafo 5.1.2).
- Ai sensi dell'articolo 13 della CEDU, il ricorso deve avere un effetto sospensivo automatico quando una persona sostiene che l'attuazione di una misura di rimpatrio potrebbe esporla a un rischio reale di violazione degli articoli 2 o 3 della CEDU a causa della natura irreversibile del danno che potrebbe verificarsi. Nei casi in cui non vi sia alcun rischio di tale danno, la CEDU richiede che l'individuo abbia l'effettiva possibilità di impugnare la decisione di espulsione facendo eseguire un esame sufficientemente approfondito delle sue denunce da un tribunale nazionale indipendente e imparziale (cfr. paragrafo 5.1.3).
- L'articolo 47 della Carta impone un ricorso effettivo e garanzie di equità più ampie rispetto all'articolo 13 della CEDU (cfr. paragrafo 5.1.2).
- Gli allontanamenti devono essere effettuati in modo sicuro e umano e devono tutelare la dignità dell'individuo (cfr. paragrafo 5.4).
- La mancanza di assistenza legale può sollevare una questione in relazione all'articolo 13 della CEDU nonché all'articolo 47 della Carta (cfr. paragrafo 5.5).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

6 Vita privata e familiare e diritto di sposarsi



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 9 (diritto di sposarsi e di costituire una famiglia) Risoluzione del Consiglio sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi (1997)	**Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia**	CEDU, articolo 12 (diritto di sposarsi) Corte EDU, *Schembri c. Malta* (dec.), n. 66297/13, 2017 (matrimonio non autentico)
Carta, articolo 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare) **Componenti del nucleo familiare di cittadini UE, SEE e svizzeri che esercitano i diritti di libera circolazione:** Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE) CGUE, C-673/16, *Coman* [GS], 2018 (matrimonio tra persone dello stesso sesso) CGUE, C-127/08, *Metock* [GS], 2008 (non è necessario che un familiare, cittadino di un paese terzo, abbia previamente soggiornato legalmente in uno Stato membro dell'UE) **Familiari dipendenti da cittadini UE che non hanno esercitato la libera circolazione:** CGUE, C-60/00, *Carpenter*, 2002 (il coniuge, cittadino di un paese terzo, può rimanere con i figli nel paese d'origine dell'altro coniuge, quando questi viaggia in un altro Stato membro dell'UE)	**Membri della famiglia già presenti nell'UE**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Corte EDU, *Martinez Alvarado c. Paesi Bassi*, n. 4470/21, 2024 (dipendenza e vita familiare tra parenti adulti) Corte EDU, *Jeunesse c. Paesi Bassi* [GS], n. 12738/10, 2014 (interesse superiore del minore) Corte EDU, *Nunez c. Norvegia*, n. 55597/09, 2011 (vita familiare in Norvegia)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
CGUE, C-59/85, *Stato olandese / Reed*, 1986 (partner non sposati) CGUE, C-34/09, *Zambrano* [GS], 2011 (bambini a rischio di perdere i benefici derivanti dalla cittadinanza dell'UE) CGUE, C-624/20, *E.K.*, 2022 (diritti di soggiorno derivati e status di soggiornante di lungo periodo per familiari a carico) **Componenti del nucleo familiare di immigrati stabiliti:** Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE) (il familiare deve di norma presentare la domanda prima di entrare nel paese)		
Familiari di cittadini UE, SEE e svizzeri che esercitano la libera circolazione: Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE) **Componenti del nucleo familiare di soggiornanti cittadini di un paese terzo:** Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE) CGUE, C-338/13, *Noorzia*, 2014 (età minima per presentare una domanda di ricongiungimento familiare) CGUE, C-578/08, *Chakroun*, 2010 (irrilevanza del momento in cui è stato costituito il nucleo familiare, ossia se prima o dopo l'ingresso del cittadino di Paese terzo nel territorio dello Stato membro)	Ricongiungimento familiare	CEDU, articolo 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita private e familiare) Corte EDU, *Biao c. Danimarca* [GS], n. 38590/10, 2016 (discriminazione indiretta) Corte EDU, *B.F. e altri c. Svizzera*, nn. 13258/18 e altri 3, 2023 (ricongiungimento familiare dei rifugiati) Corte EDU, *Tuquabo-Tekle e a. c. Paesi Bassi*, n. 60665/00, 2006 (ricongiungimento con i figli) Corte EDU, *M.A. c. Danimarca* [GS], n. 6697/18, 2021 (periodo di attesa di tre anni prima della possibilità di presentare domanda di ricongiungimento familiare) CSE, articolo 19, paragrafo 6 (ricongiungimento familiare dei lavoratori stranieri)
Carta, articolo 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare)	Garanzie relative all'espulsione dei membri della famiglia	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Componenti del nucleo familiare di cittadini dell'UE, SEE e Svizzera che esercitano il diritto alla libera circolazione: Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articolo 13 **Componenti del nucleo familiare di immigrati stabiliti:** Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE), articolo 15	Casi di interruzione delle relazioni	
Componenti del nucleo familiare di cittadini dell'UE, SEE e Svizzera che esercitano il diritto alla libertà di circolazione: Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articoli 27-33 **Componenti del nucleo familiare di immigrati stabiliti:** Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE), articolo 6, paragrafo 2	Casi di condanne penali	Corte EDU, *Unuane c. Regno Unito*, n. 80343/17, 2020 (criteri per valutare la proporzionalità di un provvedimento di espulsione) Corte EDU, *Üner c. Paesi Bassi* [GS], n. 46410/99, 2006 (criteri per valutare le limitazioni derivanti dal diritto al rispetto della vita familiare e privata)

Introduzione

Il presente capitolo è incentrato sul diritto al rispetto della vita privata e familiare e sul diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Esso esamina la regolarizzazione dei familiari cittadini di paesi terzi già presenti nell'UE, nonché il ricongiungimento con i familiari che si trovano al di fuori dell'UE. Infine, presenta le garanzie applicabili in caso di decisione di espulsione di un familiare.

La struttura del capitolo segue i diversi regimi applicabili a seconda che la persona che desidera essere accompagnata o raggiunta dai propri familiari sia un cittadino dell'UE, del SEE o cittadino svizzero, oppure che tali «sponsor» siano immigrati residenti provenienti da paesi terzi. Nel contesto della CEDU, questa distinzione non è rilevante.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 8, paragrafo 1, garantisce il diritto al rispetto della «vita privata e familiare». L'articolo 8, paragrafo 2, consente le ingerenze che sono «previste dalla legge» e «necessarie in una società democratica» per uno degli scopi

legittimi elencati in modo esaustivo: pubblica sicurezza, sicurezza nazionale, benessere economico del Paese, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, nonché dei diritti e delle libertà altrui.

L'articolo 8 della CEDU comprende l'integrità fisica e psicologica di una persona, il diritto allo sviluppo personale e il diritto di stabilire e mantenere relazioni con altri esseri umani e con il mondo esterno ([387]). L'espulsione di un migrante stabilmente soggiornante può interferire, oltre che con il diritto a una possibile «vita familiare», anche con il suo diritto al rispetto della «vita privata», che può essere giustificato o meno, a seconda delle circostanze del caso. La scelta della Corte EDU di riservare maggiore attenzione all'aspetto della «vita familiare» piuttosto che a quello della «vita privata» dipenderà dalla situazione specifica del caso in esame ([388]).

> Esempio: nel caso *Omojudi c. Regno Unito* ([389]), la Corte EDU ha ribadito che l'articolo 8 della CEDU protegge anche il diritto di instaurare e sviluppare relazioni con altri esseri umani e il mondo esterno, e potrebbe anche comprendere aspetti relativi all'identità sociale della persona. Si deve riconoscere che la totalità dei legami sociali tra i migranti stabilmente soggiornanti e la comunità in cui vivono costituisce una parte del concetto di «vita privata» ai sensi dell'articolo 8 della CEDU, indipendentemente dall'esistenza di una «vita familiare».

Ai sensi dell'articolo 8 della CEDU, l'esistenza di una «vita familiare» è una questione di fatto che dipende dall'esistenza di stretti legami personali. Di norma, è limitata al nucleo familiare, ma può essere estesa ai parenti adulti (come figli o fratelli maggiorenni) quando sussistono ulteriori elementi di dipendenza ([390]). In materia di immigrazione, l'articolo 8 può essere violato nei casi di espulsione, ovvero quando il diritto di soggiorno di un individuo viene revocato e ne viene ordinata l'espulsione (discusso nel paragrafo 6.4), e nei casi di regolarizzazione, ovvero quando un individuo richiede un permesso che gli consenta di risiedere legalmente in un paese (discusso nel paragrafo 6.2).

([387]) Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*, n. 2346/02, punto 61.

([388]) Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito*, n. 8000/08; Corte EDU, sentenza del 23 giugno 2008, *Maslov c. Austria* [GS], n. 1638/03; Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi* [GS], n. 46410/99.

([389]) Corte EDU, sentenza del 24 novembre 2009, *Omojudi c. Regno Unito*, n. 1820/08, punto 37.

([390]) Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2024, *Martinez Alvarado c. Paesi Bassi*, n. 4470/21, punti 35-36.

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta sancisce e il diritto al rispetto della vita familiare (articolo 7), oltre a tutelare i diritti dell'infanzia (articolo 24), in particolare il diritto di intrattenere regolarmente contatti diretti con i due genitori (articolo 24, paragrafo 3).

Per quanto riguarda la migrazione, il primo provvedimento sulla libera circolazione dei lavoratori, adottato più di cinquanta anni fa [regolamento (CEE) n. 1612/68 abrogato dal regolamento (UE) n. 492/2011], contemplava espressamente il diritto dei lavoratori europei di essere accompagnati dalla loro famiglia. La nazionalità dei familiari è ininfluente ai fini di questo diritto.

Gli articoli 20 e 21 TFUE conferiscono direttamente a ogni cittadino dell'UE (e, in virtù degli articoli da 45 a 48 TFUE, ai lavoratori subordinati e autonomi) il diritto di circolare e soggiornare liberamente in un altro Stato membro. Un corollario di tale diritto, sancito dalla direttiva sulla libera circolazione (direttiva 2004/38/CE), è il diritto dei familiari di accompagnare o raggiungere un cittadino dell'UE che esercita i diritti di libera circolazione. Norme analoghe si applicano ai cittadini SEE diversi dai cittadini dell'UE (vale a dire quelli provenienti da Islanda, Liechtenstein e Norvegia) e ai cittadini svizzeri che vivono nell'UE.

Il ricongiungimento familiare per i cittadini dell'UE che non hanno fatto ricorso al diritto alla libera circolazione è disciplinato dal diritto nazionale, che in alcuni Stati membri dell'UE continua a essere più restrittivo.

Nel caso in cui i soggiornanti siano cittadini di paesi terzi, il ricongiungimento familiare si basa principalmente sulla direttiva sul ricongiungimento familiare (direttiva 2003/86/CE). Per gli immigrati residenti provenienti da paesi terzi, il ricongiungimento familiare è un diritto statutario qualificato, non un diritto sancito dai trattati.

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

Infine, da tempo ai rifugiati sono concessi privilegi speciali per il ricongiungimento familiare negli Stati membri dell'UE, che trovano il loro fondamento nell'impossibilità per il rifugiato di fare ritorno nel suo paese d'origine al fine di proseguire la propria vita familiare. A questo proposito, disposizioni speciali per i rifugiati figurano nel capitolo V della direttiva sul ricongiungimento familiare.

6.1. Il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia

Il diritto di sposarsi è sancito dall'articolo 12 della CEDU e, nel diritto dell'UE, dall'articolo 9 della Carta. Esso consiste nel diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Si tratta di un diritto ben distinto dal diritto al rispetto della vita familiare, che richiede un rapporto di parentela esistente quando si richiede un'autorizzazione all'immigrazione.

Gli Stati europei hanno posto limitazioni al diritto di sposarsi, posto che i matrimoni di convenienza sono considerati uno strumento per aggirare i controlli dell'immigrazione. Un **matrimonio di convenienza** (o matrimonio fittizio) è un matrimonio che viene celebrato unicamente allo scopo di permettere alla persona interessata di entrare o risiedere in uno Stato membro dell'UE ([391]) – senza alcuna intenzione di convivere o di condividere le altre caratteristiche sociali del matrimonio. Facilitare consapevolmente un matrimonio di convenienza costituisce un reato penale in molti ordinamenti giuridici.

Si tratta, invece, di **matrimoni forzati** quando una (o entrambe) le parti non sono intenzionate a sposarsi. Il matrimonio forzato è riconosciuto a livello internazionale come una forma di violenza di genere ([392]).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 12 garantisce il diritto al matrimonio. A differenza dell'articolo 8, l'articolo 12 non fornisce un elenco esaustivo di finalità legittime che potrebbero giustificare un'ingerenza in tale diritto. Dalla giurisprudenza della Corte EDU emerge che uno Stato può imporre ragionevoli condizioni al diritto di un cittadino di un paese terzo di sposarsi, al fine di accertare se il matrimonio proposto sia di convenienza e, se del caso, impedirlo. Di conseguenza, non necessariamente viola l'articolo 12 dello CEDU uno Stato che esegua controlli sui matrimoni di cittadini stranieri per verificare se si tratti di matrimoni di convenienza. Gli Stati contraenti possono legittimamente imporre ai cittadini stranieri di comunicare alle autorità la loro intenzione di contrarre matrimonio e, se necessario, acquisire informazioni

([391]) Articolo 1 della risoluzione del Consiglio, del 4 dicembre 1997, sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi, GU 1997 C 382/1; direttiva sul ricongiungimento familiare, articolo 16, paragrafo 2, lettera b).

([392]) Cfr. direttiva (UE) 2024/1385, articolo 4 e considerando 16, e Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), 2011, SCTE n. 210. Cfr. anche FRA, *Addressing forced marriage in the EU: legal provisions and promising practices* (Affrontare il problema dei matrimoni forzati nell'UE: disposizioni giuridiche e pratiche promettenti).

riguardanti il loro status di immigrati e la genuinità del matrimonio. Tuttavia, tale controllo non può equivalere a un divieto assoluto dell'esercizio del diritto di sposarsi per tutte le persone appartenenti a un determinato gruppo (come coloro che non hanno un valido status di immigrazione), indipendentemente dal fatto che il matrimonio proposto fosse di convenienza o meno. Di conseguenza, nell'esaminare un caso ai sensi dell'articolo 12, la Corte EDU deve stabilire se, tenuto conto del margine di apprezzamento dello Stato, l'ingerenza nel diritto di sposarsi sia stata arbitraria o sproporzionata ([393]).

Esempio: il caso *Schembri c. Malta* ([394]) riguardava una cittadina maltese che aveva fatto conoscenza con un cittadino pakistano di origine afghana dopo che costui era stato rilasciato dalla detenzione per immigrazione a causa di ingresso irregolare. Dopo il suo trasferimento irregolare in Italia, i due sono rimasti in contatto e si sono successivamente sposati. Il marito ha richiesto il visto all'ambasciata maltese a Roma ma le autorità maltesi hanno respinto la sua richiesta poiché il richiedente aveva mentito sullo stato del suo soggiorno in Italia. In seguito, è emerso che le autorità sospettavano un matrimonio di convenienza. La Corte EDU ha respinto l'argomentazione del richiedente secondo cui vi sarebbe stata una violazione dell'articolo 8 della CEDU, in quanto tale disposizione non tutela i matrimoni di convenienza. La Corte ha concluso che il matrimonio non era autentico e che non esisteva una relazione intesa ai fini dell'applicabilità dell'articolo 8.

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta sancisce il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia (articolo 9). Tale diritto, riconosciuto dalla Carta, conferisce alle autorità nazionali un certo margine di discrezionalità su come disciplinare l'esercizio del diritto di sposarsi a livello nazionale, ma tale margine di discrezionalità è limitato. Quando uno Stato membro sospetta l'esistenza di un matrimonio di convenienza, la risoluzione del Consiglio del 4 dicembre 1997 sulle misure da adottare per combattere i matrimoni fittizi impone allo Stato membro di accertare l'autenticità del matrimonio prima di rilasciare un permesso di soggiorno. Ulteriori indicazioni pratiche sono fornite dal Handbook on addressing the issue of alleged marriages of convenience between EU citizens and non-EU nationals in the context of EU law on

([393]) Corte EDU, sentenza del 14 dicembre 2010, *O'Donoghue e a. c. Regno Unito*, n. 34848/0, punto 84.

([394]) Corte EDU, decisione del 19 settembre 2017, *Schembri c. Malta* (dec.), n. 66297/13.

free movement of EU citizens (Manuale su come affrontare la questione dei presunti matrimoni fittizi tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi nel contesto della libera circolazione) ([395]).

6.2. Familiari che si trovano già nell'UE

Questa sezione riguarda le situazioni in cui i familiari cittadini di paesi terzi risiedono già nell'UE.

Ai sensi della CEDU, un numero considerevole di casi è stato portato dinanzi alla Corte EDU, sollevando questioni relative al rifiuto di regolarizzare i coniugi o altri familiari di cittadini degli Stati membri o di migranti residenti. Nel decidere se il rifiuto dello Stato membro fosse giustificato, i fattori che la Corte EDU prende in considerazione sono descritti nella sentenza *Jeunesse c. Paesi Bassi* ([396]):

- la misura in cui la vita familiare è effettivamente interrotta;
- l'entità dei legami con lo Stato membro;
- l'esistenza di ostacoli insormontabili che impediscono alla famiglia di vivere nel paese di origine di uno o più di loro ([397]);
- l'esistenza di fattori di controllo dell'immigrazione (ad esempio, precedenti violazioni della normativa in materia di immigrazione) o di considerazioni di ordine pubblico;
- il fatto che la vita familiare sia stata creata in un momento in cui le persone interessate erano consapevoli che la posizione di una di esse in materia di immigrazione rendeva, sin dall'inizio, precaria la prosecuzione di tale vita familiare nello Stato membro;
- l'interesse superiore dei minori coinvolti.

([395]) Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Aiutare le autorità nazionali a combattere gli abusi del diritto di libera circolazione: Manuale sul modo di affrontare la questione dei presunti matrimoni fittizi tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi nel quadro della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini dell'UE, 2014.

([396]) Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2014, *Jeunesse c. Paesi Bassi* [GS], n. 12738/10, punti 107-109.

([397]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 31 luglio 2008, *Darren Omoregie e a. c. Norvegia*, n. 265/07.

La giurisprudenza della Corte in questo ambito è strettamente legata alle caratteristiche e ai fatti particolari di ciascun caso.

Esempio: nel caso *Jeunesse c. Paesi Bassi* ([398]), la Corte ha ritenuto che, sebbene la vita familiare della ricorrente fosse stata creata in un momento in cui si trovava in una situazione irregolare, considerando cumulativamente diversi fattori, le circostanze del caso della ricorrente erano effettivamente eccezionali. Era nata cittadina neerlandese ma aveva perso tale cittadinanza involontariamente quando il Suriname divenne indipendente, suo marito e tre figli erano cittadini neerlandesi; la sua presenza nei Paesi Bassi era tollerata per 16 anni; non aveva precedenti penali e stabilirsi in Suriname avrebbe comportato difficoltà per la sua famiglia, compresi i suoi figli minorenni. Tenuto conto di ciò, negarle un permesso di soggiorno costituiva una violazione dell'articolo 8.

Esempio: nel caso *Nunez c. Norvegia* ([399]), il ricorrente era entrato in Norvegia, dove aveva precedentemente commesso un reato sotto un altro nome, in violazione di un divieto di reingresso. Il ricorrente aveva successivamente sposato una cittadina norvegese, dalla quale erano nate due figlie. La Corte ha dichiarato che la Norvegia, espellendo il ricorrente, avrebbe violato l'articolo 8.

La Corte EDU ha chiarito che, sebbene si presuma generalmente che esista una vita familiare tra coniugi e figli minorenni, ciò non si verifica automaticamente per le relazioni che coinvolgono membri adulti della famiglia. L'eventuale inclusione di tali relazioni nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 della CEDU dipende dalla presenza di ulteriori elementi di dipendenza, che vanno oltre i normali legami affettivi. Questi possono includere fattori quali il sostegno materiale, esigenze legate alla salute o altre circostanze che dimostrino una particolare dipendenza tra gli individui interessati. L'esistenza di una vita familiare in tali casi deve essere valutata sulla base delle circostanze specifiche.

Esempio: nel caso *Martinez Alvarado c. Paesi Bassi* ([400]), un cittadino peruviano con disabilità psicosociali o cognitive (il che significa che funzionava al livello di un bambino di 8 anni), ha presentato domanda di permesso di soggiorno per vivere con le sue quattro sorelle nei Paesi Bassi, tutte residenti di lungo periodo o cittadine neerlandesi. Le autorità neerlandesi hanno respinto la domanda sulla

([398]) Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2014, *Jeunesse c. Paesi Bassi* [GS], n. 12738/10, punti 107-109.

([399]) Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Nunez c. Norvegia*, n. 55597/09.

([400]) Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2024, *Martinez Alvarado c. Paesi Bassi*, n. 4470/21.

base dell'assenza di una «vita familiare» ai sensi dell'articolo 8 della CEDU tra fratelli adulti. La Corte EDU non ha condiviso tale opinione, ritenendo che il ricorrente dipendesse totalmente dalle sorelle per l'assistenza e il sostegno quotidiani. La Corte ha chiarito che, in tali casi, l'esistenza di una vita familiare deve essere valutata sulla base delle circostanze individuali e che ulteriori elementi di dipendenza – oltre ai normali legami affettivi – possono costituire una relazione protetta ai sensi dell'articolo 8. La Corte EDU ha rilevato che le autorità non avevano effettuato una valutazione adeguata di tale dipendenza e ha stabilito che vi era stata violazione dell'articolo 8.

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

Esempio: il caso *G.R. c. Paesi Bassi* ([401]) concerneva l'ingerenza dovuta all'imposizione di un contributo eccessivamente oneroso per la regolarizzazione della situazione di immigrato di un coniuge straniero. Il caso era stato esaminato alla luce dell'articolo 13 della CEDU, posto che il ricorso riguardava l'impossibilità per il ricorrente di impugnare la decisione di rigetto del permesso di soggiorno, essendo stata la sua domanda respinta solo per il mancato pagamento del contributo corrispondente ([402]).

6.2.1. Familiari di cittadini dell'UE, del SEE e della Svizzera che esercitano i diritti di libera circolazione

Ai sensi del diritto dell'UE, le norme stabilite dalla direttiva sulla libera circolazione si applicano ai cittadini di un paese terzo che sono componenti del nucleo familiare di cittadini dell'UE che hanno esercitato il loro diritto alla libertà di circolazione. I familiari qualificati come tali comprendono coniugi, i figli di età inferiore a ventuno anni, i figli a carico di più di ventuno anni, gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner (articolo 2, paragrafo 2) nonché, in circostanze specifiche, «altri familiari» (di cui all'articolo 3, paragrafo2). In base all'accordo SEE e all'accordo con la Svizzera,

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

([402]) Corte EDU, sentenza del 10 marzo 2009, *Anakomba Yula c. Belgio*, n. 45413/07.

il diritto alla libera circolazione si estende a tutto l'ambito territoriale di tali accordi. Tuttavia, la categoria di familiari qualificati è più restretta. La tabella 7 fornisce una panoramica.

Tabella 7: Familiari di paesi terzi di cittadini SEE e svizzeri

Strumento di diritto UE	Categorie di familiari
Direttiva sulla libera circolazione, articolo 2	Il coniuge (anche dello stesso sesso) Il partner registrato, se la legislazione dello Stato membro riserva lo stesso trattamento alle unioni civili e ai matrimoni I figli del cittadino dell'UE di età inferiore a ventuno anni, i figli a carico di più di ventuno anni e i figli del coniuge o del partner registrato Gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o del partner registrato
Accordo SEE (Allegato V) (*)	Il coniuge oppure il partner registrato I discendenti diretti del cittadino del SEE o dei loro coniugi o del partner registrato che siano minori di ventuno anni o a carico del cittadino del SEE o del coniuge o del partner Gli ascendenti diretti a carico del cittadino del SEE o del coniuge o del partner
Accordo UE – Svizzera, allegato I, articolo 3	Il coniuge o il partner registrato di un cittadino dell'UE o dell'EFTA I discendenti diretti minori di 21 anni del cittadino UE o EFTA o del coniuge o del partner registrato Gli ascendenti di un cittadino UE o EFTA e il coniuge o il partner registrato

(*) *Decisione del Comitato misto SEE n. 158/2007 del 7 dicembre 2007 che modifica l'allegato V (Libera circolazione dei lavoratori) e l'allegato VIII (Diritto di stabilimento) dell'accordo SEE.*

La CGUE ha fornito chiarimenti in merito al concetto di «coniuge» e «altri membri della famiglia».

Esempio: il caso *Coman* ([403]) riguardava il signor Coman, cittadino rumeno, e il signor Hamilton, cittadino statunitense, che avevano convissuto per quattro anni negli Stati Uniti prima di sposarsi in Belgio. In base alla direttiva sulla libera circolazione, i coniugi avevano richiesto alle autorità rumene di rilasciare loro i documenti necessari per consentire alla coppia di lavorare e risiedere permanentemente in Romania. Tuttavia, le autorità rumene avevano rifiutato di concedere al signor Hamilton tale diritto di soggiorno in quanto in Romania – paese che non riconosce il matrimonio tra persone dello stesso sesso – non

([403]) CGUE, sentenza del 5 giugno 2018, C-673/16, *Relu Adrian Coman e altri / Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne* [GS]

era considerato «coniuge» di un cittadino dell'UE. La CGUE ha concluso che, pur avendo la libertà di autorizzare o meno il matrimonio tra persone dello stesso sesso, gli Stati membri dell'UE non possono ostacolare la libertà di soggiorno di un cittadino dell'UE rifiutando di concedere al coniuge dello stesso sesso (in questo caso: un cittadino di un paese terzo) un diritto di soggiorno derivato sul loro territorio. La Corte ha riconosciuto che i matrimoni tra persone dello stesso sesso devono essere trattati allo stesso modo dei matrimoni tra persone di sesso opposto per uno scopo giuridico specifico, ossia il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini dell'UE che esercitano il diritto alla libera circolazione.

Esempio: nella causa *Rahman* ([404]) la CGUE ha chiarito che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione non solo rende possibile, ma anzi obbliga, gli Stati membri dell'UE ad agevolare le domande di ingresso e di soggiorno presentate da «ogni altro familiare» di un cittadino dell'UE, purché il familiare sia a carico di quest'ultimo e possa dimostrare che la sua condizione di dipendenza esisteva già al momento della presentazione della domanda d'ingresso ([405]). Al fine di adempiere tale obbligo, gli Stati membri dell'UE devono assicurarsi che i loro ordinamenti prevedano che una domanda d'ingresso e di soggiorno sia esaminata debitamente e attentamente e che, in caso di rigetto della domanda, il richiedente ottenga un rifiuto giustificato, impugnabile dinanzi ad un'autorità giudiziaria.

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

([404]) CGUE, sentenza del 5 settembre 2012, C-83/11, *Secretary of State for the Home Department / Rahman e a.* [GS]. Cfr. anche CGUE, sentenza del 15 settembre 2022, C-22/21, *SRS, AA / Minister for Justice and Equality*.

([405]) Sul concetto di «persona a carico», cfr. CGUE, sentenza del 16 gennaio 2014, C-423/12, *Flora May Reyes / Migrationsverket*.

Esempio: la causa *Metock* ([406]) riguardava i coniugi (cittadini di paesi terzi) di cittadini dell'UE non irlandesi ma residenti in Irlanda. Il governo irlandese sosteneva che, per poter invocare la direttiva sulla libera circolazione, il coniuge cittadino di un paese terzo doveva aver previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro dell'UE e che il diritto d'ingresso e di soggiorno non doveva essere riconosciuto alle persone entrate nello Stato membro ospitante, prima di contrarre matrimonio con un cittadino dell'UE. A tal riguardo, la Corte ha stabilito che gli Stati membri dell'UE non potevano far dipendere il diritto di due coniugi di vivere assieme, previsto dalla direttiva sulla libera circolazione, da questioni quali la data e il luogo in cui era stato contratto il matrimonio, o dal fatto che il cittadino di un paese terzo avesse previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro dell'UE.

Esempio: nella causa *MRAX* ([407]) la CGUE ha stabilito che uno Stato membro non può rifiutare il soggiorno al coniuge cittadino di un paese terzo entrato nel paese senza un visto valido o dopo la scadenza del soggiorno legale, poiché il diritto di soggiorno deriva direttamente dal matrimonio ai cittadini dell'UE che hanno esercitato i loro diritti di libera circolazione.

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

Esempio: la causa *Carpenter* ([408]) riguardava la moglie, cittadina di un paese terzo, di un cittadino britannico la cui attività professionale consisteva nel fornire prestazioni di servizi in altri Stati membri dell'UE. La Corte ha accolto l'argomentazione secondo cui, se alla moglie non fosse stato permesso di rimanere con il marito nel Regno Unito per prendersi cura dei suoi figli mentre lui era assente, egli avrebbe subito una limitazione dell'esercizio della sua libertà di fornire servizi in tutta l'UE. Nel presente caso, al fine di riconoscere i diritti familiari di un

([406]) CG, sentenza del 25 luglio 2008, C-127/08, *Metock e a. / Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GS], punti 53-54 e 58.

([407]) CG, sentenza del 25 luglio 2002, C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) / Stato belga*, punto 80.

([408]) CG, sentenza dell'11 luglio 2002, C-60/00, *Mary Carpenter / Secretary of State for the Home Department*, punti 36-46; CG, sentenza del 7 luglio 1992, C-370/90, *The Queen / Immigration Appeal Tribunal e Surinder Singh, ex parte: Secretary of State for the Home Department*, sulla possibilità di rivendicare tali diritti per i cittadini dell'UE che ritornano nel proprio paese d'origine.

cittadino dell'UE che non aveva mai vissuto all'estero ma che svolgeva un'attività economica transfrontaliera, la Corte si è basata sulla libertà di fornire servizi di cui all'articolo 56 TFUE. La CG ha inoltre fatto riferimento al diritto fondamentale al rispetto della vita familiare sancito dall'articolo 8 della CEDU.

L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione include i «partner registrati» tra la categoria dei familiari, a condizione che ciò sia conforme al diritto nazionale dello Stato membro ospitante dell'UE. In determinate circostanze, anche ai partner non registrati può essere concesso il diritto di ricongiungersi con un cittadino o un migrante residente.

Esempio: nella causa *Paesi Bassi / Reed* ([409]), la CGUE ha stabilito che, poiché il diritto neerlandese consente ai partner stabili di cittadini neerlandesi di risiedere con loro nei Paesi Bassi, lo stesso vantaggio deve essere concesso alla sig.ra Reed, che intratteneva una relazione stabile con un lavoratore del Regno Unito che esercitava nei Paesi Bassi i diritti sanciti dal trattato. La Corte ha ritenuto che il permesso di soggiorno concesso al partner non sposato potesse favorire l'integrazione nello Stato ospitante e quindi contribuire alla realizzazione della libera circolazione dei lavoratori. Il diniego costituiva discriminazione.

6.2.2. Familiari a carico di cittadini dell'UE che non hanno esercitato i diritti di libera circolazione

La CGUE ha progressivamente riconosciuto che l'articolo 20 TFUE può, in circostanze eccezionali, dar luogo a diritti di soggiorno derivati per i familiari cittadini di paesi terzi di cittadini dell'UE che non hanno mai esercitato i diritti di libera circolazione. Questa giurisprudenza si concentra sull'idea che negare il soggiorno a un familiare possa di fatto costringere il cittadino dell'UE a lasciare il territorio dell'UE, privandolo così del godimento effettivo del contenuto essenziale dei suoi diritti di cittadino dell'UE. Tuttavia, l'auspicabilità, per motivi economici o familiari, di mantenere unita la famiglia non è di per sé sufficiente per concludere che il cittadino dell'UE sarà costretto a lasciare l'UE ([410]). La Corte ha chiarito che tali situazioni devono comportare un rapporto di dipendenza e che tale dipendenza deve essere valutata alla luce delle circostanze individuali.

([409]) CG, sentenza del 17 aprile 1986, C-59/85, *Stato olandese / Ann Florence Reed*, punti 28-30.

([410]) CGUE, sentenza del 15 novembre 2011, C-256/11, *Murat Dereci e a. / Bundesministerium für Inneres* [GS], punto 68. Cfr. anche CGUE, sentenza del 14 novembre 2017, C-165/16, *Toufik Lounes / Secretary of State for the Home Department* [GS].

Esempio: nella causa *Zambrano* ([411]) la CGUE ha ritenuto che i cittadini di paesi terzi genitori di due bambini nati e cresciuti in Belgio che non hanno mai esercitato il diritto alla libera circolazione (situazione in cui l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione non è applicabile) non possono vedersi negare il permesso di soggiornare e lavorare, poiché ciò avrebbe l'effetto di privare i bambini del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti scaturiti dal fatto di essere cittadini dell'UE (articolo 20 TFUE).

Laddove un cittadino dell'UE possa in pratica esercitare il diritto di soggiornare in un altro Stato membro e ottenere così il ricongiungimento familiare immediato per i parenti cittadini di paesi terzi ai sensi della direttiva sulla libera circolazione, il principio di cui alla causa *Zambrano* normalmente non si applica.

Esempio: nella causa *McCarthy* ([412]), la CGUE ha stabilito che il rifiuto di concedere un permesso di soggiorno nel Regno Unito al marito, cittadino di un paese terzo, di una donna con doppia cittadinanza irlandese/britannica non l'avrebbe privata del nucleo essenziale dei suoi diritti derivanti dalla cittadinanza dell'UE. Un cittadino dell'UE in tenera età deve dipendere dal punto di vista legale, finanziario e affettivo da un cittadino di un paese terzo che si è visto rifiutare il diritto di soggiorno, poiché è in ragione di tale legame di dipendenza che il cittadino dell'UE può essere costretto ad abbandonare non solo il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'UE nel suo complesso ([413]).

I diritti di residenza derivati per i familiari cittadini di paesi terzi sono subordinati a una valutazione completa del rapporto di dipendenza e delle potenziali preoccupazioni per la sicurezza nazionale.

Esempio: nella causa *Iida / Ulm* ([414]) un cittadino giapponese aveva presentato una domanda di carta di soggiorno come familiare di un cittadino dell'UE dopo che la moglie tedesca (dalla quale era separato definitivamente) e la figlia di

([411]) CGUE, sentenza dell'8 marzo 2011, C-34/09, Gerardo *Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEM)* [GS]; CG, sentenza del 19 ottobre 2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Segretario di Stato per il Ministero dell'Interno*, punti 42-47.

([412]) CGUE, sentenza del 5 maggio 2011, C-434/09, *Shirley McCarthy / Secretary of State for the Home Department*, punti 49 e 54-56.

([413]) CGUE, sentenza del 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11, *O. e S. / Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto / L.*, punto 56.

([414]) CGUE, sentenza dell'8 novembre 2012, C-40/11, *Iida / Stadt Ulm*.

minore età si erano trasferiti in Austria. La CGUE ha osservato che il familiare, originario di paese terzo, di un cittadino dell'UE che abbia esercitato il diritto alla libera circolazione può beneficiare della direttiva 2004/38/CE solamente se si stabilisce nello Stato membro ospitante in cui risiede il suo familiare dell'UE. La CGUE ha altresì rilevato che la figlia del signor Iida non poteva rivendicare diritti di soggiorno per il padre, perché l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva si applicava solo agli ascendenti diretti a carico del minore e non a situazioni in cui il minore è a carico del genitore.

Esempio: nel caso *NW e PQ* ([415]), a due cittadini di paesi terzi residenti in Ungheria con i loro familiari ungheresi è stato rifiutato o revocato un permesso di soggiorno per motivi di sicurezza nazionale. Tali motivi, tuttavia, non sono stati loro comunicati in quanto considerati informazioni classificate. In tali circostanze, la CGUE ha concluso che una decisione di rifiutare o revocare un permesso di soggiorno per motivi di sicurezza nazionale richiede un esame rigoroso di tutte le circostanze individuali dei cittadini di paesi terzi interessati e della proporzionalità della decisione. La Corte ha inoltre rilevato che il diritto dell'UE non autorizza il diritto nazionale a stabilire che i cittadini di paesi terzi o i loro rappresentanti possano avere accesso a informazioni classificate solo dopo aver ottenuto un'autorizzazione, senza essere informati del merito dei motivi su cui si basano le decisioni e senza poter utilizzare le informazioni a cui avrebbero potuto avere accesso nel procedimento pertinente.

Anche quando la presenza di un cittadino di un paese terzo deriva inizialmente dal suo status di genitore di un bambino cittadino dell'UE, tale residenza può essere considerata stabile ai fini del soggiorno di lungo periodo.

Esempio: nel caso *E. K. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* ([416]), una cittadina ghanese residente nei Paesi Bassi aveva un diritto di soggiorno derivato basato sul suo rapporto con il figlio minore neerlandese, ai sensi dell'articolo 20 TFUE. La donna aveva presentato domanda di status di soggiornante di lungo periodo ai sensi della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, che le era stata respinta in quanto il suo soggiorno era considerato temporaneo. La CGUE ha stabilito che un diritto di soggiorno derivato concesso in tali circostanze non può

([415]) CGUE, sentenza del 25 aprile 2024, C-420/22, *NW e PQ / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*. Cfr. anche CGUE, sentenza del 27 aprile 2023, C-528/21, *MD*.

([416]) CGUE, sentenza del 7 settembre 2022, C-624/20, *E.K. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

essere automaticamente qualificato come temporaneo. La Corte ha sottolineato che, qualora la presenza di un cittadino di un paese terzo sia necessaria per evitare che un cittadino dell'UE, in particolare un minore, sia costretto a lasciare l'UE, tale soggiorno deve essere considerato sufficientemente stabile per dare diritto allo status di soggiornante di lungo periodo.

Il divieto d'ingresso imposto al cittadino di un paese terzo non preclude automaticamente il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari.

Esempio: nella causa *K.A. e a.* ([417]) a diversi cittadini di paesi terzi in situazione irregolare era stato ordinato il ritorno nei loro paesi d'origine e vietato l'ingresso in Belgio, ad alcuni in ragione del fatto che costituissero una minaccia per l'ordine pubblico. Mentre si trovavano ancora in Belgio, i ricorrenti avevano presentato una domanda di permesso di soggiorno per motivi di ricongiungimento familiare con cittadini belgi. Le autorità belghe si erano rifiutate di esaminare le loro domande per il solo motivo che loro fossero soggetti a un divieto d'ingresso. La CGUE ha rilevato l'esistenza di un rapporto di dipendenza, che avrebbe costretto in pratica il cittadino dell'UE ad accompagnare il familiare, cittadino di un paese terzo, e, quindi, a lasciare l'UE fino a quando le autorità non avessero deciso se revocare il divieto d'ingresso e rilasciare un permesso di soggiorno al cittadino del paese terzo. La CGUE ha concluso che l'articolo 20 TFUE prevede che le richieste di ricongiungimento familiare debbano essere esaminate anche nel caso in cui il cittadino di un paese terzo è soggetto a un divieto d'ingresso. Occorre valutare caso per caso l'esistenza di una relazione di dipendenza tra il cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'UE e i possibili motivi di ordine pubblico che giustificano il divieto d'ingresso.

6.2.3. Familiari di immigrati stabilmente residenti

La direttiva sul ricongiungimento familiare disciplina la situazione del coniuge e dei figli minori non coniugati dei soggiornanti cittadini di paesi terzi stabiliti nell'UE («sponsor»). Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva, la domanda di ricongiungimento familiare dev'essere presentata ed esaminata quando il familiare si trova ancora all'esterno del territorio dello Stato membro dell'UE in cui risiede il soggiornante. Gli Stati membri dell'UE possono derogare a tale disposizione, e accettare

([417]) CGUE, sentenza dell'8 maggio 2018, C-82/16, *K.A. e a. / Belgische Staat* [GS].

una domanda presentata quando i familiari si trovano già nel suo territorio. Le regole sono le stesse previste per i ricongiungimenti familiari per i familiari che si trovano in un paese terzo (paragrafo 6.3).

6.3. Ricongiungimento familiare

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

Ai sensi della CEDU, la Corte ha esaminato alcuni casi concernenti il rifiuto di rilasciare visti a coniugi, figli o parenti anziani, rimasti nel paese d'origine, con cui il ricorrente in precedenza trascorreva la propria vita privata all'estero ([418]).

Gli Stati membri non sono obbligati a rispettare la scelta delle coppie sposate di risiedere in un dato paese, né di accettare i coniugi stranieri ai fini dello stabilimento. Si presume che i coniugi residenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa che abbiano contratto matrimonio con partner residenti all'estero si ristabiliscano all'estero, salvo che possano dimostrare che vi siano grossi ostacoli a che ciò accada, e ciò specialmente se avrebbero dovuto conoscere le norme restrittive sull'immigrazione. Tuttavia, devono essere presi in considerazione anche altri fattori, come la misura in cui la vita familiare è effettivamente interrotta e l'entità dei legami nello Stato membro (cfr. paragrafo 6.2). Inoltre, se uno Stato membro decide di applicare leggi che conferiscono il diritto al ricongiungimento del coniuge ad alcune categorie di immigrati, occorre che lo faccia in conformità al principio di non discriminazione sancito dall'articolo 14 della CEDU ([419]).

> Esempio: il caso *Biao c. Danimarca* ([420]) riguardava un cittadino danese naturalizzato di origine togolese (il primo richiedente) che aveva sposato una cittadina ghanese (la seconda richiedente). I richiedenti vivevano in Svezia e avevano un figlio che aveva ottenuto la cittadinanza danese in virtù della nazionalità del padre. Quando la seconda richiedente ha chiesto il permesso di ricongiungimento familiare in Danimarca, la sua richiesta è stata rifiutata in quanto

([418]) Cfr. ad esempio, Corte EDU, sentenza del 4 luglio 2023, *B.F. e a. c. Svizzera*, nn. 13258/18 e altre tre.

([419]) Corte EDU, sentenza del 24 maggio 2016, *Biao c. Danimarca* [GS], n. 38590/10, punto 138; Corte EDU, sentenza del 6 novembre 2012, *Hode e Abdi c. Regno Unito*, n. 22341/09, punti 43-55; Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2014, *Jeunesse c. Paesi Bassi* [GS], n. 12738/10, punti 121-122.

([420]) Corte EDU, sentenza del 24 maggio 2016, *Biao c. Danimarca* [GS], n. 38590/10.

i richiedenti non soddisfacevano la «condizione di attaccamento» ai sensi della legge sugli stranieri, secondo cui una coppia che richiede il ricongiungimento familiare non deve avere legami più forti con un altro paese – il Ghana nel caso dei richiedenti – che con la Danimarca. L'obbligo di soddisfare la «condizione di attaccamento» è stato revocato per le persone che avevano la cittadinanza danese da almeno ventotto anni, nonché per i cittadini non danesi nati in Danimarca e che vi hanno soggiornato legalmente per almeno ventotto anni. I richiedenti hanno affermato di essere stati oggetto di una discriminazione indiretta a causa dell'applicazione della «condizione di attaccamento». La Corte EDU ha ritenuto che il governo «non ha dimostrato l'esistenza di ragioni convincenti o imperiose, non legate all'origine etnica, tali da giustificare l'effetto discriminatorio indiretto della regola dei ventotto anni». La Corte ha quindi riscontrato una violazione dell'articolo 14 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 8.

Esempio: nel caso *M.A. c. Danimarca* ([421]), la Corte EDU ha stabilito che il periodo di attesa automatico di tre anni in Danimarca prima che i rifugiati con protezione temporanea potessero presentare domanda di ricongiungimento familiare costituiva una violazione dell'articolo 8. Rifiutando la richiesta di un rifugiato siriano di ricongiungersi alla moglie sulla base esclusiva di tale disposizione, le autorità danesi hanno omesso di effettuare una valutazione individuale della situazione. La Corte ha riassunto i principali fattori da ponderare come segue: i) lo status e i legami di ciascuna persona nello Stato ospitante; ii) se la vita familiare sia stata creata in un momento in cui la residenza era sicura o precaria; iii) l'esistenza di eventuali ostacoli insormontabili alla possibilità per la famiglia di vivere altrove; iv) la presenza di figli; e v) la capacità del soggiornante di sostenere la famiglia senza ricorrere all'assistenza sociale.

La Corte EDU ha riconosciuto che le procedure di ricongiungimento familiare possono essere soggette a determinate condizioni previste dal diritto nazionale, come requisiti relativi al reddito o all'alloggio. Tuttavia, quando tali condizioni vengono applicate ai rifugiati, occorre tener conto delle loro specifiche vulnerabilità e del principio secondo cui ai rifugiati deve essere accordato un trattamento più favorevole. La Corte ha sottolineato che tali requisiti devono essere applicati con flessibilità e in modo da consentire una valutazione individualizzata della situazione dei richiedenti, anche quando il diniego si basa su criteri di natura finanziaria ([422]).

([421]) Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021, *M.A. c. Danimarca* [GS], n. 6697/18; Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 20 ottobre 2022, *M.T. e altri c. Svezia*, n. 22105/18.

([422]) Corte EDU, sentenza del 18 gennaio 2024, *Dabo c. Svezia*, n. 12510/18.

Esempio: nel caso *B.F. e altri c. Svizzera* ([423]), la Corte EDU ha esaminato se subordinare il ricongiungimento familiare dei rifugiati riconosciuti alla mancata ricezione dell'assistenza sociale costituisse una violazione dell'articolo 8 della CEDU. Ai ricorrenti era stato negato il diritto al ricongiungimento familiare con familiari stretti perché ricevevano assistenza sociale. La Corte ha richiamato il consenso europeo secondo cui i ai rifugiati dovrebbero essere garantite procedure di ricongiungimento familiare più favorevoli rispetto agli altri cittadini di paesi terzi. Ha rilevato che l'applicazione di un rigoroso requisito di autosufficienza economica non teneva conto della situazione specifica dei rifugiati. Le autorità svizzere non avevano effettuato un'adeguata valutazione individuale, pertanto la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 ([424]). A tale riguardo, la Corte ha osservato che avrebbero dovuto essere considerati i seguenti elementi: i) se la vita familiare fosse stata creata in un momento in cui le persone coinvolte erano consapevoli che il loro status di immigrazione era tale che la persistenza di tale vita familiare nello Stato ospitante sarebbe stata precaria fin dall'inizio; ii) i legami con il paese ospitante della persona che richiedeva il ricongiungimento familiare; iii) se sussistevano ostacoli insormontabili per la famiglia che viveva altrove; e iv) se la persona che richiedeva il ricongiungimento familiare aveva un reddito sufficiente, autonomo e duraturo.

I genitori che emigrano per stabilirsi in un paese ospitante potrebbero dover andarsene non portando con sé i figli, fino a quando i genitori non abbiano raggiunto una certa stabilità legale, sociale ed economica nonché una sicurezza personale tali da potersi ricongiungere con i figli. L'approccio della Corte EDU in questo tipo di situazioni dipende in ampia misura dalle circostanze specifiche di ciascuna situazione.

Esempio: il caso *Tuquabo-Tekle e a. c. Paesi Bassi* ([425]) riguardava la richiesta di ricongiungimento familiare di una madre, di suo marito e di tre dei suoi figli residenti nei Paesi Bassi nei confronti di una figlia residente in Eritrea. La madre aveva, dapprima, ottenuto il diritto di risiedere per motivi umanitari in Norvegia, per poi portarvi i suoi figli. Solo il figlio maggiore l'aveva raggiunta in Norvegia un anno dopo, mentre gli altri due figli erano rimasti in Eritrea con l'intenzione di raggiungerla in un secondo momento. Il matrimonio della donna con un rifugiato che viveva nei Paesi Bassi ha consentito all'intera famiglia di stabilirsi in quest'ultimo paese, dove sono nati altri due figli. Successivamente, la signora

([423]) Corte EDU, sentenza del 4 luglio 2023, *B.F. e a. c. Svizzera*, nn. 13258/18 e altre tre.

([424]) Corte EDU, sentenza del 20 ottobre 2022, *M.T. e altri c. Svezia*, n. 22105/18.

([425]) Corte EDU, sentenza del 1º dicembre 2005, *Tuquabo-Tekle e a. c. Paesi Bassi*, n. 60665/00.

Tekle e suo marito hanno acquisito la nazionalità neerlandese e hanno richiesto un visto di soggiorno provvisorio per la figlia quattordicenne, che risiedeva ancora in Eritrea. Le autorità neerlandesi hanno respinto la richiesta in quanto, a loro avviso, nel frattempo, erano venuti meno gli stretti legami familiari tra la madre e la figlia. Nel valutare tali casi, la Corte si chiede anzitutto se i genitori abbiano deciso in modo irrevocabile di lasciare i figli nel paese d'origine, rinunciando a qualsiasi prospettiva di un futuro ricongiungimento familiare. In secondo luogo, la Corte verifica se consentire l'ingresso dei figli nello Stato membro costituisca il mezzo più adeguato per permettere loro di sviluppare la propria vita familiare con i genitori. Secondo la Corte, considerando che la madre aveva sempre manifestato l'intenzione che la figlia si ricongiungesse a lei e che i richiedenti avevano stabilito forti legami nei Paesi Bassi e che mantenevano deboli legami con il loro paese d'origine, il modo migliore per assicurare lo sviluppo della vita familiare sarebbe stato quello di concedere alla figlia il diritto di stabilirsi nei Paesi Bassi ([426]).

Ai sensi della CSE, l'articolo 19, paragrafo 6, garantisce il diritto dei lavoratori migranti al ricongiungimento familiare. Nella sua giurisprudenza, il CEDS ha chiarito che le condizioni relative alla sanità pubblica, all'alloggio, alla residenza minima, al reddito o ai test di integrazione sono accettabili solo se non rendono eccessivamente difficile il ricongiungimento familiare ([427]).

Secondo il CEDS, i rifugiati devono godere appieno del diritto al ricongiungimento familiare ai sensi della CSE. Nel facilitare il ricongiungimento familiare, gli Stati devono anche rispondere alle esigenze specifiche dei rifugiati e dei richiedenti asilo ([428]).

([426]) Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2016, *El Ghatet c. Svizzera*, n. 56971/10.

([427]) CEDS, sentenza del 4 luglio 2012, ricorso n. 14/2003, *International Federation of Human Rights Leagues* (FIDH) c. Francia; cfr. anche CEDS, sentenza del 3 marzo 2003, n. 86/2012, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*; Cfr. anche CEDS, Conclusions 2011 – Statement of interpretation – Article 19-6 (Conclusioni 2011, Dichiarazione interpretativa sull'articolo 19, paragrafo 6); CEDS, Conclusions 2015 – Statement of interpretation – Article 19-6 (Conclusioni 2015, Dichiarazione interpretativa sull'articolo 19, paragrafo 6).

([428]) CEDS, Conclusions 2015 – Statement of interpretation – The rights of refugees under the Charter (Conclusioni 2015, dichiarazione di interpretazione sui diritti dei rifugiati ai sensi della Carta sociale europea).

6.3.1. Familiari di cittadini UE, SEE e svizzeri che esercitano i diritti di libera circolazione

Secondo il diritto dell'UE, le disposizioni della direttiva sulla libera circolazione relative ai componenti del nucleo familiare dei cittadini del SEE che abbiano esercitato i diritti che discendono dai trattati non operano alcuna distinzione tra regolarizzazione e ricongiungimento familiare; a essere determinante, invece, è la relazione tra il familiare e il soggiornante cittadino dell'UE (cfr. tabella 7).

Per quanto riguarda i familiari che non fanno parte del «nucleo familiare», la CGUE ha dichiarato che gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale, fatto salvo il rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali, quanto alla scelta dei fattori da prendere in considerazione nell'esame delle domande di ingresso e di soggiorno presentate dalle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione. Gli Stati membri hanno pertanto la facoltà di introdurre nelle loro legislazioni una serie di requisiti particolari concernenti la natura o la durata della dipendenza. La CGUE ha tuttavia precisato che tali requisiti devono essere conformi al significato comune dei termini relativi alla dipendenza prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva e non possono privare tale disposizione del suo effetto utile ([429]).

La direttiva sulla libera circolazione e, prima della sua adozione, il regolamento (CEE) n. 1612/68 chiariscono che i coniugi di cittadini del SEE hanno il diritto di soggiornare con questi ultimi, ma che i cittadini del SEE che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione godono anche degli stessi «vantaggi sociali e fiscali» dei cittadini dello Stato ospitante, compresi i benefici delle norme sull'immigrazione applicabili a situazioni che esulano dai termini specifici della direttiva ([430]).

6.3.2. Familiari di immigrati stabilmente residenti

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 4 della direttiva sul ricongiungimento familiare conferisce il diritto al coniuge e i figli minorenni non coniugati sono autorizzati a ricongiungersi con un soggiornante avente diritto, cittadino di un paese terzo, ma gli Stati membri dell'UE possono prescrivere condizioni in merito alle risorse di cui il

([429]) CGUE, sentenza del 5 settembre 2012, C-83/11, *Secretary of State for the Home Department / Rahman e a.* [GS], punti 22, 36-40. Cfr. anche CGUE, sentenza del 4 marzo 2010, C-578/08, *Rhimou Chakroun / Minister van Buitenlandse Zaken*; CGUE, sentenza del 16 gennaio 2014, C-423/12, *Flora May Reyes / Migrationsverket*.

([430]) Corte EFTA, sentenza del 26 luglio 2011, n. E-4/11, *Arnulf Clauder*, punto 44.

soggiornante deve disporre. La direttiva stabilisce che, qualora un bambino abbia superato i 12 anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzarne l'ingresso e il soggiorno ai sensi della direttiva, può verificare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla legislazione nazionale in vigore al momento dell'attuazione della direttiva. La CG ha respinto un ricorso del Parlamento europeo secondo cui le disposizioni restrittive contenute nella direttiva violerebbero i diritti fondamentali. La CG ha, tuttavia, sottolineato che gli Stati membri dell'UE sono tenuti a rispettare una serie di condizioni nell'attuazione della direttiva ([431]).

L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva sul ricongiungimento familiare permette agli Stati membri dell'UE di imporre un'età minima per il soggiornante e il coniuge, che può essere al massimo pari a ventuno anni, affinché il ricongiungimento familiare possa aver luogo. Alcuni Stati membri dell'UE hanno applicato questa opzione, sostenendo che possa favorire la prevenzione dei matrimoni forzati.

> Esempio: nella causa *Noorzia* ([432]) la CGUE ha osservato che il fatto di esigere che i richiedenti abbiano compiuto ventuno anni prima di poter presentare una domanda di ricongiungimento familiare non impedisce l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare né lo rende eccessivamente difficile. Tale norma ostacola il matrimonio forzato ed è coerente con i principi di parità di trattamento e di certezza del diritto.

Per quanto riguarda i componenti del nucleo familiare dei cittadini di un paese terzo che vivono nell'UE, la direttiva sul ricongiungimento familiare dell'UE stabilisce specificamente, all'articolo 2, lettera d), che la direttiva si applica indipendentemente dal fatto che il migrante abbia costituito una famiglia prima o dopo il suo arrivo nell'UE ([433]), benché la legislazione di alcuni Stati membri dell'UE operi una distinzione chiara. Questa distinzione non è rilevante nemmeno per qualificare i componenti del nucleo familiare cittadini di un paese terzo dei cittadini SEE.

([431]) CG, sentenza del 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento europeo / Consiglio dell'Unione europea* [GS], punti 62-65.

([432]) CGUE, sentenza del 7 luglio 2014, C-338/13, *Marjan Noorzia / Bundesministerin für Inneres*.

([433]) Cfr. CG, sentenza del 25 luglio 2008, C-127/08, *Metock e a. / Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GS].

Esempio: nella causa *Chakroun* ([434]) la CGUE si è occupata della legislazione neerlandese, che distingue tra «formazione» e «ricongiungimento» della famiglia, situazioni per le quali erano previsti regimi di soggiorno diversi oltre che diversi requisiti finanziari. Questa distinzione dipendeva esclusivamente dal fatto che la relazione fosse iniziata prima o dopo l'arrivo del soggiornante stabilitosi nello Stato ospitante. Dal momento che la coppia, nel caso di specie, si era sposata due anni prima dell'arrivo del soggiornante nei Paesi Bassi, la loro situazione era stata trattata come una «formazione» e non come un «ricongiungimento familiare», benché la coppia fosse sposata da più di 30 anni al momento della decisione contestata.

La Corte ha confermato che il diritto di un soggiornante qualificato ai sensi della direttiva sul ricongiungimento familiare di ricongiungersi con familiari di un paese terzo aventi diritto sussisteva a prescindere dal fatto che la relazione familiare fosse sorta prima o dopo l'ingresso del soggiornante. La Corte ha tenuto conto della mancanza di tale distinzione nel diritto dell'UE [articolo 2, lettera d)] e considerando 6 della direttiva, e articolo 7 della Carta) e della necessità di non privare le disposizioni della direttiva della loro efficacia.

Le norme nazionali che impongono al genitore soggiornante di un paese terzo di disporre di risorse stabili e sufficienti (calcolate in base ai redditi precedenti) per evitare che il soggiornante diventi dipendente dall'assistenza sociale prima di concedere il ricongiungimento familiare sono compatibili con l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sul ricongiungimento familiare ([435]). Gli Stati membri possono indicare un determinato importo come importo di riferimento, ma non possono imporre un livello di reddito minimo al di sotto del quale tutti i ricongiungimenti familiari saranno rifiutati, indipendentemente dalla situazione di ciascun richiedente. Il ricongiungimento familiare non dovrebbe essere rifiutato a un soggiornante che abbia dimostrato di disporre di risorse stabili e sufficienti a mantenere sé stesso e i propri familiari, ma che abbia comunque diritto a richiedere assistenza speciale per far fronte a spese essenziali eccezionali, rimborsi fiscali basati sul reddito o misure di sostegno al reddito ([436]).

([434]) CGUE, sentenza del 4 marzo 2010, C-578/08, *Rhimou Chakroun / Minister van Buitenlandse Zaken*.

([435]) CGUE, sentenza del 21 aprile 2016, C-558/14, *Mimoun Khachab / Subdelegación del Gobierno en Álava*.

([436]) CGUE, sentenza del 4 marzo 2010, C-578/08, *Rhimou Chakroun / Minister van Buitenlandse Zaken*.

La direttiva sul ricongiungimento familiare consente agli Stati membri dell'UE di «chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale» (articolo 7, paragrafo 2). Laddove esistano misure di integrazione prima dell'ammissione per ricongiungimento familiare, gli Stati membri dell'UE spesso richiedono, ad esempio, ai familiari di dimostrare una conoscenza linguistica di base.

Esempio: il caso di *K. e A.* ([437]) riguardava due mogli che desideravano ricongiungersi ai loro mariti, cittadini di paesi terzi legalmente residenti. Nelle loro domande di ricongiungimento familiare, le mogli avevano chiesto di essere esentate dal superamento dell'esame di integrazione civica a causa delle difficoltà fisiche e psichiche che ciascuna di loro affrontava. Le loro domande sono state respinte in quanto tali impedimenti non erano sufficientemente gravi. La CGUE ha stabilito che l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva sul ricongiungimento familiare consente l'imposizione di misure di integrazione ai cittadini di paesi terzi. Tuttavia, il principio di proporzionalità richiede che le misure di integrazione raggiungano l'obiettivo di integrarli e non limitino la possibilità di ricongiungimento familiare. La Corte ha stabilito che gli Stati membri dell'UE devono considerare le circostanze individuali del richiedente (come l'età, l'analfabetismo, il livello di istruzione, la situazione economica o lo stato di salute dei familiari interessati del soggiornante), il che può portare a dispensare dall'esame di integrazione civica laddove il ricongiungimento familiare sarebbe altrimenti eccessivamente difficile.

I minori non accompagnati ai quali è stato concesso lo status di rifugiato hanno diritto, ai sensi della direttiva sul ricongiungimento familiare, al ricongiungimento con i loro ascendenti di primo grado in linea diretta, anche quando lo sponsor si è sposato dopo l'arrivo ([438]). Ai sensi della direttiva sul ricongiungimento familiare, la data applicabile non è la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, ma la data di ingresso nello Stato membro dell'UE e di presentazione della domanda di asilo ([439]).

([437]) CGUE, sentenza del 9 luglio 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken / K. e A.*

([438]) CGUE, sentenza del 17 novembre 2022, C-230/21, *X. / Belgische Staat*.

([439]) CGUE, sentenza del 12 aprile 2018, C-550/16, *A e S / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, punti 55-60, 64. Cfr. anche CGUE, sentenza del 30 gennaio 2024, C-560/20, *Landeshauptmann von Wien*, punti 34-36.

6.4. Garanzie in materia di espulsione dei familiari

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

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

6.4.1. Rottura della relazione

Nei casi in cui il cittadino di un paese terzo non abbia ancora ottenuto un permesso di soggiorno personale e la relazione su cui si fonda il suo diritto di soggiorno s'interrompa, il partner straniero può perdere il diritto a continuare il soggiorno, perché ha solo un diritto derivato attraverso il familiare che ha accompagnato o raggiunto.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU stabilisce se la vita familiare e la necessità di mantenere i contatti con i figli richiedano che il cittadino di un paese terzo debba essere autorizzato a rimanere. La Corte spesso non vede il motivo per cui non si possano mantenere i contatti attraverso le visite, pur ammettendo che in alcune situazioni sia necessario accordare al cittadino di un paese terzo il permesso di restare ([440]).

> Esempio: nel caso *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi* ([441]), la Corte EDU ha ritenuto che, poiché i tribunali nazionali avevano espressamente stabilito che fosse nell'interesse superiore della minore restare nei Paesi Bassi con il padre neerlandese, fosse sproporzionato rifiutare la regolarizzazione della posizione della madre brasiliana, con la quale la bambina trascorreva tre o quattro giorni alla settimana e aveva legami molto stretti. Secondo la Corte, il rifiuto del permesso di soggiorno e l'espulsione della madre in Brasile avrebbero di fatto spezzato tali legami, poiché sarebbe stato impossibile mantenere contatti regolari.

([440]) Corte EDU, sentenza del 21 giugno 1988, *Berrehab c. Paesi Bassi*, n. 10730/84.

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

Ai sensi del diritto dell'UE, la relazione continua a giustificare il soggiorno del cittadino di un paese terzo separato fino allo scioglimento legale del vincolo matrimoniale su cui esso si fonda (direttiva sulla libera circolazione) ([442]). La rottura della relazione non è sufficiente per giustificare la perdita del diritto di soggiorno. L'articolo 13 direttiva sulla libera circolazione dispone il mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari aventi la cittadinanza di un paese terzo, in caso di divorzio o di annullamento, a condizione che il matrimonio sia durato almeno tre anni, uno dei quali nello Stato ospitante, o se dall'unione sono nati figli che hanno bisogno della presenza dei genitori. La direttiva sulla libera circolazione contiene disposizioni specifiche volte a proteggere il diritto di soggiorno di un cittadino di un paese terzo vittima di violenza domestica il cui partner sia un cittadino SEE [articolo 13, paragrafo 2, lettera c)].

Anche la direttiva sul ricongiungimento familiare prevede la possibilità di accordare un permesso di soggiorno ai partner stranieri in caso di interruzione della relazione con il soggiornante in seguito a decesso, divorzio o separazione. Il dovere di concedere un permesso di soggiorno autonomo sussiste solo una volta trascorso un periodo di cinque anni di soggiorno (articolo 15). Secondo l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva, gli Stati membri dell'UE sono tenuti ad adottare disposizioni atte a garantire che un permesso di soggiorno sia rilasciato in presenza di situazioni particolarmente difficili in caso di divorzio o separazione. La CGUE ha chiarito: tali «situazioni particolarmente difficili» dovrebbero essere interpretate in modo uniforme in tutti gli Stati membri, richiedendo valutazioni individuali, soprattutto quando sono coinvolti figli minorenni ([443]). Analogamente all'articolo 13, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sulla libera circolazione, l'articolo 15, paragrafo 3, si estende anche ai casi di violenza domestica, anche se gli Stati membri possono decidere in merito alle disposizioni da adottare.

6.4.2. Condanne penali

Uno Stato membro dell'UE può voler espellere un cittadino di un paese terzo residente legalmente che è stato condannato per reati penali.

([442]) CG, sentenza del 13 febbraio 1985, C-267/83, *Aissatou Diatta / Land Berlin*.

([443]) CGUE, sentenza del 12 settembre 2024, C-63/23, *Sagrario e a. / Subdelegación del Gobierno en Barcelona*.

Ai sensi della CEDU, quando viene ordinata l'espulsione di una persona condannata per reati penali, la Corte EDU ha stabilito i criteri rilevanti per valutare la sua compatibilità con l'articolo 8 della CEDU nel caso *Üner c. Paesi Bassi* ([444]) come segue:

- la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente nello Stato espellente;
- la durata del soggiorno del ricorrente nel paese da cui viene espulso;
- il tempo trascorso dal giorno della commissione del reato e la condotta del ricorrente durante questo periodo;
- se il coniuge era a conoscenza, o avrebbe dovuto essere a conoscenza, della situazione irregolare dell'altro partner al momento dell'inizio della relazione;
- le nazionalità del ricorrente e di eventuali familiari coinvolti;
- la situazione familiare, come la durata del matrimonio, e altri indicatori dell'intensità della vita familiare;
- la conoscenza del reato da parte del coniuge nel momento in cui è iniziata la relazione familiare;
- la presenza di figli nati nella relazione e, in caso affermativo, la loro età;
- la gravità delle difficoltà a cui il coniuge può andare incontro nel paese di destinazione;
- la solidità dei suoi o dei loro legami sociali, culturali e familiari sia con il paese ospitante che con il paese di destinazione;

([444]) Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi* [GS], n. 46410/99, punti 57-58.

- il superiore interesse e il benessere di eventuali bambini coinvolti, in particolare delle difficoltà che incontrerebbero se dovessero seguire il ricorrente nel paese in cui viene espulso ([445]).

Esempio: nel caso *Unuane c. Regno Unito* ([446]), il ricorrente, cittadino nigeriano, risiedeva nel Regno Unito dal 1998 e aveva tre figli con la compagna, tutti cittadini britannici. A seguito di una condanna per reati relativi alla falsificazione di documenti di immigrazione, è stato condannato a cinque anni e mezzo di reclusione. Le autorità britanniche hanno emesso un ordine di espulsione nei suoi confronti, che è stato confermato nonostante i forti legami della sua famiglia con il paese e le gravi condizioni di salute di uno dei suoi figli. La Corte EDU ha ritenuto che l'espulsione costituisse una violazione dell'articolo 8 della CEDU, sottolineando che la gravità del reato da sola non era sufficiente a giustificare l'espulsione senza una valutazione approfondita e personalizzata dell'impatto sulla vita familiare del ricorrente, in particolare tenendo conto dell'interesse superiore dei figli.

Ai sensi del diritto dell'UE, gli articoli da 27 a 33 della direttiva sulla libera circolazione conferiscono ai familiari qualificati come tali la medesima protezione rafforzata (derivata) contro l'espulsione di cui godono gli stessi cittadini del SEE. Per esempio, la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'UE e dei componenti del loro nucleo familiare potrebbe essere limitata per motivi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica. Tuttavia, le decisioni di limitare questo diritto devono essere giustificate e devono basarsi sul fatto che la condotta personale della persona interessata rappresenta una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave. La mera esistenza di condanne penali precedenti non può di per sé giustificare l'adozione di tali provvedimenti.

([445]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 26 marzo 1992, *Beldjoudi c. Francia*, n. 12083/86; Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2002, *Amrollahi c. Danimarca*, n. 56811/00; Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito*, n. 8000/08; Corte EDU, sentenza del 14 febbraio 2012, *Antwi e altri c. Norvegia*, n. 26940/10; Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2012, *Balogun c. Regno Unito*, n. 60286/09, punto 43; Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2013, *Udeh c. Svizzera*, n. 12020/09, punto 52; Corte EDU, sentenza dell'11 giugno 2013, *Hasanbasic c. Svizzera*, n. 52166/09; Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2014, *Jeunesse c. Paesi Bassi* [GS], n. 12738/10, punti 117-118; Corte EDU, sentenza del 1º dicembre 2016, *Salem c. Danimarca*, n. 77036/11, punti 75 e 78; Corte EDU, sentenza del 23 ottobre 2018, *Assem Hassan Ali c. Danimarca*, n. 25593/14, punti 54-55 e 61.

([446]) Corte EDU, sentenza del 24 novembre 2020, *Unuane c. Regno Unito*, n. 80343/17.

L'articolo 28 della direttiva sulla libera circolazione prevede diversi livelli di protezione contro l'allontanamento a seconda del grado di integrazione dell'interessato. Coloro che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per almeno cinque anni beneficiano di una soglia più elevata e possono essere espulsi solo per «gravi» motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sul ricongiungimento familiare permette agli Stati membri dell'UE di revocare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno di un familiare per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica. Nell'adottare la pertinente decisione, gli Stati membri devono tener conto della gravità o del tipo di reato contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica commesso da un familiare o dei pericoli rappresentati da questa persona ([447]).

Punti salienti

- Il diritto dell'UE in materia di ricongiungimento familiare non si applica ai cittadini dell'UE che non abbiano esercitato il diritto alla libera circolazione, salvo in alcune eccezioni. In alcuni Stati membri dell'Unione, i cittadini dell'UE che esercitano il diritto alla libera circolazione godono di diritti ben più ampi in materia di ricongiungimento familiare rispetto ai cittadini del paese ospitante (cfr. l'introduzione al presente capitolo).
- La direttiva sulla libera circolazione si applica ai familiari qualificati dei cittadini del SEE, indipendentemente dalla loro nazionalità, a condizione che lo sponsor SEE abbia già esercitato i diritti di libera circolazione (cfr. paragrafo 6.2.1).
- Nel caso di ricongiungimenti familiari con cittadini di paesi terzi si applica la direttiva sul ricongiungimento familiare. In linea di principio, è necessario che il familiare del soggiornante si trovi all'esterno dello Stato dell'UE, anche se gli Stati membri possono derogare a tale condizione (cfr. paragrafo 6.3).
- Ai fini del ricongiungimento familiare, nel diritto dell'UE è ininfluente se una relazione familiare sia stata costituita prima o dopo che il soggiornante ha fatto ingresso nel territorio dello Stato ospitante (cfr. paragrafo 6.3).

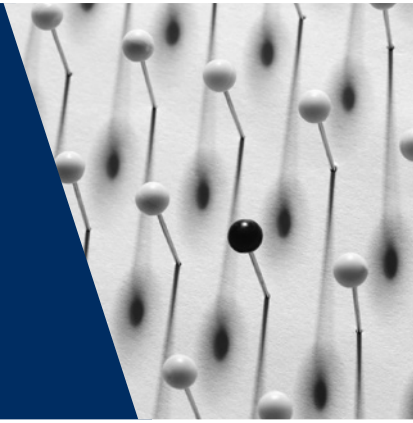
([447]) Cfr. CGUE, sentenza del 12 dicembre 2019, cause riunite C-381/18 e C-382/18, *G.S. e V.G. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

- La Corte EDU ha elaborato criteri per valutare la proporzionalità di una decisione di espulsione, tenuto conto del diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'articolo 8 della CEDU. L'approccio della Corte EDU all'espulsione di familiari o al ricongiungimento familiare dipende dalle circostanze fattuali specifiche di ciascun caso (cfr. paragrafi 6.2, 6.4.1 e/o 6.4.2).
- La CSE prevede un diritto al ricongiungimento familiare per i lavoratori migranti e la giurisprudenza del CEDS delinea le condizioni e le limitazioni che si applicano al ricongiungimento (cfr. paragrafo 6.3).
- Ai sensi della CEDU, un divieto generale di sposarsi, basato sul mero status che la normativa in materia di immigrazione conferisce alla persona interessata, può non essere accettabile (cfr. paragrafo 6.1).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

7 Trattenimento e restrizioni alla libera circolazione



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346)], articolo 2, paragrafo 9	**Definizioni: trattenimento o restrizione alla libera circolazione**	CEDU, articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) CEDU, articolo 2 del protocollo n. 4 (libertà di circolazione)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 1 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5, paragrafo 1 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 10, paragrafo 2	**Misure alternative al trattenimento**	Corte EDU, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio*, n. 10486/10, 2011 (necessità di esaminare alternative alla detenzione)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 1 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5, paragrafo 4 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 10	**Elenco esaustivo di eccezioni al diritto alla libertà**	CEDU, articolo 5, paragrafo 1, lettere a)-f) (diritto alla libertà e alla sicurezza)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 8, paragrafo 4, lettera d) Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5, paragrafo 2	**Trattenimento volto a impedire un ingresso non autorizzato nel paese**	CEDU, articolo 5, paragrafo 1, lettera f), inizio frase (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, 2008 e *Suso Musa c. Malta*, n. 42337/12, 2013 (persone non ancora autorizzate all'ingresso dallo Stato)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5 CGUE, C-61/11, *El Dridi*, 2011, C-329/11, *Achughbabian* [GS], 2011 e C-47/15, *Affum* [GS], 2016 (rapporto tra preparazione dell'allontanamento e trattenimento dovuto all'applicazione di una sanzione penale)	**Trattenimento in pendenza di allontanamento**	CEDU, articolo 5, paragrafo 1, lettera f), seconda parte della frase (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, 2009 (la mera esistenza di un «riesame attivo» della misura di allontanamento non è sufficiente per ritenere che siano in corso azioni effettive ai fini del rimpatrio)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 20 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 10, paragrafo 4	**Prescritto dalla legge**	CEDU, articolo 5, paragrafo 1 (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, *Khlaifia e altri c. Italia* [GS], n. 16483/12, 2016 (assenza di una base giuridica chiara, accessibile e prevedibile per la privazione della libertà)
Carta, articolo 6 (diritto alla libertà) in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1 Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15 e articolo 3, paragrafo 7 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 10, paragrafo 2	**Necessità e proporzionalità**	Corte EDU, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, 2008 [la detenzione di adulti senza vulnerabilità particolari ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), non deve essere «ragionevolmente necessaria», ma non può essere arbitraria]

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
CGUE, C-601/15 PPU, *J.N.* [GS], 2016 (proporzionalità del trattenimento di richiedenti asilo; validità dei motivi del trattenimento relativi a questioni di pubblica sicurezza o sicurezza nazionale)		
	Arbitrarietà	Corte EDU, *Rusu c. Austria*, n. 34082/02, 2008 (motivazione insufficiente e arbitrarietà del trattenimento) Corte EDU, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, 2008 (valutazione dettagliata dell'arbitrarietà senza tuttavia riscontrare una violazione per arbitrarietà) Corte EDU, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, 2009 [detenzione non strettamente connessa al motivo di detenzione previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera f)]
	Buona fede	Corte EDU, *Longa Yonkeu c. Lettonia*, n. 57229/09, 2011 (guardie costiere che occultano di avere conoscenza dell'esistenza di una domanda di asilo) Corte EDU, *A.D. c. Malta*, n. 12427/22, 2023 (tempistiche e ritardi nella procedura di valutazione dell'età tali da sollevare dubbi sulla buona fede delle autorità)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 1 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5, paragrafo 4 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 11, paragrafo 1	**Dovuta diligenza**	Corte EDU, *H.A. c. Grecia*, n. 58424/11, 2016 (assenza di dovuta diligenza – nessuna azione di allontanamento per cinque mesi) Corte EDU, *M.B. c. Paesi Bassi*, n. 71008/16, 2024 (mancanza di dovuta diligenza – nessuna azione intrapresa per esaminare la domanda di asilo durante la detenzione penale del richiedente)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5, paragrafo 4 CG, C-357/09, *Kadzoev*, 2009 (prospettiva ragionevole di allontanamento)	**Prospettiva realistica di allontanamento**	Corte EDU, *A. e altri c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, 2009 (detenzione mantenuta nonostante l'assenza di azioni concrete volte al rimpatrio) Corte EDU, *Al Husin c. Bosnia ed Erzegovina (n. 2)*, n. 10112/16, 2019 (trattenimento in assenza di una prospettiva realistica di allontanamento)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafi 5 e 6 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 5, paragrafo 4 CG, C-357/09, *Kadzoev*, 2009 (divieto di trattenimento oltre la durata massima)	**Durata massima del trattenimento**	Corte EDU, *Auad c. Bulgaria*, n. 46390/10, 2011 (valutazione della durata ragionevole del trattenimento secondo le circostanze specifiche del caso)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 3, paragrafo 9, articolo 16, paragrafo 3 e articolo 17 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 4, paragrafo 3 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 13 Direttiva sulla lotta contro la tratta di esseri umani (2011/36/UE), articolo 11	**Trattenimento di persone con bisogni speciali**	Corte EDU, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio*, n. 41442/07, 2007 e *S.F. e a. c. Bulgaria*, n. 8138/16, 2017 (bambini trattenuti in strutture non idonee) Corte EDU, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, 2010 (vittima della tratta di esseri umani)
	Garanzie procedurali	

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 2 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 4, paragrafo 3 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 11, paragrafo 2	**Diritto di conoscere i motivi**	CEDU, articolo 5, paragrafo 2 (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, 2008 (ricorrente informato dopo due giorni di detenzione, ritardo ritenuto eccessivo)
Carta, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articoli 13, paragrafo 4, e 15, paragrafo 3 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 4, paragrafo 3 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 11, paragrafo 3	**Diritto a un riesame del trattenimento**	CEDU, articolo 5, paragrafo 4 (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, n. 30471/08, 2009 e *S.D. c. Grecia*, n. 53541/07, 2009 (nessuna procedura di riesame)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articoli 16 e 17 Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349], articolo 4, paragrafo 3 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 12	**Condizioni o regimi di trattenimento**	Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09, 2011 (condizioni di trattenimento)
	Risarcimento per trattenimento irregolare	CEDU, articolo 5, paragrafo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza)

Introduzione

Il trattenimento è un'eccezione al diritto fondamentale alla libertà. La privazione della libertà deve pertanto rispettare importanti garanzie: dev'essere prevista per legge e non dev'essere arbitraria. Il trattenimento dei richiedenti asilo nel corso della procedura di asilo e dei migranti sottoposti a procedure di rimpatrio deve essere una misura di ultima istanza, cui si dovrebbe fare ricorso soltanto una volta esaurite altre alternative. Eppure, nonostante questi principi, un gran numero di persone in Europa è trattenuto all'ingresso di un paese o al fine di impedirne la fuga durante le procedure di allontanamento. Gli individui privati della libertà devono essere trattati in modo umano e dignitoso.

Il diritto internazionale pone restrizioni alla possibilità di trattenere richiedenti asilo e rifugiati. A norma dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 non devono essere adottate sanzioni penali, a motivo dell'entrata o del soggiorno irregolari, contro i «rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate [...], per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari» ([448]).

L'articolo 12 dell'ICCPR prevede il diritto alla libertà di circolazione senza discriminazioni tra cittadini e persone non aventi la cittadinanza nazionale. Le restrizioni a questo diritto, sono consentite, qualora previste dalla legge e quando sono necessarie a proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la morale pubblica o i diritti e le libertà altrui.

La CEDU prevede un elenco esaustivo di ipotesi giustificative della detenzione, tra cui il fatto di impedire l'ingresso irregolare nel territorio o di favorire l'allontanamento di una persona. Secondo il diritto dell'UE, il principio cardine è che il trattenimento delle persone che chiedono la protezione internazionale e di quelle sottoposte alle procedure di rimpatrio deve essere necessario. Onde evitare un trattenimento arbitrario, occorre adempiere ad ulteriori requisiti, come, ad esempio il rispetto del principio di proporzionalità, la motivazione delle decisioni di trattenimento e la possibilità per il soggetto trattenuto di avere accesso a un rapido controllo della legittimità.

([448]) ACNUR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (Linee guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e alternative alla detenzione), Ginevra, 2012; CPT in seno al Consiglio d'Europa, *20 Years of Combating Torture: 19th General Report* (20 anni di lotta contro la tortura: 19º rapporto generale), 1º agosto 2008-31 luglio 2009, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2009.

7.1. Privazione della libertà o restrizione alla libera circolazione?

Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva sulle condizioni di accoglienza definisce il «trattenimento» come il «confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro [dell'UE], in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione» [articolo 2, lettera h)]. La CGUE ha confermato che tale interpretazione debba applicarsi anche al termine «trattenimento» previsto della direttiva rimpatri (2008/115/CE) ([449]).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5 disciplina questioni relative alla privazione della libertà, mentre l'articolo 2 del protocollo n. 4 alla CEDU riguarda restrizioni alla libera circolazione. Se, da un lato, vengono forniti alcuni ovvi esempi di detenzione, come il confinamento in cella, dall'altro lato altre situazioni sono più difficili da definire e possono equivalere a una restrizione alla circolazione piuttosto che a una privazione della libertà.

Nel valutare se la situazione di un individuo sia tutelata dall'articolo 5 della CEDU o dall'articolo 2 del protocollo n. 4, la Corte EDU ha ritenuto che occorre partire da una valutazione della situazione personale e prendere in esame un insieme di criteri quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della misura considerata ([450]). Tra privazione della libertà e restrizione alla libera circolazione vi è una differenza di grado o intensità e non di natura o di sostanza ([451]). La valutazione dipenderà dalle circostanze specifiche del caso.

Per stabilire se vi sia stata privazione della libertà non è sufficiente fondarsi su un singolo fattore, ma occorre considerare tutti gli elementi nel loro complesso. Neppure la breve durata di una restrizione, per esempio di alcune ore, porta automaticamente alla conclusione che la situazione costituisce una restrizione alla circolazione anziché una privazione della libertà ([452]). Ciò vale, in particolar modo, in presenza

([449]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, punti 224-225.

([450]) Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia* [GS], n. 43395/09, punto 80.

([451]) Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia* [GS], n. 43395/09, punto 80.

([452]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 12 febbraio 2009, *Nolan e K. c. Russia*, n. 2512/04 (l'articolo 5 era applicabile in quanto il richiedente era stato trattenuto solo per alcune ore) e Corte EDU, decisione dell'8 dicembre 2005, *Mahdid e Haddar c. Austria* (dec.), n. 74762/01 (l'articolo 5 non era applicabile in quanto il passaggio del richiedente da una zona di transito non era equivalente al trattenimento).

altri fattori: per esempio se la struttura è chiusa ([453]), se sussiste un elemento di coercizione ([454]) o se la situazione produce effetti particolari sulla persona, compresi disagio fisico o sofferenza mentale ([455]).

Qualsiasi considerazione d'interesse pubblico, come la volontà o l'intenzione di proteggere, gestire o curare gli interessi della collettività contro un rischio o una minaccia causati dall'individuo, è irrilevante al fine di stabilire se vi sia stata o meno una privazione di libertà. Tali considerazioni potrebbero essere pertinenti al momento di valutare la giustificazione della detenzione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettere da a) a f), della CEDU ([456]). In ogni caso, tuttavia, l'articolo 5, paragrafo 1, dev'essere interpretato in funzione del contesto specifico in cui le misure sono state adottate. Vanno altresì tenuti in conto la responsabilità e l'obbligo di mantenere l'ordine e proteggere la collettività, imposti alle forze di polizia secondo il diritto nazionale e il diritto della CEDU ([457]).

Esempio: nei casi *Amuur c. Francia* e *Riad e Idiab c. Belgio*, entrambi riguardanti richiedenti asilo ([458]) e nel caso *Nolan e K. c. Russia* ([459]) concernente un cittadino di un paese terzo, il trattenimento nella zona di transito di un aeroporto è stato ritenuto illegittimo ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU. La Corte non ha accolto l'argomentazione addotta dalle autorità nazionali, secondo la quale non vi era stata privazione della libertà poiché la persona interessata avrebbe potuto evitare il trattenimento all'aeroporto prendendo un volo in uscita dal paese.

([453]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2018, *J.R. e a. c. Grecia*, n. 22696/16, punto 86.

([454]) Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2008, *Foka c. Turchia*, n. 28940/95; Corte EDU, sentenza del 12 febbraio 2009, *Nolan e K. c. Russia*, n. 2512/04.

([455]) Corte EDU, sentenza del 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*, n. 7367/76; Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2004, *H.L. c. Regno Unito*, n. 45508/99.

([456]) Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, punti 163-164. Cfr. anche: Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2024, *M.B. c. Paesi Bassi*, n. 71008/16 e Corte EDU, sentenza del 2 ottobre 2024, *B.A. c. Cipro*, n. 24607/20.

([457]) Corte EDU, sentenza del 15 marzo 2012, *Austin e a. c. Regno Unito* [GS], nn. 39692/09, 40713/09 e 41008/09, punto 60.

([458]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, n. 19776/92, punti 38-49; Corte EDU, sentenza del 24 gennaio 2008, *Riad e Idiab c. Belgio*, nn. 29787/03 e 29810/039.

([459]) Corte EDU, sentenza del 12 febbraio 2009, *Nolan e K. c. Russia,* n. 2512/04, punti 93-96.

Per contro, nel caso *Ilias e Ahmed c. Ungheria* ([460]) la Corte EDU ha constatato che il soggiorno di due richiedenti asilo bangladesi per ventitré giorni nella zona di transito ungherese al confine con la Serbia, non costituisce una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della CEDU (diritto alla libertà). La Corte EDU ha ritenuto che i richiedenti asilo non erano entrati nella zona di transito a causa di un pericolo immediato per la loro vita in Serbia, ma di propria iniziativa per chiedere asilo. La Corte EDU ha inoltre affermato, che prima di ammetterli, l'Ungheria ha il diritto di adottare tutte le misure necessarie per esaminare le domande dei richiedenti asilo. In attesa dell'esito del procedimento volto a esaminare la loro domanda di asilo, i richiedenti hanno vissuto in condizioni che non hanno limitato la loro libertà inutilmente, in misura o in un modo non connesso all'esame delle loro domande di asilo, né sono rimasti nella zona di transito per un periodo di tempo significativamente superiore a quello necessario per l'esame della domanda di asilo.

Nel caso *R.R. e altri c. Ungheria* ([461]), a sua volta, la Corte EDU ha stabilito che la permanenza di quasi quattro mesi in una zona di transito di una famiglia iraniano-afghana composta da cinque persone, tre delle quali minorenni, costituiva privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della CEDU. La famiglia era trattenuta nella zona di transito ungherese al confine con la Serbia in attesa di una decisione sulla loro domanda di asilo, ma i ritardi nella procedura hanno causato una durata eccessiva della loro permanenza. L'assenza di una durata massima del soggiorno definita dalla legge, unitamente alle condizioni di soggiorno al di sotto degli standard, hanno portato la Corte a concludere che il loro soggiorno nella zona di transito configurasse una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della CEDU.

Esempio: nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia* ([462]), la figlia del ricorrente era una cittadina russa residente a Cipro, che aveva lavorato come artista in un cabaret con un permesso di lavoro rilasciato dai titolari del cabaret. Dopo alcune settimane, la figlia aveva deciso di lasciare il posto di lavoro e ritornare in Russia. Uno dei titolari del cabaret l'aveva denunciata presso l'ufficio dell'immigrazione per aver abbandonato il posto di lavoro e il luogo di residenza. Successivamente la ragazza era stata ritrovata e condotta al commissariato di polizia, dove era stata trattenuta per circa un'ora. A parere della polizia, la giovane non avrebbe

([460]) Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GS], n. 47287/15.

([461]) Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2021, *R.R. e a. c. Ungheria*, n. 36037/17.

([462]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, punti 314-325.

dovuto essere trattenuta e sarebbe spettato al titolare del cabaret, suo responsabile, andare a prenderla. Di conseguenza, il titolare del cabaret aveva accompagnato la figlia del ricorrente nell'appartamento di un altro suo dipendente, dal quale essa non avrebbe potuto uscire di sua spontanea volontà. La mattina seguente la ragazza era stata trovata morta sulla strada sotto l'appartamento. Benché la durata complessiva del trattenimento della figlia del ricorrente fosse stata di circa due ore, la Corte ha ritenuto che si fosse configurata una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 CEDU. Le autorità cipriote erano state ritenute responsabili del suo trattenimento presso il commissariato di polizia nonché nell'appartamento privato, infatti, nel presente caso, senza la collaborazione attiva della polizia cipriota con i titolari del cabaret, la privazione della libertà non avrebbe avuto luogo.

7.2. Misure alternative al trattenimento

Ai sensi del diritto dell'UE, il trattenimento deve essere una misura di ultima istanza da applicare solo una volta esaurite tutte le alternative, a meno che nel caso concreto tali misure alternative non siano applicabili efficacemente [articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri (2008/115/CE)]; cfr anche l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349]; cfr. anche l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346] e l'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351]. Ne consegue che il trattenimento può avere luogo solo dopo aver concluso che nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive. L'articolo 10, paragrafo 5, della direttiva sulle condizioni di accoglienza impone agli Stati l'obbligo di provvedere affinché il diritto nazionale contempli misure alternative al trattenimento e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera ha incaricato l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo di elaborare linee guida sulle varie alternative alla detenzione che gli Stati possono utilizzare nel contesto di una procedura di frontiera (articolo 5, paragrafo 5) ([463]).

Tra le possibili alternative al trattenimento si annoverano: obblighi di presentazione, per esempio l'obbligo di presentarsi dinanzi alla polizia o alle autorità responsabili in materia di immigrazione a intervalli regolari; l'obbligo di restituzione del passaporto o del documento di viaggio; prescrizioni relative al soggiorno, come dimorare

([463]) Cfr. Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, *Orientamenti su alternative al trattenimento*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2024.

e dormire presso un determinato indirizzo; rilascio su cauzione, con o senza garanzie; requisiti per la nomina di un garante; affidamento ai servizi sociali o nel contesto di un programma di assistenza con integrazione in comunità o centri di salute mentale; monitoraggio elettronico, per esempio mediante apposito dispositivo elettronico (*tagging*) ([464]).

La Carta impone agli Stati membri di esaminare alternative al trattenimento per evitare una privazione della libertà arbitraria (articolo 6 in combinato disposto con gli articoli 52 e 53) ([465]).

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU valuta se prima del trattenimento possa essere imposta una misura meno invasiva quando la detenzione riguarda (presunti) bambini, famiglie con bambini e persone vulnerabili ([466]).

Esempio: il caso *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio* ([467]) riguardava la detenzione di una cittadina camerunense affetta da HIV in fase avanzata. Le autorità erano a conoscenza dell'identità e del domicilio della ricorrente, la quale aveva sempre rispettato i propri appuntamenti con esse e aveva avviato diverse procedure per regolarizzare il suo status in Belgio. Nonostante il peggioramento delle sue condizioni di salute durante la detenzione, le autorità non hanno preso in considerazione un'opzione meno invasiva, come il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per salvaguardare l'interesse pubblico. L'hanno invece tenuta in

([464]) Per ulteriori informazioni, si veda FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures* (Alternative alla detenzione per richiedenti asilo e persone sottoposte a procedura di rimpatrio), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2015, disponibile in inglese.

([465]) Cfr. CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, punti 39-41; CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, punto 64.

([466]) Cfr., ad esempio, in relazione ai minori stranieri accompagnati, Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2010, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio*, n. 41442/07; Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2011, *Kanagaratnam e a. c. Belgio*, n. 15297/09, punto 94; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2012, *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07, punto 119; Corte EDU, sentenza del 12 luglio 2016, *A.B. e a. c. Francia*, n. 11593/12, punto 123, e Corte EDU, sentenza del 18 novembre 2021, *M.H. e a. c. Croazia*, nn. 15670/18 e 43115/18, punto 237; per quanto riguarda i minori non accompagnati, Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03, punti 99-104; Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, punti 108-110; e Corte EDU, sentenza del 24 ottobre 2013, *Housein c. Grecia*, n. 71825/11, punto 76; e per quanto riguarda gli stranieri malati: Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio*, n. 10486/10, punto 124.

([467]) Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio*, n. 10486/10.

detenzione per quasi quattro mesi. La Corte EDU non ha riscontrato alcun nesso tra la detenzione della ricorrente e l'obiettivo del governo di allontanarla, e ha pertanto riscontrato una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU.

Le alternative al trattenimento spesso implicano restrizioni alla libera circolazione. Ai sensi della CEDU, il diritto alla libera circolazione è garantito dall'articolo 2 del protocollo n. 4, a condizione che lo Stato abbia ratificato il protocollo (cfr. allegato 2). Una restrizione a questa libertà dev'essere necessaria e proporzionata oltre che conforme agli obiettivi di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del protocollo n. 4. Detta disposizione si applica solo a coloro che si trovano «regolarmente sul territorio» e pertanto non riguarda coloro che versano in una situazione irregolare.

Esempio: nel caso *Omwenyeke c. Germania* ([468]), il ricorrente era stato confinato a vivere in una determinata area, misura che rientrava nelle condizioni di soggiorno provvisorie cui era stato sottoposto in pendenza della sua domanda di asilo. La Corte EDU ha constatato che, poiché il ricorrente aveva violato tali condizioni di soggiorno, non si era trovato «regolarmente» sul territorio tedesco e, pertanto, non poteva invocare il diritto alla libera circolazione di cui all'articolo 2 del protocollo n. 4.

7.3. Elenco esaustivo di eccezioni al diritto alla libertà

Ai sensi del diritto dell'UE, il trattenimento dei richiedenti asilo e il trattenimento delle persone sottoposte a una procedura di rimpatrio sono disciplinati da due regimi differenti ([469]). Infatti, la privazione della libertà dei richiedenti asilo è regolata dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza (articolo 10) insieme con l'articolo 44 del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e quella degli individui sottoposti a procedure di rimpatrio dall'articolo 15 della direttiva rimpatri e dall'articolo 5 del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

([468]) Corte EDU, decisione del 20 novembre 2007, *Omwenyeke c. Germania* (dec.), n. 44294/04.

([469]) CG, sentenza del 20 novembre 2009, C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GS], punto 45; e CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, C-534/11, *Mehmet Arslan / Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, punto 52.

Alla luce dell'articolo 10 della direttiva sulle condizioni di accoglienza, non è ammissibile trattenere una persona per il solo motivo della presentazione di una domanda di asilo. Similmente non è permesso trattenere una persona per la sola ragione che sia soggetta alla procedura Dublino (articolo 44, paragrafo 1, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione). L'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva sulle condizioni di accoglienza ([470]) contiene un elenco esaustivo dei motivi di trattenimento dei richiedenti asilo. Secondo tale articolo, essi possono essere trattenuti in sette situazioni diverse:

- per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza ([471]);
- per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere ottenuti senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente ([472]);
- per garantire il rispetto degli obblighi legali imposti al richiedente tramite una decisione individuale che impone la residenza in un luogo specifico nei casi in cui il richiedente non abbia rispettato tali obblighi e sussista ancora il rischio di fuga;
- per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio nel contesto di una procedura di frontiera (cfr. paragrafo 5.1.4);
- quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura ai sensi della direttiva rimpatri, e la persona ha presentato la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio ([473]);
- quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico ([474]);

([470]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione europea / Ungheria* [GS], punti 167-186.

([471]) Cfr. CGUE, sentenza del 14 settembre 2017, C-18/16, *K. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [GS].

([472]) Cfr. CGUE, sentenza del 14 settembre 2017, C-18/16, *K. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [GS].

([473]) CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, C-534/11, *Mehmet Arslan / Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*. CGUE, sentenza del 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal / VL*; e CGUE, C-186/21 PPU, sentenza del 3 giugno 2021, *J.A. / Republika Slovenija*.

([474]) Cfr. CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, *J.N. / Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie* [GS].

- conformemente all'articolo 44 del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, 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.

Esempio: nel caso *Al Chodor* ([475]), il richiedente e i suoi due figli minorenni erano stati trattenuti dalla polizia ceca in attesa del loro trasferimento in Ungheria ai sensi del regolamento Dublino. La CGUE ha stabilito che un richiedente protezione internazionale può essere trattenuto ai sensi del regolamento Dublino solo se il diritto nazionale prevede criteri oggettivi per determinare se vi sia un rischio di fuga. La Corte ha osservato che qualsiasi misura che privi la libertà deve essere accessibile, precisa e prevedibile, come richiesto dall'articolo 6 della Carta. Qualora tali criteri oggettivi non siano previsti in una disposizione vincolante di applicazione generale del diritto nazionale, il trattenimento è illegittimo.

Esempio: nel caso *FMS e a.* ([476]) la CGUE ha chiarito che a norma della direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE (articolo 8) e alla direttiva rimpatri (articolo 15) i richiedenti protezione internazionale e coloro che sono soggetti a una decisione di rimpatrio non possono essere trattenuti per il solo fatto di non essere in grado di provvedere ai propri bisogni. Allo stesso modo, nel caso *VL* ([477]) la CGUE ha ritenuto che la mancanza di posti in un centro di accoglienza non possa giustificare la detenzione di un richiedente protezione internazionale.

L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri consente solo il trattenimento di cittadini di paesi terzi che sono «sottoposti a procedure di rimpatrio». La privazione della libertà è contemplata, quando sussiste un rischio di fuga o quando l'individuo evita oppure impedisce la procedura di rimpatrio o allontanamento:

- per preparare il rimpatrio;

- per dar corso alla procedura di allontanamento (cfr. anche l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera).

([475]) CGUE, sentenza del 15 marzo 2017, C-528/15, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie / Salah Al Chodor e a.*

([476]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ed Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GS], punti 256, 266 e 272, 281.

([477]) CGUE, sentenza del 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal / VL*, punti 104- 113.

Esempio: il caso *J. N.* ([478]) riguardava un individuo soggetto ad una decisione eseguibile di rimpatrio che aveva presentato una domanda di asilo per la quarta volta. Alla luce dei suoi precedenti reati penali, il richiedente era stato trattenuto per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sulle condizioni di accoglienza. La CGUE ha ritenuto che la decisione di rimpatrio non fosse decaduta durante l'esame della domanda di asilo. Allo stesso tempo, la Corte ha stabilito che il richiedente dovesse essere autorizzato a rimanere sul territorio durante l'esame della domanda di asilo.

L'articolo 5 del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera consente inoltre la detenzione preventiva all'allontanamento di coloro la cui domanda di asilo è stata respinta durante una procedura di asilo alla frontiera (cfr. paragrafo 5.1.4) e a cui non è consentito entrare o rimanere legalmente nel territorio di uno Stato membro dell'UE per un periodo massimo di 12 settimane.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, paragrafo 1, tutela il diritto alla libertà e alla sicurezza. Alle lettere da a) a f) è fornito un elenco esaustivo delle eccezioni consentite: «[n]essuno può essere privato della libertà» se non nei casi seguenti e nei modi prescritti dalla legge:

- a seguito di condanna da parte di un tribunale competente;
- per violazione di un provvedimento del tribunale o di un obbligo specifico prescritto per legge;
- processo pendente;
- in situazioni specifiche che riguardano i bambini;
- per motivi di salute pubblica o di vagabondaggio;
- per prevenire l'ingresso irregolare nel territorio o favorire l'allontanamento di uno straniero.

([478]) CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, *J.N. / Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie* [GS].

Spetta allo Stato giustificare il trattenimento invocando uno di questi sei motivi ([479]). Se il trattenimento non può basarsi su alcuno di questi motivi, esso è automaticamente illegittimo ([480]). I motivi sono interpretati in modo restrittivo ([481]). Non esiste una norma onnicomprensiva che preveda, per esempio, il trattenimento volto a prevenire, in generale, un non determinato reato o disordine. L'assenza di una chiara identificazione dello scopo preciso e del motivo del trattenimento può comportare l'illegittimità dello stesso.

L'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU prevede la detenzione dei richiedenti asilo e dei migranti in situazione irregolare in due situazioni:

- per impedire l'ingresso irregolare nel paese;
- nei confronti di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione.

Conformemente alle altre limitazioni del diritto alla libertà, ogni privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), deve basarsi sugli specifici motivi indicati, i quali sono interpretati restrittivamente.

Esempio: nel caso *M.B. c. Paesi Bassi* ([482]), il ricorrente era un richiedente asilo trattenuto nei Paesi Bassi. La sua detenzione si basava sulla legge neerlandese che attua la direttiva sulle condizioni di accoglienza. Era stato trattenuto durante la valutazione della sua domanda di asilo perché considerato una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, a causa di una condanna penale, nei Paesi Bassi, per partecipazione a un'organizzazione criminale con l'intento di commettere atti di terrorismo. Tale condanna è stata successivamente annullata, dopodiché è stato posto in stato di trattenimento ai fini dell'immigrazione, in quanto ritenuto necessario per la tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico. Ai sensi della CEDU, tuttavia, il trattenimento per immigrazione è consentito solo per impedire l'ingresso non autorizzato o per dare esecuzione a un provvedimento di espulsione. In questo caso, poiché non sono state intraprese azioni per esaminare la domanda di asilo durante la detenzione penale

([479]) Regno Unito, *Corte Suprema, sentenza del 23 marzo 2011, WL (Congo) 1 & 2 c. Secretary of State for the Home Department; KM (Giamaica) c. Secretary of State for the Home department*, [2011] UKSC 12.

([480]) Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2011, *Al-Jedda c. Regno Unito* [GS], n. 27021/08, punto 99.

([481]) Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05.

([482]) Corte EDU, sentenza del 23 aprile 2024, *M.B. c. Paesi Bassi*, n. 71008/16.

del ricorrente, la Corte EDU ha ritenuto che il trattenimento per immigrazione del ricorrente non fosse necessario per consentire l'esame della sua domanda di asilo e, di conseguenza, non esisteva un nesso sufficientemente stretto tra la sua detenzione e l'obiettivo di prevenire il suo ingresso irregolare, tale da giustificare la privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della CEDU.

7.3.1. Trattenimento volto a impedire un ingresso non autorizzato nel paese

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 14 del codice frontiere Schengen [regolamento (UE) 2016/399] prevede che i cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso non siano ammessi a entrare nel territorio dell'UE. Le guardie di frontiera hanno l'obbligo di impedire gli ingressi irregolari. Il regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356] prevede inoltre che i cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni di ingresso previste dal codice frontiere Schengen non siano autorizzati a entrare nel territorio di uno Stato membro dell'UE durante la procedura di accertamento (articolo 6), che deve essere condotta in qualsiasi luogo adeguato e opportuno designato da ciascuno Stato membro, generalmente ubicato alle frontiere esterne dell'UE o nelle loro vicinanze (articolo 8). Il diritto nazionale di molti Stati membri dell'UE prevede una privazione di breve durata della libertà al confine, che spesso ha luogo nella zona di transito di un aeroporto. La direttiva sulle condizioni di accoglienza, all'articolo 10, paragrafo 4, lettera d), ammette il trattenimento del richiedente asilo nel contesto di una procedura di frontiera (cfr. paragrafo 5.1.4) per decidere sul suo diritto di entrare nel territorio.

Ai sensi della CEDU, la detenzione deve rispettare alcune condizioni per essere legittima a norma dell'articolo 5 della CEDU.

Esempio: nel caso *Saadi c. Regno Unito* ([483]), la Corte EDU ha dichiarato che, fino a che uno Stato membro non «autorizzi» l'ingresso nel paese, quell'ingresso dovrà considerarsi «non autorizzato». Pertanto, il trattenimento di una persona intenzionata a fare ingresso nel paese, pur non avendo ancora ottenuto la necessaria autorizzazione, poteva considerarsi finalizzato – senza alcuna distorsione linguistica – a impedirle di entrare irregolarmente nel paese ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU. La Corte non ha accolto la tesi secondo la quale non appena un richiedente asilo si presenti alle autorità

([483]) Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, punto 65.

competenti in materia di immigrazione, costui stia cercando di fare un ingresso «autorizzato». Di conseguenza, il trattenimento del ricorrente non poteva essere giustificato ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f). Leggere il citato articolo nel senso di consentire solamente il trattenimento di una persona di cui si fosse accertato il tentativo di sottrarsi alle restrizioni all'ingresso avrebbe comportato una interpretazione troppo restrittiva della disposizione e della facoltà dello Stato membro di esercitare il suo inalienabile diritto al controllo dell'ingresso delle persone non aventi la cittadinanza nazionale nel contesto del diritto d'immigrazione. Per giunta, una simile interpretazione mal si sarebbe conciliata con la conclusione n. 44 del Comitato esecutivo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, le Linee guida dell'ACNUR e la raccomandazione del Comitato dei Ministri in materia, i quali ammettono tutti il trattenimento dei richiedenti asilo in determinate circostanze, come ad esempio mentre sono in corso verifiche dell'identità o quando debbano essere determinati gli elementi sui quali si fonda la domanda di asilo. La Corte ha ritenuto che il trattenimento del ricorrente per una durata di sette giorni nell'ambito di una procedura accelerata di asilo, adottata a seguito di una situazione di afflusso di massa, non aveva violato l'articolo 5, paragrafo 1, lettera f).

Esempio: nel caso *Suso Musa c. Malta* ([484]) tuttavia, la Corte EDU ha precisato che, allorché uno Stato, di propria iniziativa o comunque in attuazione del diritto dell'UE, sia andato al di là delle proprie obbligazioni giuridiche e abbia così posto in essere una legislazione che esplicitamente autorizza l'ingresso o la permanenza di immigrati in pendenza di una decisione sulla loro domanda di asilo, qualsiasi misura di trattenimento applicata al fine di prevenire un ingresso non autorizzato potrebbe porre una questione di legittimità della detenzione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU. In siffatte circostanze, infatti, sarebbe stato difficile ritenere la misura strettamente correlata allo scopo del trattenimento o considerare la situazione conforme al diritto nazionale. Ne deriva che tale misura sarebbe arbitraria e quindi contraria al tenore dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), che esige un'interpretazione chiara e precisa delle disposizioni di legge nazionali. Nel caso *Saadi*, la questione non si era posta poiché la legislazione nazionale (pur consentendo un'ammissione provvisoria nel territorio nazionale) non aveva concesso al richiedente un'autorizzazione formale a rimanere o a entrare nel territorio. In sostanza, aveva chiarito la Corte, l'individuazione del momento in cui la prima parte dell'articolo 5 della CEDU

([484]) Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2013, *Suso Musa c. Malta*, n. 42337/12.

cessava di avere applicazione, a fronte della concessione di un'autorizzazione formale a entrare nel o a soggiornare sul territorio, dipendeva in larga parte dalla legislazione nazionale.

Esempio: nel caso *B.A. c. Cipro* ([485]), la Corte EDU ha ritenuto che un periodo di detenzione di due anni e nove mesi non potesse essere ragionevolmente considerato necessario ai fini della prima parte dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU. Il caso riguardava la detenzione di un richiedente asilo per motivi di sicurezza nazionale, che la Corte ha giudicato non strettamente connessi con l'obiettivo di impedire un ingresso non autorizzato.

7.3.2. Trattenimento in pendenza di espulsione o estradizione

Ai sensi del diritto dell'UE, parte dei motivi indicati all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sulle condizioni di accoglienza sono volti a mitigare il rischio di fuga.

L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri e l'articolo 5 del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera permette il trattenimento per preparare il rimpatrio o per effettuare la procedura di allontanamento, salvo se possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive (cfr. paragrafo 7.2). Il trattenimento è ammesso, in particolare quando sussiste un rischio di fuga o in presenza di altre gravi ingerenze con la procedura di rimpatrio o di allontanamento e se vi è una prospettiva ragionevole di allontanamento entro un periodo ragionevole. L'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva stabilisce i limiti di tempo massimi, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

La CGUE è stata adita in diversi casi concernenti la reclusione di cittadini di paesi terzi sottoposti a procedure di rimpatrio per il reato d'ingresso o soggiorno irregolare ([486]).

([485]) Corte EDU, sentenza del 2 luglio 2024, *B.A. c. Cipro*, n. 24607/20.

([486]) CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, e CGUE, sentenza del 6 dicembre 2011, C-329/11, *Alexandre Achughbabian / Préfet du Val-de-Marne* [GS] (il trattenimento relativo a questioni di ordine pubblico non è incompatibile con l'obiettivo della direttiva rimpatri); CGUE, sentenza del 6 dicembre 2012, C-430/11, *Procedimento penale a carico di Md Sagor*; e CGUE, ordinanza del 21 marzo 2013, C-522/11, *Procura della Repubblica / Abdoul Khadre Mbaye* (riguardanti una normativa che prevede la sanzione dell'ammenda sostituibile con espulsione o obbligo di permanenza domiciliare); CGUE, sentenza del 19 settembre 2013, C-297/12, *Procedimenti penali a carico di Gjoko Filev e Adnan Osmani*; CGUE, sentenza del 1º ottobre 2015, C-290/14, *Procedimento penale a carico di Skerdjan Celaj* (riguardante il trattenimento basato sulla violazione di un divieto d'ingresso preesistente).

Esempio: nel caso *El Dridi* ([487]) la CGUE è stata chiamata a verificare se l'imposizione, nel corso della procedura di rimpatrio, della reclusione per la sola ragione della violazione, da parte del cittadino di paese terzo, di un ordine amministrativo di lasciare il territorio entro un determinato termine fosse compatibile con gli articoli 15 e 16 della direttiva rimpatri. Nella specie, la Corte ha dovuto valutare se il trattenimento, inteso come conseguenza di una sanzione penale, dovesse essere considerato come una misura necessaria al fine di dare esecuzione alla decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva o, al contrario, come una misura tale da comprometterne l'attuazione. Considerate le circostanze del caso, la Corte ha deciso che la reclusione non era compatibile con l'obiettivo della direttiva – vale a dire il rimpatrio dell'individuo nel suo paese di origine in linea con i diritti fondamentali – e non contribuiva all'allontanamento del cittadino del paese terzo dallo Stato membro dell'UE interessato. Essa ha chiarito che, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il termine concesso per la partenza volontaria, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a dare attuazione alla decisione di rimpatrio, ma sempre in modo graduale e proporzionato, utilizzando le misure meno coercitive e nel debito rispetto dei diritti fondamentali.

Esempio: nel caso *Achughbabian* ([488]) la Corte è intervenuta al fine di stabilire se i principi stabiliti nella pronuncia *El Dridi* dovessero applicarsi anche nel caso di un cittadino di un paese terzo condannato alla pena della reclusione per aver commesso il reato d'ingresso o soggiorno irregolare nel territorio di uno Stato membro dell'UE. La Corte ha chiarito che la direttiva rimpatri non vieta a uno Stato membro né di classificare come reato un soggiorno irregolare e di irrogare sanzioni penali per scoraggiare e reprimere la commissione di un'infrazione delle norme nazionali in materia di soggiorno, né di imporre una detenzione finalizzata a determinare se il soggiorno sia regolare o meno. Tuttavia, qualora la detenzione venga imposta prima o durante la procedura di rimpatrio, detta situazione rientra nel campo applicativo della direttiva e, pertanto, deve essere volta a perseguire l'allontanamento. Nel caso di specie, la CGUE ha ritenuto che la direttiva rimpatri non fosse stata rispettata perché la detenzione non era intesa a perseguire l'allontanamento. Essa avrebbe ostacolato l'applicazione delle norme e delle procedure comuni e determinato un ritardo del rimpatrio, compromettendo l'efficacia della direttiva. Al contempo, la CGUE non ha escluso

([487]) CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, punto 59.

([488]) CGUE, sentenza del 6 dicembre 2011, C-329/11, *Alexandre Achughbabian / Préfet du Val-de-Marne* [GS], punti 37-39 e 45.

la possibilità per gli Stati membri di irrogare una pena detentiva una volta completata la procedura di rimpatrio, vale a dire laddove le misure coercitive di cui all'articolo 8 siano state applicate ma l'allontanamento non abbia avuto esito positivo.

Esempio: nel caso *Affum* ([489]) la CGUE ha preso in considerazione il caso di una cittadina del Ghana fermata dalla polizia francese all'ingresso del tunnel sotto la Manica mentre transitava in Francia dal Belgio al Regno Unito. La cittadina era stata trattenuta per ingresso illegale ed era stato emesso un ordine di trasferimento in Belgio in virtù di un accordo di riammissione tra la Francia e il Belgio. La CGUE ha deciso che la direttiva rimpatri è applicabile ai cittadini di paesi terzi che sono stati presenti anche solo brevemente sul territorio dello Stato membro. La Corte ha ritenuto che la direttiva osta a una normativa nazionale che prevede la reclusione per soggiorno irregolare, in quanto ostacolerebbe l'applicazione della procedura e ritarderebbe il rimpatrio. Tuttavia, la CGUE ha chiarito che la direttiva non osta a una normativa nazionale che consenta il trattenimento di un cittadino di un paese terzo soggetto a una procedura di rimpatrio che soggiorna nel territorio senza un motivo giustificato per il mancato rimpatrio.

Ai sensi della CEDU, a norma della seconda parte dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono autorizzati all'arresto o alla detenzione di una persona ai fini della sua espulsione o estradizione quando siffatto ordine è stato emesso ed esiste una prospettiva realistica di esecuzione dell'espulsione. Il trattenimento è arbitrario quando non è in corso alcuna opportuna «azione in vista dell'espulsione» o non è attuato in conformità al requisito della dovuta diligenza.

Esempio: nel caso *A. e a. c. Regno Unito* ([490]), la Corte ha ritenuto che la pratica di tenere l'eventuale espulsione di un richiedente sotto esame regolare non fosse equivalente ad «un'azione [...] intrapresa in vista dell'espulsione» ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU. La detenzione non era chiaramente finalizzata a impedire l'ingresso non autorizzato ed era quindi illegale.

([489]) CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, C-47/15, *Sélina Affum / Préfet du Pas-de-Calais, Procureur général de la cour d'appel de Douai* [GS].

([490]) Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, punto 167.

7.4. Prescritto dalla legge

Il trattenimento dev'essere legittimo secondo il diritto nazionale, il diritto dell'UE e la CEDU.

Ai sensi del diritto dell'UE, gli Stati membri sono obbligati ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva rimpatri (articolo 20). Analogamente, la direttiva sulle condizioni di accoglienza impone che i motivi del trattenimento siano specificati nel diritto nazionale (articolo 8, paragrafo 3). Il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera, a sua volta, è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, paragrafo 1, stabilisce che «[n]essuno può essere privato della libertà» salvo «nei modi previsti dalla legge». Ciò significa che il diritto nazionale deve prevedere norme sostanziali e procedurali che stabiliscano quando e in quali circostanze una persona possa essere detenuta.

L'articolo 5 non si limita a «rinviare al diritto interno» ma fa riferimento anche alla «qualità del diritto», richiedendo che esso sia compatibile con lo Stato di diritto, un concetto intrinseco a tutti gli articoli della CEDU. Perché il diritto sia di una determinata «qualità», esso dev'essere sufficientemente accessibile, preciso e prevedibile nella sua applicazione, onde evitare un rischio di arbitrarietà. La privazione della libertà deve essere in linea con lo scopo dell'articolo 5 della CEDU di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà ([491]).

> Esempio: il caso *Khlaifia e altri c. Italia* ([492]) riguardava tre cittadini tunisini trattenuti nel centro di accoglienza a Lampedusa e successivamente su navi ormeggiate in attesa di essere rimpatriati. Nessun provvedimento giudiziario o amministrativo aveva autorizzato la loro detenzione e il quadro normativo nazionale non forniva una base giuridica chiara, accessibile e prevedibile per la privazione della libertà. Inoltre, non potevano beneficiare di tutte le garanzie procedurali richieste dall'articolo 5 della CEDU. La Corte ha pertanto ritenuto che la loro detenzione non fosse «legittima» ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU.

([491]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, n. 19776/92, punto 50; Corte EDU, sentenza del 6 marzo 2001, *Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98, punto 55.

([492]) Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia* [GS], n. 16483/12.

7.5. Necessità e proporzionalità

Ai sensi del diritto dell'UE, secondo l'articolo 15, paragrafo 5, della direttiva rimpatri «il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito». In ciascun caso specifico devono sussistere prove chiare e cogenti, non solo mere dichiarazioni, della necessità. L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva fa riferimento al trattenimento ai fini dell'allontanamento quando sussiste un rischio di fuga, che deve basarsi su «criteri obiettivi» (articolo 3, paragrafo 7). Le decisioni prese ai sensi della direttiva dovrebbero essere adottate caso per caso e in base a criteri obiettivi. Non è sufficiente trattenere un individuo limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare (sesto considerando della direttiva rimpatri). Analogamente, l'articolo 5 del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera stabilisce che «trattenimento ha durata quanto più breve possibile» e che può essere imposto soltanto come «misura di ultima istanza se risulta necessario sulla base di una valutazione individuale di ciascun caso».

Il diritto dell'UE impone di valutare se la privazione della libertà sia proporzionata all'obiettivo da raggiungere o se l'allontanamento possa essere efficacemente attuato applicando misure meno restrittive, tra cui alternative al trattenimento (articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri e articolo 5, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera) ([493]).

L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sulle condizioni di accoglienza permette il trattenimento dei richiedenti asilo ove si riveli necessario e sulla base di una valutazione personale di ciascun caso, sempre che altre misure alternative meno coercitive non possano essere efficacemente applicate (cfr. anche l'articolo 44, paragrafo 2, e il considerando 65 del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione) ([494]).

Oltre a questioni di legalità e garanzie procedurali, il trattenimento deve anche rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e dalla Carta ([495]). Limitazioni all'esercizio del diritto alla libertà riconosciuto dall'articolo 4 della Carta devono essere necessarie e rispettare il principio di proporzionalità.

([493]) CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, punti 29-62.

([494]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ed Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, punti 257-261.

([495]) CGUE, sentenza del 6 dicembre 2011, C-329/11, *Alexandre Achughbabian / Préfet du Val-de-Marne* [GS], paragrafo 49.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5 sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), non prevede nessun test di necessità al fine di detenere una persona che tenti di entrare nel paese in maniera irregolare o contro la quale sia in corso un procedimento di espulsione ([496]), contrariamente ad altre forme di detenzione contemplate dall'articolo 5, paragrafo 1, e in particolare quelle volte a impedire a una persona di commettere un reato o darsi alla fuga [articolo 5, paragrafo 1, lettera c)] ([497]).

L'articolo 9 dell'ICCPR richiede che ogni privazione della libertà imposta in un contesto di controllo dell'immigrazione sia legittima, necessaria e proporzionata ([498]). Nella sua giurisprudenza, la Commissione ha ripetutamente rilevato che la detenzione ordinata nel contesto di procedimenti di immigrazione deve essere ragionevole, necessaria e proporzionata alla luce delle circostanze per conformarsi all'articolo 9 dell'ICCPR ([499]).

7.6. Arbitrarietà

Ai sensi della CEDU, la conformità al diritto nazionale non è sufficiente. L'articolo 5 della CEDU impone che ogni privazione della libertà sia coerente con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà ([500]). È un principio fondamentale che nessun trattenimento arbitrario possa essere compatibile con l'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU. La nozione di «arbitrarietà» va al di là della mancanza di conformità al diritto nazionale; una privazione della libertà può essere legittima secondo il diritto interno e allo stesso tempo arbitraria e, quindi, contraria alla CEDU ([501]).

([496]) Il test di necessità al fine di detenere una persona può essere richiesto ai sensi della normativa nazionale. Cfr. Corte EDU, decisione del 28 febbraio 2017, *Patrick Muzamba Oyaw c. Belgio* (dec.), n. 23707/15, punto 36; e Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2018, *J.R. e a. c. Grecia*, n. 22696/16, punto 111.

([497]) Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, punto 72.

([498]) Comitato Diritti Umani, *Commento Generale n. 35 – articolo 9 (Libertà e sicurezza della persona)*, 16 dicembre 2014.

([499]) Cfr. ad esempio Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, parere del 25 luglio 2013, *M.M.M. e a. c. Australia*, comunicazione n. 2136/2012, paragrafo 10.3; Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, parere del 26 marzo 2015, *M.G.C. c. Australia*, comunicazione n. 1875/2009, paragrafo 11.5; e Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, parere del 22 marzo 2016, *F.J. e a. c. Australia*, comunicazione n. 2233/2013, paragrafo 10.3.

([500]) Corte EDU, sentenza del 22 ottobre 2018, *S., V. e A. c. Danimarca* [GS], nn. 35553/12, 36678/12 e 36711/12, punto 74.

([501]) Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, punto 67; Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, punto 164.

Per evitare di essere considerata arbitraria, la detenzione di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), dev'essere condotta in buona fede: essa dev'essere strettamente collegata al motivo invocato e su cui il governo si è fondato, il luogo e le condizioni della detenzione devono essere idonei e la durata della detenzione non deve eccedere il tempo ragionevolmente richiesto per l'obiettivo perseguito ([502]). La rapidità con cui i tribunali nazionali sostituiscono un provvedimento di trattenimento divenuto illegittimo costituisce un altro elemento per valutare se la detenzione debba considerarsi arbitraria ([503]). Le procedure devono essere svolte con la dovuta diligenza e deve esistere una prospettiva realistica di allontanamento. Il carattere arbitrario del trattenimento dipende dalle circostanze del caso.

Esempio: nel caso *Rusu c. Austria* ([504]), la ricorrente era stata arrestata mentre tentava di lasciare l'Austria, in quanto era entrata irregolarmente nel paese senza un passaporto e un visto validi e perché era sprovvista dei mezzi di sussistenza necessari per soggiornare in Austria. Per queste ragioni, le autorità avevano supposto che, se rilasciata, sarebbe fuggita e si sarebbe sottratta alla procedura. La Corte EDU ha ribadito che la detenzione di una persona costituisce una misura grave e che essa, in un contesto in cui la detenzione risulti necessaria per raggiungere un determinato obiettivo, debba considerarsi arbitraria, salvo che sia giustificata come ultima istanza cui si ricorre dopo aver vagliato altre misure meno stringenti ed averle ritenute insufficienti al fine di tutelare l'interesse pubblico o personale. Di conseguenza, il ragionamento seguito dalle autorità per giustificare la detenzione della ricorrente era inadeguato e la detenzione doveva considerarsi di carattere arbitrario, e, pertanto, in violazione dell'articolo 5 della CEDU.

Esempio: nel caso *H.A. e a. c. Grecia* ([505]), i richiedenti – nove minori non accompagnati – sono stati arrestati in Grecia per mancanza di documenti di residenza e identità e sono stati posti sotto custodia protettiva nei commissariati di polizia. La Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della

([502]) Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio*, n. 10486/10, punti 117-119.

([503]) Corte EDU, sentenza del 28 ottobre 2003, *Minjat c. Svizzera*, n. 38223/97, punti 46-48; Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2005, *Khudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, punti 136-137.

([504]) Corte EDU, sentenza del 2 ottobre 2008, *Rusu c. Austria*, n. 34082/02, punto 58.

([505]) Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2019, *H.A. e a. c. Grecia*, n. 19951/16. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2024, *T.S. e M.S. c. Grecia*, n. 15008/19.

CEDU, in quanto la legislazione greca sulla custodia protettiva non prevedeva alcun limite massimo di tempo oltre al quale la privazione della libertà dei bambini per lunghi periodi sarebbe stata considerata arbitraria.

7.6.1. Buona fede

Ai sensi della CEDU, la detenzione potrebbe essere considerata arbitraria qualora le autorità responsabili non agiscano in buona fede. Di conseguenza, quando vi è stato un elemento di malafede o inganno da parte delle autorità (ad esempio, se le autorità nazionali decidono consapevolmente di indurre in errore i cittadini di paesi terzi per facilitarne l'allontanamento), violano l'articolo 5 della CEDU ([506]).

Esempio: nel caso *Longa Yonkeu c. Lettonia* ([507]), la Corte EDU ha rigettato l'argomentazione del governo, secondo cui il servizio statale della guardia di frontiera aveva appreso della sospensione dell'espulsione del ricorrente solo due giorni dopo della sua esecuzione. Per quattro giorni le autorità erano state a conoscenza del fatto che il ricorrente aveva presentato domanda di asilo per motivi umanitari, avendone esse ricevuto copia. Inoltre, secondo il diritto interno, il ricorrente godeva dello status di richiedente asilo dalla data della domanda e, in quanto tale, non avrebbe potuto essere espulso. Di conseguenza, il servizio statale della guardia di frontiera non aveva agito in buona fede allontanando il ricorrente prima che la sua domanda di asilo per motivi umanitari fosse stata esaminata dalle autorità nazionali competenti. Pertanto, la sua detenzione per tale scopo era stata arbitraria.

Esempio: nel caso *A.D. c. Malta* ([508]), la Corte EDU ha ritenuto che il collocamento di un presunto minore in un centro di detenzione per l'immigrazione, per quattro mesi e mezzo, in assenza di una decisione definitiva sulla sua valutazione dell'età e senza accertare che la detenzione fosse una misura di ultima istanza,

([506]) Corte EDU, sentenza del 5 febbraio 2002, *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99; Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03; Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05; Corte EDU, sentenza del 19 maggio 2016, *J.N. c. Regno Unito*, n. 37289/12.

([507]) Corte EDU, sentenza del 15 novembre 2011, *Longa Yonkeu c. Lettonia*, n. 57229/09, punto 143.

([508]) Corte EDU, sentenza del 17 ottobre 2023, *A.D. c. Malta*, n. 12427/22. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 22 ottobre 2024, *J.B. e altri c. Malta*, n. 1766/23; Corte EDU, sentenza del 22 novembre 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, nn. 25794/13 e 28151/13.

per la quale non era disponibile alcuna alternativa, sollevava dubbi sulla buona fede delle autorità e costituiva quindi una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU.

7.6.2. Dovuta diligenza

Il diritto dell'UE e la CEDU contemplano entrambi il principio secondo cui lo Stato membro deve esercitare la dovuta diligenza quando trattiene persone soggette ad allontanamento.

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri prevede che il trattenimento debba essere mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. Analogamente, disposizioni sulla dovuta diligenza sono rintracciabili nell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera, e per i richiedenti asilo nell'articolo 11, paragrafo 1, e nel considerando 29 della direttiva sulle condizioni di accoglienza e nell'articolo 44, paragrafo 3, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Ai sensi della CEDU, la detenzione di cui alla seconda parte dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), è giustificata solo finché è in corso il procedimento di espulsione. Se tali procedure non sono condotte con la dovuta diligenza, la detenzione cessa di essere giustificata ai sensi della CEDU ([509]). Gli Stati devono pertanto adoperarsi attivamente nell'organizzare un allontanamento, sia esso verso il paese di origine o verso un paese terzo. In pratica, gli Stati devono compiere passi concreti e fornire prove – senza fare riferimento soltanto alle proprie dichiarazioni – degli sforzi messi in atto al fine di garantire l'ammissione, per esempio nel caso in cui le autorità dello Stato ricevente siano particolarmente lente nell'identificare i loro stessi cittadini.

Esempio: nel caso *H.A. c. Grecia* ([510]), il ricorrente era un cittadino iraniano arrivato in Grecia. Dopo essere stato arrestato dalla polizia, gli era stato ordinato di tornare in Turchia, ma la Turchia aveva rifiutato la sua riammissione. In attesa

([509]) Corte EDU, sentenza del 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito*, n. 22414/93, punto 113; Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GS], n. 3455/05, punto 164; Corte EDU, sentenza del 12 febbraio 2013, *Amie e a. c. Bulgaria*, n. 58149/08, punto 72.

([510]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2016, *H.A. c. Grecia*, n. 58424/11. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2005, *Singh c. Repubblica ceca*, n. 60538/00; Corte EDU, sentenza dell'8 ottobre 2009, *Mikolenko c. Estonia*, n. 10664/05; Corte EDU, sentenza del 26 luglio 2011, *M. e altri c. Bulgaria*, n. 41416/08; Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2020, *Shiksaitov c. Slovacchia*, nn. 56751/16 e 33762/17.

della sua espulsione, il richiedente era stato trattenuto per un lungo periodo. La Corte EDU ha ritenuto che le autorità greche non avessero agito con la dovuta diligenza in quanto non avevano preso alcuna misura per eseguire l'espulsione durante i cinque mesi successivi al rifiuto della Turchia di riammettere il richiedente. Ciò ha portato ad una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU.

7.6.3. Prospettiva realistica di allontanamento

Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, il trattenimento è giustificato solo quando esiste una prospettiva ragionevole o realistica di allontanamento entro un periodo ragionevole.

Ai sensi del diritto dell'UE, quando non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento, il trattenimento cessa di essere giustificato e la persona interessata dev'essere immediatamente rilasciata (articolo 15, paragrafo 4, della direttiva rimpatri e articolo 5, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera). Quando vi sono barriere all'allontanamento, come il principio del non respingimento (articolo 5 della direttiva rimpatri e articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera), di norma non esistono prospettive ragionevoli di allontanamento.

Esempio: nella causa *Kadzoev* ([511]) la CG ha ritenuto che, al momento del riesame del trattenimento da parte del giudice nazionale, dovesse esistere una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento ai fini di una ragionevole prospettiva di allontanamento. Nel caso di specie, questa prospettiva ragionevole non esisteva, essendo poco probabile che l'interessato fosse accolto in un paese terzo ([512]).

La **CEDU** impone l'esistenza di prospettive realistiche per l'espulsione.

Esempio: il caso *Al Husin c. Bosnia-Erzegovina (n. 2)* ([513]) riguardava un cittadino siriano detenuto per motivi di sicurezza nazionale. Nei confronti del richiedente era stata emessa un'ordinanza di espulsione in cui si dichiarava che, in

([511]) CG, sentenza del 30 novembre 2009, C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GS], punti 65-66.

([512]) Cfr. CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, punti 59-60.

([513]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2019, *Al Husin c. Bosnia-Erzegovina (n. 2)*, n. 10112/16. Cfr. anche Corte EDU, sentenza dell'8 ottobre 2009, *Mikolenko c. Estonia*, n. 10664/05.

caso di mancata partenza volontaria, sarebbe stata emessa un'ulteriore ordinanza di espulsione recante l'indicazione del paese di destinazione per il suo allontanamento. Il richiedente è rimasto in detenzione per motivi di sicurezza nazionale per quattro anni. Senza alcun risultato, oltre quaranta paesi sono stati chiamati a prendere in carico il richiedente asilo. Il richiedente è stato rilasciato dopo otto anni di detenzione continua. La Corte EDU ha ritenuto che l'articolo 5, paragrafo 1, fosse stato violato perché, in mancanza di una realistica prospettiva di esecuzione dell'espulsione, i motivi di detenzione non potevano più considerarsi validi.

7.6.4. Durata massima del trattenimento

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva sulle condizioni di accoglienza e l'articolo 44, paragrafo 3, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione dispongono che il trattenimento deve avere una durata quanto più breve possibile. Dei termini ridotti per presentare le domande di trasferimento e per fornire una risposta sono applicabili quando i richiedenti asilo sono trattenuti a titolo della procedura Dublino.

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri e dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera, anche la detenzione delle persone nelle procedure di rimpatrio deve essere la più breve possibile. La procedura di rimpatrio alla frontiera e, di conseguenza, il trattenimento delle persone sottoposte a tale procedura possono durare al massimo 12 settimane. Se le 12 settimane trascorrono senza che la decisione di rimpatrio sia eseguita, il regolamento cessa di applicarsi e la procedura di rimpatrio prosegue a norma della direttiva rimpatri (articolo 4, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera). La direttiva rimpatri prevede anche un limite temporale per il trattenimento pari a sei mesi, prorogabile per altri dodici mesi in casi eccezionali, e segnatamente in caso di mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo o quando vi siano dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi (articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva rimpatri). La durata massima può essere prorogata solo dopo che le autorità abbiano compiuto ogni ragionevole sforzo per allontanare la persona interessata. Non è possibile trattenere ulteriormente il cittadino di un paese terzo una volta scaduto il termine di sei mesi e, in casi eccezionali, il periodo di altri dodici mesi.

Esempio: nella causa *Kadzoev* ([514]), la CG ha ritenuto che, al raggiungimento della durata massima di trattenimento prevista all'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva rimpatri, non si pone più la questione circa l'esistenza di una prospettiva ragionevole di allontanamento a norma dell'articolo 15, paragrafo 4. In tali circostanze, infatti, la persona interessata deve comunque essere rimessa immediatamente in libertà.

Esempio: nel caso *FMS e a.* ([515]), la CGUE ha fornito chiarimenti in merito alla durata del trattenimento a norma dell'*acquis* UE in materia di asilo e rimpatri. Sebbene l'articolo 9 della direttiva sulle condizioni di accoglienza non imponga agli Stati membri di stabilire un periodo massimo per il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, la legislazione nazionale deve comunque assicurare che il trattenimento sia mantenuto soltanto fintantoché sussistano validi motivi. Al contrario, in caso di trattenimento volto al rimpatrio ai sensi dell'articolo 15 della direttiva rimpatri, il trattenimento non può mai eccedere i diciotto mesi e può essere mantenuto soltanto per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), non indica una durata massima della detenzione in casi riguardanti gli immigrati. La durata ammessa per la detenzione ai fini dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU dipende da un esame del diritto nazionale congiuntamente a una valutazione delle circostanze specifiche del caso ([516]). I limiti temporali costituiscono una componente essenziale di una normativa precisa e prevedibile che disciplina la privazione della libertà.

Esempio: nel caso *Louled Massoud c. Malta* ([517]), un cittadino algerino era stato alloggiato in un centro di trattenimento per un periodo di poco superiore a diciotto mesi in vista dell'espulsione. Durante quel periodo il ricorrente si era rifiutato di collaborare e le autorità algerine non erano state disposte a rilasciare i documenti di viaggio. Nel rilevare una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU, la Corte EDU ha espresso gravi perplessità circa il motivo alla base del trattenimento del richiedente – la prevista espulsione –, chiedendosi se fosse

([514]) CG, sentenza del 30 novembre 2009, C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [GS], punto 60.

([515]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ed Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, punti 262-265 e 278-280.

([516]) Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2011, *Auad c. Bulgaria*, n. 46390/10, punto 128.

([517]) Corte EDU, sentenza del 27 luglio 2010, *Louled Massoud c. Malta*, n. 24340/08.

rimasto valido per l'intera durata del trattenimento. Tali perplessità comprendevano dubbi relativi al periodo superiore ai diciotto mesi successivo al rigetto della domanda di asilo, la probabile mancanza di una prospettiva realistica di espulsione e il possibile difetto di diligenza da parte delle autorità nazionali nella conduzione della procedura. Inoltre, la Corte ha stabilito che il ricorrente non aveva ottenuto un mezzo di ricorso efficace per contestare la legittimità e la durata del suo trattenimento.

Esempio: nel caso *Auad c. Bulgaria* ([518]), la Corte EDU ha ritenuto che la durata della detenzione non doveva eccedere quella ragionevolmente imposta per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. La Corte ha ritenuto che un punto simile era stato sollevato dalla CG in relazione all'articolo 15 della direttiva rimpatri nella causa *Kadzoev* e ha sottolineato che, a differenza dell'articolo 15 della direttiva rimpatri, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU non prescrive alcun limite massimo di tempo. Il fatto che la durata della procedura di espulsione potesse incidere sulla legittimità della detenzione di cui al citato articolo, pertanto, dipendeva unicamente dalle circostanze specifiche di ciascun caso.

Esempio: nel caso *Azimov c. Russia* ([519]), il ricorrente è stato tenuto in detenzione preventiva per oltre 18 mesi senza alcun limite massimo di tempo stabilito, dopo che la Corte EDU aveva emesso una misura provvisoria che sospendeva il suo allontanamento. La Corte EDU ha ritenuto che la sospensione del procedimento interno, dovuta a una misura provvisoria, non dovesse comportare una situazione in cui il ricorrente rimanesse detenuto per un periodo irragionevolmente lungo.

7.7. Trattenimento di persone con bisogni speciali

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 24 della direttiva sulle condizioni di accoglienza rifusa e l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva rimpatri elencano le persone considerate vulnerabili (cfr. capitolo 9). Nessuno dei due strumenti vieta il trattenimento di tali persone, tuttavia se queste ultime sono sottoposte a trattenimento, l'articolo 13 della direttiva sulle condizioni di accoglienza rifusa e l'articolo 16, paragrafo 3,

([518]) Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2011, *Auad c. Bulgaria*, n. 46390/10, punto 128.

([519]) Corte EDU, sentenza del 18 aprile 2013, *Azimov c. Russia*, n. 67474/11. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 3 febbraio 2022, *Komissarov c. Repubblica ceca*, n. 20611/17.

e l'articolo 17 della direttiva rimpatri impongono che venga prestata particolare attenzione alle loro specifiche esigenze. Le presenti disposizioni della direttiva rimpatri si applicano anche alla procedura di rimpatrio alla frontiera (come da considerando 9 e articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera).

Entrambe le direttive sottolineano che il trattenimento di minori è possibile solo come misura di ultima istanza, dunque solo se misure meno coercitive non possono essere applicate efficacemente. Il periodo di trattenimento deve essere il più breve possibile e tutto il possibile deve essere messo in atto per rilasciare e collocare i minori in un alloggio a loro adatto. Ai sensi della direttiva sulle condizioni di accoglienza, i minori richiedenti asilo possono essere trattenuti solo in circostanze eccezionali e non possono mai essere sistemati in alloggi penitenziari (articolo 13 della direttiva sulle condizioni di accoglienza). Per i minori non accompagnati trattenuti in attesa dell'allontanamento, deve essere predisposto l'alloggio in istituti con personale e strutture che rispondano alle esigenze delle persone della loro età (articolo 17 della direttiva rimpatri) ([520]). La direttiva sulle condizioni di accoglienza disciplina i luoghi in cui possono essere collocati i minori non accompagnati e impone agli Stati membri di tenere insieme i fratelli e di limitare al minimo indispensabile qualsiasi cambio di residenza (articolo 27, paragrafo 9). Gli Stati membri devono iniziare a rintracciare i familiari quanto prima (articolo 27, paragrafo 10). Infine, le persone che lavorano con i minori devono ricevere una formazione specifica e continua formazione iniziale in merito alle esigenze dei minori e alle norme di protezione dei minori (articolo 26, paragrafo 6, della direttiva sulle condizioni di accoglienza e articolo 33 del regolamento qualifiche).

La direttiva sulla tratta di esseri umani (2011/36/UE) come modificata dalla direttiva 2024/1712 prevede l'obbligo di fornire assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani, per esempio fornendo un alloggio adeguato e sicuro (articolo 11), nonostante la direttiva non vieti completamente il loro trattenimento.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha esaminato dei casi in materia d'immigrazione che riguardavano il trattenimento di bambini e di persone con problemi di salute.

([520]) Cfr. FRA, *European legal and policy framework on immigration detention of children* (Quadro europeo legale e politico in materia di trattenimento di bambini migranti), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, luglio 2017.

Esempio: nel caso *R.R. e a. c. Ungheria* ([521]), la Corte EDU ha esaminato la detenzione di una famiglia di cinque persone (un padre, una madre incinta e tre figli minorenni), alla luce degli articoli 3 e 5 della CEDU. La Corte EDU ha ritenuto che la detenzione della famiglia, durata quasi quattro mesi, violasse l'articolo 5, in quanto non era mai stata emessa una decisione formale sulla loro detenzione e, pertanto, la detenzione non era legittima e non poteva essere impugnata. Nel valutare le condizioni di detenzione, in considerazione delle esigenze specifiche della madre incinta e dei figli minorenni, la Corte EDU ha ritenuto che la loro detenzione violasse l'articolo 3 della CEDU. Ciò perché, tra l'altro, non era stata effettuata una valutazione individualizzata delle loro esigenze, non era stata fornita assistenza psicologica alla madre, che aveva problemi di salute mentale, e le condizioni di vita non erano adeguate a trattenere i bambini per periodi prolungati.

Per quanto riguarda la detenzione di individui con esigenze specifiche, la Corte ha ritenuto che il loro trattenimento in strutture non attrezzate per gestire i loro bisogni fosse arbitrario e configurasse una violazione dell'articolo 5 della CEDU; in alcuni casi, inoltre, esso sollevava interrogativi in relazione all'articolo 3 della CEDU ([522]). La Corte ha altresì rilevato che i richiedenti asilo costituivano una categoria particolarmente vulnerabile, anche nel contesto del trattenimento e in considerazione delle condizioni a cui erano sottoposti ([523]).

Esempio: nel caso *Mubilinanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* ([524]), la Corte EDU ha ritenuto che il trattenimento di un minore non accompagnato e richiedente asilo in un centro di trattenimento per adulti era avvenuto in violazione dell'articolo 3 della CEDU.

([521]) Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2021, *R.R. e a. c. Ungheria*, n. 36037/17. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2023, *M.A. e a. c. Ungheria*, n. 58680/18; Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2023, *O.Q. c. Ungheria*, n. 53528/19; Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2023, *P.S. e A.M. c. Ungheria*, n. 53272/17.

([522]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2010, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio*, n. 41442/07; Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2011, *Kanagaratnam e a. c. Belgio*, n. 15297/09; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2012, *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07; Corte EDU, sentenza del 3 maggio 2012, *M.S. c. Regno Unito*, n. 24527/08; Corte EDU, sentenza del 10 luglio 2011, *Price c. Regno Unito*, n. 33394/96.

([523]) Corte EDU, sentenza dell'11 giugno 2009, *S.D. c. Grecia*, n. 53541/07; Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09.

([524]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2022, *Darboe e Camara c. Italia*, n. 5797/17.

Esempio: nel caso *Muskhadzhieyeva c. Belgio* ([525]), la Corte EDU ha ritenuto che il trattenimento di quattro minori ceceni in pendenza di un trasferimento a norma del regolamento Dublino in una struttura non attrezzata per affrontare i bisogni specifici dei minori aveva costituito una violazione dell'articolo 3 della CEDU. Nel caso *A.M. e altri c. Francia* ([526]), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che, anche quando le condizioni erano appropriate, la detenzione di minori che superasse un breve periodo può comportare una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Esempio: nel caso *S.F. e a. c. Bulgaria* ([527]), la Corte EDU ha preso in considerazione il trattenimento di una famiglia con tre figli in un centro di detenzione della polizia di frontiera nonché la durata del loro trattenimento. La Corte ha osservato che la detenzione di minori, accompagnati o meno, solleva particolare preoccupazione in quanto essi sono estremamente vulnerabili e hanno esigenze specifiche. Indipendentemente dal tempo trascorso in detenzione, le condizioni del centro non erano adatte a dei minori. La Corte EDU ha quindi constatato una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Esempio: nel caso *Bilalova e a. c. Polonia* ([528]), i ricorrenti, cittadini russi di origine cecena (una donna con i suoi cinque figli), hanno denunciato l'illegittimo trattenimento dei minori in un centro di detenzione pre-allontanamento. La Corte EDU ha osservato che, in linea di principio, il trattenimento dei minori in tali strutture dovrebbe essere evitato e che solo un soggiorno di breve durata, in condizioni adeguate, può considerarsi compatibile con la CEDU. Ciò a condizione, tuttavia, che le autorità abbiano ricorso a tale misura come ultimo rimedio possibile e solo dopo aver esaminato e riscontrato l'assenza di disponibilità di altre misure meno coercitive ([529]). La Corte ha concluso che non vi erano prove sufficienti per dimostrare che le autorità nazionali avessero effettuato tale valutazione e che non fossero state adottate misure per limitare la durata del trattenimento. Pertanto, la detenzione di minori ha violato l'articolo 5, paragrafo 1, della

([525]) Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2010, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio*, n. 41442/07. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2012, *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07.

([526]) Corte EDU, sentenza del 12 luglio 2016, *A.M. e altri c. Francia*, n. 24587/12.

([527]) Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2017, *S.F. e a. c. Bulgaria*, n. 8138/16.

([528]) Corte EDU, sentenza del 26 marzo 2020, *Bilalova e a. c. Polonia*, n. 23685/14.

([529]) Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 22 febbraio 2024, *M.H. e S.B. c. Ungheria*, nn. 10940/17 e 15977/17, punto 76.

CEDU. Anche il non considerare l'interesse superiore del minore e il non adottare misure per limitare la durata della detenzione di una famiglia con figli può costituire in alcune situazioni una violazione dell'articolo 8 della CEDU ([530]).

7.8. Garanzie procedurali

Il diritto dell'UE e la CEDU prevedono garanzie procedurali relative al trattenimento di richiedenti asilo e migranti.

Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva rimpatri fornisce delle garanzie specifiche allorché i migranti in situazione irregolare siano sottoposti a una procedura di rimpatrio. Le disposizioni della direttiva rimpatri sulle garanzie procedurali si applicano alle procedure di rimpatrio alla frontiera, ai sensi del considerando 9 e dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera. La direttiva sulle condizioni di accoglienza (articolo 11) contine le garanzie applicabili ai richiedenti asilo.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5 della stessa prevede un complesso di garanzie procedurali. I seguenti due articoli si applicano anche alla privazione della libertà di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della CEDU:

- articolo 5, paragrafo 2: il diritto della persona interessata di essere informata al più presto e in una lingua comprensibile dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico;

- articolo 5, paragrafo 4: il diritto di presentare un ricorso a un tribunale affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima ([531]).

La detenzione deve sempre essere ordinata per iscritto e le decisioni sulla detenzione devono essere emesse singolarmente. Quando i minori sono detenuti con un genitore accompagnatore o un adulto associato e l'ordine di detenzione è emesso

([530]) Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2018, *Bistieva e a. c. Polonia*, n. 75157/14. Per un'illustrazione del ruolo centrale del superiore interesse del minore e dell'obiettivo di porre fine alla detenzione amministrativa dei minori in centri chiusi, si veda anche il *Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, E.B., in rappresentanza di E.H. e a. c. Belgio*, comunicazione 55/2018, 3 febbraio 2022.

([531]) Corte EDU, sentenza del 21 marzo 2019, *O.S.A. e a. c. Grecia*, n. 39065/16.

solo nei confronti del genitore o dell'adulto associato, la semplice menzione dei nomi dei minori nell'ordine di detenzione emesso nei confronti dell'adulto viola l'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU ([532]).

7.8.1. Diritto di conoscere i motivi del trattenimento

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri e l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera stabiliscono che le autorità dispongano il trattenimento per iscritto e lo motivino in fatto e in diritto. Per i richiedenti asilo, lo stesso requisito è stabilito all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva sulle condizioni di accoglienza. La CGUE ha anche reiterato tali requisiti ([533]).

Ai sensi della CEDU, ogni persona arrestata dev'essere informata, «al più presto e in una lingua a lei comprensibile», dei motivi dell'arresto (articolo 5, paragrafo 2, della CEDU). Ciò significa che un detenuto deve essere informato dei motivi in fatto e in diritto del suo arresto o della sua detenzione in un linguaggio semplice, non tecnico, che egli possa comprendere in modo tale da poterne, se ritenuto opportuno, contestare in giudizio la legittimità in conformità all'articolo 5, paragrafo 4 ([534]).

Esempio: nel caso *Nowak c. Ucraina* ([535]), un cittadino polacco aveva chiesto chiarimenti in merito ai motivi del suo arresto. Le autorità gli avevano comunicato che egli era un «ladro internazionale». La Corte EDU ha sostenuto che siffatta dichiarazione difficilmente poteva corrispondere al provvedimento di espulsione redatto in lingua ucraina e che rinviava a una disposizione di diritto nazionale. Il ricorrente non aveva una conoscenza sufficiente della lingua per comprendere il documento, che aveva ricevuto il suo quarto giorno di trattenimento. Prima di quella data, niente indicava che il trattenimento gli era stato notificato in vista dell'espulsione. Inoltre, il ricorrente non disponeva di mezzi

([532]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 102-104. Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2023, *Minasian e a. c. Repubblica di Moldavia*, n. 26879/17, punto 52.

([533]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ed Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GS], punti 257 e 259.

([534]) Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia* [GS], n. 16483/12, punto 115; Corte EDU, sentenza del 5 maggio 2002, *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99.

([535]) Corte EDU, sentenza del 31 marzo 2011, *Nowak c. Ucraina*, n. 60846/10, punto 64. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 13 luglio 2010, *Dbouba c. Turchia*, n. 15916/09, punti 52-54.

efficaci per presentare ricorso durante il trattenimento o per richiedere un risarcimento a posteriori. Conseguentemente, vi era stata una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della CEDU.

Esempio: nel caso *Saadi c. Regno Unito* ([536]), un ritardo di 76 ore nel fornire i motivi del trattenimento è stato considerato eccessivo e, quindi, in violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della CEDU.

Esempio: nel caso *J.R. e a. c. Grecia* ([537]), tre cittadini afghani erano stati detenuti in un «hotspot» greco sull'isola di Chio. La Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della CEDU, poiché, anche se i ricorrenti avevano ricevuto un opuscolo con informazioni sui motivi della loro detenzione, il contenuto dell'opuscolo non era abbastanza chiaro e preciso da informare i ricorrenti dei motivi della loro detenzione.

7.8.2. Diritto a un riesame del trattenimento

Secondo il diritto dell'UE e la CEDU, il diritto al controllo di legittimità è un elemento essenziale per proteggere l'individuo dal trattenimento arbitrario.

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 47 della Carta garantisce ad ogni individuo che si trovi in una situazione disciplinata dal diritto dell'UE il diritto a un ricorso effettivo e a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole. In virtù dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri e dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva sulle condizioni di accoglienza rifusa, se il trattenimento è disposto da una autorità amministrativa, gli Stati membri devono assicurare un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento. Inoltre, l'articolo 15, paragrafo 13, della direttiva rimpatri e l'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva sulle condizioni di accoglienza rifusa dispongono che il trattenimento sia riesaminato a intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Tale verifica a intervalli ragionevoli deve essere necessariamente effettuata da un'autorità giudiziaria in ogni caso per i richiedenti asilo e solo nel caso di periodi di trattenimento prolungati per le persone sottoposte a una procedura di rimpatrio. Le disposizioni pertinenti della direttiva rimpatri in materia di revisione del

([536]) Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03.

([537]) Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2018, *J.R. e a. c. Grecia*, n. 22696/16.

trattenimento si applicano anche alla procedura di rimpatrio alla frontiera, ai sensi del considerando 9 e dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

Esempio: in *FMS e a.* ([538]) la CGUE ha riaffermato che la legittimità del trattenimento, sia ai sensi della direttiva sulle condizioni di accoglienza sia della direttiva rimpatri, deve essere soggetta, senza eccezioni, a controllo giurisdizionale. Questo implica che, in assenza di norme nazionali che disciplinano tale controllo, il giudice nazionale è legittimato a esaminare la questione. Qualora il trattenimento venga considerato illegittimo il giudice può ordinare il rilascio del soggetto coinvolto.

Esempio: nella causa *Adrar* ([539]), la CGUE ha stabilito che la direttiva rimpatri, letta congiuntamente agli articoli 6 e 7, all'articolo 19, paragrafo 2, all'articolo 24, paragrafo 2, e all'articolo 47 della Carta dell'UE, prevede che, quando un tribunale nazionale esamina la legittimità della detenzione di un cittadino di un paese terzo trattenuto per essere allontanato, il tribunale nazionale deve esaminare se il principio di non respingimento, l'interesse superiore del minore o la vita familiare ostino all'allontanamento dell'individuo interessato.

Quando la proroga di una misura di trattenimento è stata adottata in violazione del diritto di essere sentiti, il giudice nazionale può ordinare la cessazione del trattenimento soltanto se ritiene che tale violazione abbia effettivamente privato colui che la invoca della possibilità di difendersi più efficacemente, di modo che il procedimento amministrativo in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso ([540]).

Il diritto all'assistenza legale è disciplinato. A tal proposito, l'articolo 47 della Carta e l'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva rimpatri dispongono altresì che ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un legale e che il patrocinio a spese dello Stato è concesso per assicurare un accesso effettivo alla

([538]) CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ed Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [GS], punti 273-277. Cfr. anche CGUE, sentenza dell'8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid / C e B e X / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

([539]) CGUE, sentenza del 4 settembre 2025, C-313/25 PPU [Adrar], *GB / Minister van Asiel en Migratie*.

([540]) CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, C-383/13, *M. G. e N. R. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

giustizia. Per i richiedenti asilo, disposizioni ad hoc in materia di assistenza e rappresentanza legali sono previste dall'articolo 9 della direttiva sulle condizioni di accoglienza (cfr. capitolo 5 per maggiori informazioni).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, paragrafo 4, specificamente impone che «ogni persona» privata della libertà ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale affinché «decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima». Tale obbligo è riflesso nell'articolo 9, paragrafo 4, dell'ICCPR.

La necessità di un riesame «tempestivo» e l'«accessibilità» del ricorso sono due garanzie fondamentali. Lo scopo dell'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU è garantire alla persona detenuta il diritto a un «controllo giurisdizionale» della misura che le è stata imposta. Il ricorso dev'essere disponibile durante il trattenimento al fine di consentire alla persona interessata di ottenere un rapido controllo sulla legittimità, e il riesame dev'essere tale da poter condurre alla scarcerazione in caso di detenzione illegittima ([541]). Inoltre, per essere accessibile ed effettivo, esso dev'essere sufficientemente certo sul piano teorico e pratico. L'esistenza di un riesame giurisdizionale automatico della detenzione per motivi di immigrazione non è un requisito essenziale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU ([542]).

È particolarmente importante che i richiedenti asilo abbiano accesso a mezzi di ricorso effettivi, in ragione della loro situazione precaria e del fatto che potrebbero essere soggetti a respingimento.

> Esempio: nel caso *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia* ([543]), due richiedenti asilo iraniani erano stati trattenuti presso il commissariato di polizia. La Corte EDU ha rilevato che essi non avevano avuto a loro disposizione alcuna procedura nell'ambito della quale un tribunale avesse potuto esaminare la legittimità del trattenimento ([544]).

([541]) Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e a. c. Italia* [GS], n. 16483/12, punto 131; Corte EDU, sentenza del 4 dicembre 2018, *Ilnseher c. Germania* [GS], nn. 10211/12 e 27505/14, punto 251.

([542]) Corte EDU, sentenza del 19 agosto 2016, *J.N. c. Regno Unito*, n. 37289/12, punto 96.

([543]) Corte EDU, sentenza del 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, n. 30471/08.

([544]) Cfr. anche Corte EDU, sentenza dell'11 giugno 2009, *S.D. c. Grecia*, n. 53541/07. Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2010, *Z.N.S. c. Turchia*, n. 21896/08; Corte EDU, sentenza del 13 luglio 2010, *Dbouba c. Turchia*, n. 15916/09.

Esempio: nel caso *Oravec c. Croazia* ([545]), il ricorrente, sospettato per traffico di stupefacenti, è stato arrestato e, successivamente, rilasciato. A seguito del ricorso del pubblico ministero contro la decisione di rilascio, il ricorrente è stato posto nuovamente in detenzione. Secondo la Corte EDU il ricorso in appello costituiva un proseguimento dei procedimenti relativi alla legittimità della detenzione del ricorrente il cui esito costituiva un elemento cruciale nel valutarne la legittimità, e questo indipendentemente dal fatto che in quel momento il ricorrente fosse detenuto o meno. Pertanto, l'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU era applicabile nel caso di specie.

Esempio: nel caso *Minasian e altri c. Repubblica di Moldavia* ([546]), i ricorrenti erano una madre e i suoi tre figli, trattenuti in vista della procedura di espulsione. L'ordine di trattenimento è stato emesso nei confronti della madre, elencando i figli come se la accompagnassero. Poiché per i figli non è stata emessa una decisione separata che ordinasse il loro trattenimento, questi non hanno potuto contestare il loro trattenimento. Di conseguenza, la Corte EDU ha ritenuto che tale pratica violasse l'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU.

7.9. Condizioni o regimi di trattenimento

Le condizioni del trattenimento in sé possono violare il diritto dell'UE o la CEDU. Sia il diritto dell'UE sia la CEDU impongono che il trattenimento debba conformarsi ad altri diritti fondamentali: per esempio, le condizioni della privazione della libertà devono essere umane, le famiglie non devono venire separate e i soggetti vulnerabili non devono di norma essere detenuti (cfr. paragrafo 7.7 riguardante il trattenimento di persone con bisogni speciali e di minori) ([547]).

Ai sensi del diritto dell'UE, le condizioni di trattenimento per persone soggette a procedure di rimpatrio sono disciplinate dall'articolo 16 della direttiva rimpatri e, per minori e famiglie, dall'articolo 17. Il trattenimento preventivo deve avvenire, di norma, in strutture specializzate e i soggetti in trattenimento preventivo devono

([545]) Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2017, *Oravec c. Croazia*, n. 51249/11, punto 65.

([546]) Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2023, *Minasian e a. c. Repubblica di Moldavia*, n. 26879/17.

([547]) Per maggiori informazioni, cfr.: Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03 (minore non accompagnato); Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04 (vittima della tratta di esseri umani).

essere tenuti separati dai detenuti ordinari ([548]). Il considerando 9 e l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera chiariscono che le presenti disposizioni sulle condizioni di detenzione si applicano anche alla procedura di rimpatrio alla frontiera. Le condizioni di trattenimento dei richiedenti asilo sono disciplinate dall'articolo 12 della direttiva sulle condizioni di accoglienza. All'articolo 13 la direttiva contiene anche una disciplina specifica per il trattenimento delle persone vulnerabili.

Ai sensi della CEDU, il luogo, il regime e le condizioni di trattenimento devono essere idonei, altrimenti può sollevarsi una questione ai sensi degli articoli 3, 5 o 8 della CEDU. Affinché la detenzione rientri specificamente nell'articolo 3 della CEDU, la sofferenza e l'umiliazione implicate devono andare oltre l'elemento inevitabile di sofferenza e umiliazione connesso alla privazione della libertà stessa ([549]). Per quanto riguarda l'articolo 5, il luogo e le condizioni di detenzione devono essere appropriati, tenendo presente che nel contesto migratorio la durata della detenzione non deve superare quella ragionevolmente necessaria per lo scopo perseguito, altrimenti la detenzione sarà considerata arbitraria ([550]). La detenzione può anche sollevare questioni ai sensi dell'articolo 8. Ad esempio, la detenzione di minori accompagnati può sollevare questioni ai sensi dell'articolo 8 sia per i minori che per gli adulti ([551]).

Per valutare se questi diritti siano stati violati, la Corte provvede a esaminare le specifiche caratteristiche delle condizioni e il loro effetto complessivo. Ciò comprende, tra l'altro, il luogo in cui la persona è trattenuta (aeroporto, cella presso il commissariato di polizia, prigione) ([552]); la possibilità o meno di utilizzare altre strutture; le dimensioni della cella; se essa sia condivisa e con quante altre persone; la disponibilità e l'accesso a locali per la pulizia e l'igiene personale; l'aerazione e l'accesso all'aria aperta; l'accesso al mondo esterno; le condizioni di salute e l'accesso a strutture sanitarie. Le circostanze specifiche dell'individuo sono di particolare importanza, per

([548]) Cfr. anche CGUE, sentenza del 10 marzo 2022, C-519/20, *Procedimento presentato da K*; Cfr. CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, cause riunite C-473/13 e C-514/13, *Adalo Bero / Regierungsprasidium Kassel e Ettayebi Bouzalmate / Kriesverwaltung Kleve*, punto 32, e CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, C-474/13, *Thi Ly Pham / Stadt Schweinfurt, Amt fur Meldewesen und Statistik* [GS], punti 16-17.

([549]) Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida sull'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Divieto della tortura*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2023, paragrafo 53.

([550]) Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GS], n. 13229/03, punto 74.

([551]) Consiglio d'Europa, Corte EDU, *Guida alla giurisprudenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Immigrazione*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2020, paragrafo 40.

([552]) Corte EDU, sentenza del 4 dicembre 2018, *Khanh c. Cipro*, n. 43639/12, punto 46.

esempio nel caso in cui si tratti di un bambino, un sopravvissuto alla tortura, una donna in gravidanza, una vittima della tratta di essere umani, una persona anziana o una persona con disabilità.

Nella valutazione delle condizioni di trattenimento in un caso specifico, la Corte EDU tiene conto dei rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). I rapporti forniscono altresì un utile orientamento agli Stati membri sulle condizioni da ritenersi inaccettabili ([553]).

Esempio: nei casi *Dougoz*, *Peers* e *S.D. c. Grecia* ([554]), la Corte ha sancito importanti principi riguardanti le condizioni di trattenimento, chiarito altresì che i richiedenti asilo trattenuti sono particolarmente vulnerabili in ragione delle esperienze vissute durante la fuga dalla persecuzione, esperienze che potrebbero accrescere il loro sentimento di disagio durante il trattenimento.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ([555]), la Corte ha ravvisato una violazione dell'articolo 3 della CEDU in relazione non solo alle condizioni di trattenimento del ricorrente, ma anche alle condizioni generali (di accoglienza) di soggiorno in Grecia. Il ricorrente era un richiedente asilo afghano. Le autorità greche erano venute a conoscenza della sua identità e del fatto che, dal suo arrivo ad Atene, era un potenziale richiedente asilo. Egli era stato immediatamente trattenuto senza spiegazioni. Gli organismi internazionali e le ONG avevano predisposto vari rapporti riguardanti il trattenimento sistematico dei richiedenti asilo da parte delle autorità greche. Le asserzioni del ricorrente circa le brutalità subite da parte della polizia erano in linea con le testimonianze raccolte da organizzazioni internazionali, in particolare il CPT. Le conclusioni cui erano pervenute il CPT e l'ACNUR avevano confermato le doglianze del ricorrente circa le condizioni sanitarie non soddisfacenti e il sovraffollamento nel centro di trattenimento vicino all'aeroporto internazionale di Atene. Benché il ricorrente fosse stato trattenuto per un periodo relativamente breve, le condizioni di trattenimento

([553]) Cfr., ad esempio, Consiglio d'Europa, CPT (2024), *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 November to 1 December 2023* [Relazione al governo greco sulla visita in Grecia effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 20 novembre al 1° dicembre 2023].

([554]) Corte EDU, sentenza del 6 marzo 2001, *Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98; Corte EDU, sentenza del 19 aprile 2001, *Peers c. Grecia*, n. 28524/95; Corte EDU, sentenza dell'11 giugno 2009, *S.D. c. Grecia*, n. 53541/07.

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

nel centro erano risultate inaccettabili. La Corte EDU ha ritenuto che il ricorrente dovesse aver provato un senso di arbitrarietà, inferiorità e ansia e che le condizioni di trattenimento avessero indubbiamente avuto un profondo impatto sulla sua dignità, venendo a configurare un trattamento degradante. Inoltre, essendo un richiedente asilo, il ricorrente era particolarmente vulnerabile in considerazione della sua migrazione e delle esperienze traumatiche che probabilmente aveva subito. La Corte ha, pertanto, concluso per una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

L'articolo 3 della CEDU prevede che gli Stati adottino misure specifiche in caso di detenuti in sciopero della fame. La Corte EDU ha ritenuto problematico il collocamento in isolamento di un detenuto che si trova in una fase avanzata dello sciopero della fame e che può presentare un rischio maggiore di perdita di conoscenza, a meno che non vengano prese misure adeguate a controllare il suo stato di salute ([556]).

Esempio: il caso *Ceesay c. Austria* ([557]) riguardava un cittadino gambiano morto per disidratazione in detenzione preventiva a seguito di ricovero in ospedale il giorno stesso della sua morte. In apparenza un uomo fisicamente in forma, era un soggetto aggressivo che rifiutava di essere esaminato. Considerato idoneo alla detenzione, era stato successivamente collocato in isolamento, a causa del suo comportamento aggressivo. Il suo stato di salute era peggiorato precipitosamente fino a causarne la morte. L'autopsia ha rivelato che il detenuto soffriva di una anemia falciforme non diagnosticata. La Corte EDU ha constatato che il ministero degli Interni austriaco aveva emesso procedure chiare in caso di sciopero della fame. I medici avevano visitato regolarmente il detenuto, anche nel suo ultimo giorno di detenzione, e, durante l'isolamento, la polizia lo aveva controllato ogni 15-30 minuti. Sebbene il suo comportamento aggressivo avrebbe potuto essere il segno di una disidratazione già avanzata e di una conseguente disintegrazione delle sue cellule ematiche a causa della anemia falciforme, ciò non era prevedibile al momento degli eventi. La Corte EDU è giunta alla conclusione che le autorità non potevano essere accusate di non aver sottoposto il detenuto al test per la ricerca della anemia falciforme e, pertanto, non ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

([556]) Corte EDU, sentenza del 22 dicembre 2009, *Palushi c. Austria*, n. 27900/04, punto 72.

([557]) Corte EDU, sentenza del 16 novembre 2017, *Ceesay c. Austria*, n. 72126/14.

Fonti giuridiche non vincolanti in materia comprendono le *Twenty guidelines on forced return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato) emesse dal Consiglio d'Europa ([558]), la Guida del Consiglio d'Europa per gli operatori della detenzione amministrativa dei migranti e dei richiedenti asilo ([559]) e le regole penitenziarie europee ([560]).

7.10. Risarcimento per trattenimento irregolare

Il diritto dell'UE e la CEDU sanciscono che le persone che siano state trattenute illegalmente possano essere risarcite per i danni subiti.

Ai sensi del diritto dell'UE, nella causa *Francovich* ([561]) la CGUE ha stabilito che i giudici nazionali devono disporre un risarcimento dei danni causati dalla violazione di una norma dell'UE da parte di uno Stato membro. La CGUE ha stabilito che una persona detenuta erroneamente nel contesto della sua richiesta di asilo ha diritto a un risarcimento ([562]).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, paragrafo 5, stabilisce che «ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione». Pertanto, perché abbia luogo un risarcimento, dev'esserci una violazione di una o più disposizioni dell'articolo 5 della CEDU ([563]).

([558]) Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Twenty guidelines on forced return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato), adottate il 4 maggio 2005.

([559]) Consiglio d'Europa, Comitato europeo per la cooperazione giuridica, *Administrative detention of migrants and asylum seekers – Guide for practitioners* (Detenzione amministrativa dei migranti e dei richiedenti asilo – Guida per gli operatori del settore), novembre 2023, in particolare i capitoli 2-7.

([560]) Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Rec(2006)2-rev - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules* [Raccomandazione Rec(2006)2-rev sulle Regole penitenziarie europee], adottata nel 2006 e riveduta nel 2020.

([561]) CG, sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci e a. / Repubblica italiana*.

([562]) CGUE, sentenza del 4 ottobre 2024, C-387/24 PPU [Bouskoura], *C / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, punto 58.

([563]) Corte EDU, sentenza del 16 ottobre 2008, *Lobanov c. Russia*, n. 16159/03, punto 54.

Punti salienti

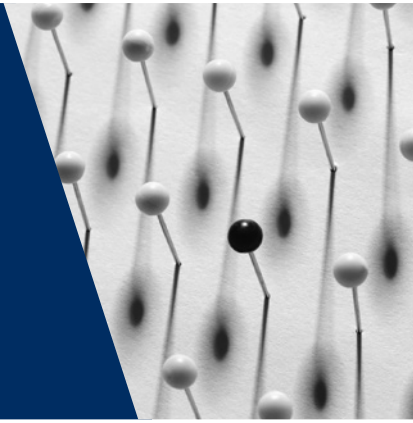
- Ai sensi del diritto dell'UE, la privazione della libertà dev'essere una misura di ultima istanza da adottarsi dopo aver esaurito la possibilità di misure alternative che siano meno invasive; ai sensi della CEDU, la Corte EDU esamina se una misura meno invasiva avrebbe potuto essere imposta prima della detenzione quando la detenzione riguarda (presunti) minori, famiglie con minori e persone vulnerabili (cfr. paragrafo 7.2).
- Ai sensi della CEDU, la situazione concreta di una persona può equivalere a una privazione della libertà di cui all'articolo 5 CEDU o a una restrizione della libera circolazione di cui all'articolo 2 del protocollo n. 4 alla CEDU (cfr. paragrafo 7.1).
- A norma della CEDU, la privazione della libertà personale è giustificata solo se avviene in uno dei casi indicati dall'articolo 5, paragrafo 1, lettere da a) a f), e nei modi previsti dalla legge. Essa non può essere arbitraria (cfr. paragrafo 7.3).
- Secondo il diritto dell'UE, la privazione della libertà dev'essere conforme alla legge (cfr. paragrafo 7.3), necessaria e proporzionata (cfr. paragrafo 7.5).
- Secondo il diritto dell'UE la durata massima del trattenimento in preparazione dell'allontanamento è di sei mesi, prorogabile fino ad un massimo di 18 mesi. La CEDU non stabilisce limiti massimi di tempo per il trattenimento ma, in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, la legittimità della durata del trattenimento deve valutarsi alla luce delle circostanze particolari del caso (cfr. paragrafo 7.6.4).
- Il diritto dell'UE e la CEDU esigono che ci sia rispettivamente una prospettiva ragionevole o realistica di espulsione delle persone trattenute in vista dell'allontanamento (cfr. paragrafo 7.6.3) e che le procedure di allontanamento siano condotte con la dovuta diligenza (cfr. paragrafo 7.6.2).
- Una privazione della libertà deve conformarsi alle garanzie procedurali di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della CEDU sul diritto di essere informati dei motivi della detenzione. Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva rimpatri, il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera e la direttiva sulle condizioni di accoglienza prevedono l'obbligo di disporre la detenzione per iscritto e di fornire motivazioni in fatto e in diritto.
- Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, la persona privata di libertà ha diritto ad un ricorso effettivo e ad ottenere un controllo giurisdizionale tempestivo in merito alla legittimità della detenzione (cfr. paragrafo 7.8).

- Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, la privazione della libertà e la restrizione alla libera circolazione devono rispettare anche altre garanzie in materia di diritti umani. A tal fine, per esempio, occorre garantire condizioni di detenzione rispettose della dignità umana, non mettere mai a rischio la salute delle persone e prestare una particolare attenzione nei confronti dei gruppi vulnerabili (cfr. paragrafi 7.7 e 7.9).
- Una persona che è stata trattenuta arbitrariamente o illegittimamente può chiedere un risarcimento dei danni ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU (cfr. paragrafo 7.10).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

8
Diritti economici e sociali



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 12 (libertà di riunione e di associazione), articolo 15, paragrafo 1 (libertà professionale e diritto di lavorare), articolo 16 (libertà d'impresa), articolo 28 (diritto di negoziazione e di azioni collettive), articolo 29 (diritto di accesso ai servizi di collocamento), articolo 30 (tutela in caso di licenziamento ingiustificato), articolo 31 (condizioni di lavoro giuste ed eque) e articolo 32 (divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro) L'accesso al mercato del lavoro è disciplinato dal diritto derivato dell'UE per ogni categoria specifica di persone	**Diritti economici**	CEDU, articolo 4 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) CEDU, articolo 11 (libertà di associazione) CSE, articolo 1 (diritto al lavoro, non discriminazione e lavoro forzato o obbligatorio); articolo 2 (diritto ad eque condizioni di lavoro); articolo 4 (diritto a un'equa retribuzione); articolo 5 (libertà di associazione); articolo 6 (negoziazione collettiva ed azione collettiva); articolo 18 (diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro) e articolo 24 (diritto a una tutela in caso di licenziamento) Corte EDU, *Bigaeva c. Grecia*, n. 26713/05, 2009 (cittadina straniera cui era stato permesso di completare la formazione professionale, ma non di partecipare agli esami correlati)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 14 (diritto all'istruzione per tutti) Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 14, paragrafo 1 (migranti in situazione irregolare) Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE 2024/1346], articolo 16 (richiedenti asilo) Direttiva sulla protezione temporanea (2001/55/CE), articoli 12 e 14 (beneficiari di protezione temporanea)	**Istruzione**	CEDU, articolo 2 del Protocollo n. 1 (diritto all'istruzione) CSE, articolo 7 (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela); articolo 17 (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela sociale, giuridica ed economica); articolo 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza) Corte EDU, *Ponomaryovi c. Bulgaria*, n. 5335/05, 2011 (imposizione di tasse più elevate per l'istruzione secondaria a carico di migranti in situazione irregolare) Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Karus c. Italia* (dec.), n. 29043/95, 1998 (imposizione di tasse più elevate per l'istruzione terziaria a carico di stranieri)
Carta, articolo 34, paragrafo 3 (sicurezza sociale e assistenza sociale) Per cittadini di paesi terzi familiari di cittadini SEE, soggiornanti di lungo periodo, richiedenti asilo, beneficiari di protezione internazionale (inclusi i titolari di protezione temporanea), e vittime della tratta, le norme in materia di alloggio sono contenute nel diritto derivato dell'UE	**Alloggio**	Corte EDU, *Hirtu e a. c. Francia* [GS], n. 24720/13, 2020 (sfratto di persone vulnerabili senza fornitura di un alloggio alternativo) CSE, articolo 31 (diritto all'abitazione) e articolo 16 (diritto della famiglia a una tutela sociale giuridica ed economica) CEDS, *FEANTSA c. Paesi Bassi*, ricorso n. 86/2012, 2014 (diritto a un alloggio di emergenza) CEDS, *Amnesty International c. Italia*, ricorso n. 178/2019, 2023 (sfratti coatti e politiche abitative esclusive) CEDS, *ICJ e ECRE c. Grecia*, ricorso n. 173/2018, 2021 (alloggi per minori in situazione irregolare)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 35 (protezione della salute) L'assistenza sanitaria è disciplinata dal diritto derivato dell'UE per ogni categoria specifica di persone	Assistenza sanitaria	CSE, articolo 11 (diritto alla salute) CSE, articolo 13 (diritto all'assistenza sociale e medica) CEDS, *FIDH c. Francia*, ricorso n. 14/2003, 2004 (diritto all'assistenza medica e diritto dei minori alla protezione)
Per i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini del SEE: Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articoli 24 e 14 Regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [regolamento (CE) n. 883/2004, modificato dal regolamento (CE) n. 465/2012] **Per i cittadini di paesi terzi che si spostano all'interno dell'UE:** Regolamento (CE) n. 859/2003 e regolamento (UE) n. 1231/2010 **Beneficiari di protezione internazionale:** CGUE, cause riunite C-443/14 e C-444/14, *Alo e Osso* [GS], 2016 (condizioni di residenza a carico del beneficiario della protezione sussidiaria) CGUE, C-713/17, *Ayubi*, 2018 (rifugiato con permesso di residenza temporaneo)	Sicurezza sociale e assistenza sociale	Corte EDU, *Koua Poirrez c. Francia*, n. 40892/98, 2003 (discriminazione di cittadini stranieri in materia di indennità di invalidità) Corte EDU, *Andrejeva c. Lettonia* [GS], n. 55707/00, 2009 (discriminazione di cittadini stranieri in materia di pensioni) CSE, articolo 12 (diritto alla sicurezza sociale), articolo 13 (diritto all'assistenza sociale e medica), articolo 14 (diritto a usufruire di servizi sociali), articolo 15 (diritti delle persone portatrici di handicap), articolo 17 (diritto dei bambini a una tutela sociale, giuridica ed economica), articolo 23 (diritto delle persone anziane a una protezione sociale) e articolo 30 (protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale)

Introduzione

Per la maggior parte dei migranti, riuscire ad accedere all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e ad altre prestazioni sociali può essere un compito impegnativo. Di norma, per avere accesso a tutti i diritti sociali, deve essere stato riconosciuto un diritto di rimanere.

Gli Stati sono generalmente autorizzati a operare distinzioni tra nazionalità nell'esercizio del loro diritto sovrano di permettere o negare l'accesso al territorio nazionale. In linea di principio, non è illecito stipulare accordi o approvare normative nazionali che riconoscono a talune nazionalità diritti privilegiati di entrare o di soggiornare nel territorio dello Stato. Di regola, gli Stati possono anche decidere di ricollegare condizioni diverse all'ingresso o al soggiorno, stabilendo per esempio il divieto di accesso all'occupazione o ai fondi pubblici. Gli strumenti internazionali ed europei in materia di diritti umani proibiscono, nell'ambito dei rispettivi settori di applicazione, la discriminazione, anche in ragione della nazionalità ([564]).

Il presente capitolo presenta una breve panoramica delle norme dell'UE e del Consiglio d'Europa in materia di accesso ai diritti economici e sociali, in particolare il diritto al lavoro, all'istruzione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale.

8.1. Principali fonti di diritto

Ai sensi del diritto dell'UE, le disposizioni dell'Unione europea in materia di libera circolazione incidono in maniera significativa sulla situazione dei cittadini di paesi terzi che familiari di cittadini dell'UE che abbiano esercitato il loro diritto alla libera circolazione in Europa. La situazioni di tali soggetti, a prescindere dalla loro nazionalità, è disciplinata dalla direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE). L'articolo 2, punto 2, della direttiva definisce la nozione di «familiare», individuando i soggetti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva (cfr. paragrafo 6.2.1). La direttiva si applica ai familiari – anche di paesi terzi – dei cittadini provenienti da Islanda, Liechtenstein e Norvegia ([565]). I familiari di cittadini svizzeri beneficiano di uno status analogo ([566]). I familiari destinatari di tali disposizioni hanno il diritto di accedere non solo al mercato del lavoro, ma anche alle prestazioni sociali.

Ai sensi del diritto dell'UE, pur non essendo cittadini del SEE, i cittadini turchi e i loro familiari godono di una posizione privilegiata negli Stati membri dell'UE in virtù dell'accordo di Ankara del 1963 e del suo protocollo addizionale del 1970, che partivano dal presupposto che la Turchia sarebbe diventata uno Stato membro dell'UE entro il 1985.

([564]) Carta, articolo 21; CEDU, articolo 14 e protocollo n. 12, articolo 1; CSE, parte V, articolo E.

([565]) Accordo sullo Spazio economico europeo, 2 maggio 1992, parte III, «Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali», GU 1994 L 1/3.

([566]) Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera, dall'altro, sulla libera circolazione di persone, 21.6.1999, articolo 7 – GU 2002 L 114/6.

I diritti economici e sociali degli altri cittadini di paesi terzi sono disciplinati da direttive specifiche che riguardano, ad esempio, i richiedenti asilo, i rifugiati, gli altri beneficiari di protezione internazionale (inclusi i titolari di protezione temporanea), o i soggiornanti di lungo periodo. In particolare, la direttiva sul permesso unico, rifusa dalla direttiva (UE) 2024/1233, introduce una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro dell'UE, nonché prevede un insieme comune di diritti per i lavoratori cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Esempio: il caso *Martinez Silva* ([567]) riguardava il rifiuto di concedere una prestazione familiare a un cittadino di un paese terzo in base al fatto che la legge italiana non consente la concessione di tale prestazione ai cittadini non comunitari titolari di un permesso unico di lavoro. La Corte EDU ha stabilito che un titolare di un permesso unico non può essere escluso dal beneficio di una prestazione familiare ai sensi della legislazione nazionale, in ragione della clausola di parità di trattamento inclusa nella direttiva sul permesso unico. Questa interpretazione è stata rafforzata dalla giurisprudenza successiva della CGUE ([568]).

La direttiva sulla parità di trattamento (2000/43/CE) proibisce la discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica nel campo dell'occupazione, dell'accesso ai beni e ai servizi nonché alla protezione sociale e al sistema previdenziale. Si applica anche a cittadini di paesi terzi, ma conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, «non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica [...] qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati».

La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori è stata adottata il 9 dicembre 1989 con una dichiarazione di tutti gli Stati membri dell'UE. Ha stabilito i principi generali su cui si basa il modello europeo di diritto del lavoro e ha determinato lo sviluppo del modello sociale europeo nel decennio successivo. I diritti sociali fondamentali dichiarati nella Carta comunitaria sono ulteriormente sviluppati e ampliati nella Carta. L'applicazione della Carta è limitata alle questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, che non può essere ampliato dalle

([567]) CGUE, sentenza del 21 giugno 2017, C-449/16, *Kerly del Rosario Martinez Silva / Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e Comune di Genova*.

([568]) CGUE, sentenza del 19 dicembre 2024, C-664/23, *Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine / TX*.

disposizioni in essa contenute. Nell'ambito della Carta, i diritti sociali garantiti nei confronti di tutti, come il diritto all'istruzione sancito dall'articolo 14, paragrafi 1 e 2, sono molto pochi. La maggior parte degli articoli della Carta, infatti, è limitata ai cittadini e/o a coloro che sono residenti legalmente.

Nell'ambito del sistema del Consiglio d'Europa, la CEDU tutela principalmente i diritti civili e politici e, di conseguenza, interviene solo limitatamente in materia di diritti economici e sociali.

Tuttavia, la CSE (adottata nel 1961 e riveduta nel 1996) integra la CEDU, costituendo un riferimento fondamentale per il diritto europeo in materia di diritti umani nella sfera dei diritti economici e sociali. La CSE stabilisce diritti e libertà fondamentali e istituisce un meccanismo di controllo consistente in un sistema di rapporti periodici, un sistema di reclami collettivi, e un sistema di rapporti periodici ad hoc, che mirano a garantire il rispetto della CSE da parte degli Stati contraenti. La CSE sancisce un insieme di diritti che comprendono l'alloggio, la salute, l'istruzione, l'occupazione, la protezione sociale, la libera circolazione delle persone e la non discriminazione.

Sebbene la protezione prevista dalla Carta sociale europea per i migranti non sia basata sul principio della reciprocità, le sue disposizioni si applicano solo ai cittadini degli stati che hanno ratificato la CSE e che sono migranti in altri Stati, che hanno a loro volta ratificato la CSE. Come previsto dall'Annesso alla CSE, gli articoli da 1 a 17 e da 20 a 31 della CSE – nonostante non vi facciano espresso riferimento – si applicano agli stranieri cittadini di Stati aderenti alla CSE che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio di un altro Stato a cui si applica la CSE. I succitati articoli devono essere interpretati alla luce degli articoli 18 e 19, relativi ai lavoratori migranti e alle loro famiglie. L'articolo 18 assicura il diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio degli stati aderenti alla CSE, mentre l'articolo 19 assicura il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza.

L'ambito di applicazione della CSE è pertanto piuttosto limitato. Il CEDS ha tuttavia sviluppato un *corpus* di giurisprudenza significativo. Quando sono in gioco determinati diritti fondamentali, la giurisprudenza del CEDS estende il campo di applicazione *ratione personae* della CSE al fine di coprire tutte le persone presenti sul territorio, compresi i migranti in situazione irregolare. Questo è stato il caso dell'articolo 7, paragrafo 10 (protezione dei bambini e degli adolescenti), dell'articolo 11 (diritto alla protezione della salute), dell'articolo 13 (diritto all'assistenza sociale e medica), dell'articolo 16 (diritto delle famiglie a un alloggio dignitoso, in particolare per quanto

riguarda il diritto a non essere privati di un riparo), dell'articolo 17 (diritto dei minori a una tutela sociale, giuridica ed economica), dell'articolo 30 (protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale) e dell'articolo 31 (diritto all'abitazione) ([569]).

La CSE e la CEDU sono legate in maniera complementare, il che conferisce alla giurisprudenza del CEDS un valore considerevole. Anche se non tutti gli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa hanno ratificato la CSE o accettato integralmente le disposizioni (cfr. allegato 3), la Corte EDU ha ritenuto che la ratifica non fosse essenziale per l'interpretazione di talune questioni sollevate nell'ambito della CEDU e disciplinate anche dalla CSE ([570]).

8.2. Diritti economici

Questa sezione prende in esame i diritti economici, tra cui l'accesso al mercato del lavoro e il diritto alla parità di trattamento sul lavoro. Solitamente l'accesso al mercato del lavoro dipende dallo status giuridico di una persona. Tuttavia, dal momento in cui una persona lavora, legalmente o meno, i diritti fondamentali dei lavoratori devono essere rispettati. Questi includono il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque, il divieto di sfruttamento e lavoro forzato e il diritto alla retribuzione per il lavoro svolto.

Ai sensi della CEDU, i diritti economici e sociali non sono espressamente garantiti, ad eccezione della proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 4) e del diritto di partecipare alla costituzione di sindacati (articolo 11).

([569]) CEDS, decisione dell'8 settembre 2004, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, ricorso n. 14/2003, merito; CEDS, decisione del 20 ottobre 2009, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 47/2008, merito; CEDS, decisione del 23 ottobre 2012, *Defence for Children International (DCI) c. Belgio*, ricorso n. 69/2011, merito; CEDS, decisione del 1°luglio 2014, *Conference of European Churches (CEC) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 90/2013, merito; CEDS, decisione del 2 luglio 2014, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 86/2012, merito; CEDS, decisione del 24 gennaio 2018, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) c. Francia*, ricorso n. 114/2015, merito; e CEDS, decisione del 26 gennaio 2021, *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) c. Grecia*, ricorso n. 173/2018, merito. Inoltre, la CEDS ha pubblicato una *dichiarazione di interpretazione sui diritti dei rifugiati ai sensi della Carta sociale europea* nel 2015.

([570]) Corte EDU, sentenza del 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia* [GS], n. 34503/97, punti 85-86. Tra gli altri esempi di strumenti internazionali pertinenti applicabili in questo settore figurano il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e la Convenzione delle Nazioni Unite sui lavoratori migranti e la Convenzione OIL n. 143.

Tra i casi in settori correlati, la Corte EDU ha esaminato la situazione di una cittadina straniera cui era stato permesso di cominciare un tirocinio per svolgere una determinata professione e che si era successivamente vista negare il diritto di esercitarla.

> Esempio: nel caso *Bigaeva c. Grecia* ([571]), a una cittadina russa era stato permesso di cominciare un tirocinio di diciotto mesi al fine di essere ammessa all'Ordine degli avvocati greci. Al completamento di tale periodo di formazione, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati aveva respinto la sua domanda di partecipazione agli esami per l'iscrizione all'Albo, con la motivazione che la ricorrente non era una cittadina greca. La Corte EDU ha rilevato che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati aveva permesso alla ricorrente di cominciare il tirocinio benché fosse evidente che, dopo avere completato questo periodo di formazione, la ricorrente non avrebbe avuto diritto a partecipare agli esami per l'iscrizione all'Albo. La Corte ha affermato che il comportamento delle autorità dimostrava una mancanza di coerenza e di rispetto sia per la persona sia per la vita professionale della ricorrente e costituiva un'ingerenza illecita nella sua vita privata ai sensi dell'articolo 8 della CEDU. Tuttavia, la Corte EDU non ha ritenuto che l'esclusione dei cittadini stranieri dalla professione di avvocato costituisse, di per sé, una misura discriminatoria.

Ai sensi della CSE, l'articolo 1 garantisce il diritto al lavoro e vieta la discriminazione nel lavoro e il lavoro forzato. Ciò implica che gli unici posti di lavoro da cui gli stranieri possono essere interdetti sono quelli intrinsecamente connessi alla tutela dell'interesse pubblico o della sicurezza nazionale e che implicano l'esercizio di un'autorità pubblica (di alto livello) ([572]).

L'articolo 18 della CSE prevede il diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio di altri stati parti della Carta. Questa disposizione non disciplina l'ingresso nel territorio per motivi di lavoro e, per alcuni aspetti, ha carattere esortativo anziché imperativo. Tuttavia, impone che il numero dei rifiuti dei permessi di lavoro non sia troppo alto ([573]), che i permessi di lavoro e di soggiorno siano ottenibili mediante una procedura unica di domanda e senza diritti e oneri eccessivi ([574]), che i per-

([571]) Corte EDU, sentenza del 28 maggio 2009, *Bigaeva c. Grecia*, n. 26713/05.

([572]) CEDS, Conclusions 2012 – Albania – Article 1-2 (Conclusioni 2012, Albania, articolo 1, paragrafo 2).

([573]) CEDS, Conclusions XVII-2 – Spain – Article 18-1 (Conclusioni XVII-2, Spagna, articolo 18, paragrafo 1).

([574]) CEDS, Conclusions XVII-2 – Germany – Article 18-2 (Conclusioni XVII-2, Germania, articolo 18, paragrafo 2).

messi di lavoro e di soggiorno siano rilasciati entro un termine ragionevole ([575]), che tutti i permessi di lavoro concessi non siano troppo restrittivi a livello geografico e/o occupazionale ([576]) e che la perdita dell'occupazione non comporti automaticamente e immediatamente la perdita del permesso di soggiorno, dando alla persona il tempo di cercare un altro lavoro ([577]).

L'articolo 19 della CSE contiene un'ampia gamma di disposizioni a protezione e sostegno dei lavoratori migranti nel territorio di altri Stati parti, purché vi si trovino legalmente (tuttavia, per maggiori informazioni sull'articolo 19, paragrafo 8, cfr. capitolo 4, e per maggiori informazioni sull'articolo 19, paragrafo 6, cfr. paragrafo 6.3).

La CSE copre anche una serie di diritti relativi alle condizioni di lavoro e ai diritti collettivi, compresi il diritto a orari di lavoro ragionevoli, ferie annuali retribuite, equa retribuzione, salute e sicurezza sul lavoro, e libertà sindacale, che si applicano anche ai lavoratori migranti ([578]).

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 15, paragrafo 1, della Carta, sancisce il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. Tale diritto, tuttavia, si applica senza pregiudizio per la legislazione nazionale, inclusa la legislazione interna che disciplina l'accesso al mercato del lavoro da parte dei cittadini stranieri. La Carta riconosce inoltre il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), la libertà di fondare e aderire a sindacati (articolo 12, paragrafo 1), nonché il diritto a un servizio di collocamento gratuito (articolo 29). Tutti i lavoratori, compresi i cittadini di paesi terzi, hanno diritto alla tutela contro i licenziamenti ingiustificati (articolo 30), a condizioni di lavoro giuste ed eque nonché a periodi di riposo e a ferie annuali retribuite (articolo 31). L'articolo 16 garantisce la libertà d'impresa. La Carta tutela anche la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (articolo 31), oltre a vietare il lavoro minorile (articolo 32).

([575]) CEDS, Conclusions XVII-2 – Portugal – Article 18-2 (Conclusioni XVII-2, Portogallo, articolo 18, paragrafo 2).

([576]) CEDS, Conclusions V – Germany – Article 18-3 (Conclusioni V, Germania, articolo 18, paragrafo 3).

([577]) CEDS, Conclusions XVII-2 – Finland – Article 18-3 (Conclusioni XVII-2, Finlandia, articolo 18, paragrafo 3).

([578]) CEDS, 6 dicembre 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c. Grecia*, ricorso n. 30/2005, merito, che si riferisce ai lavoratori delle miniere.

Il diritto derivato dell'UE dedicato a una categoria specifica di persone di norma disciplina l'accesso al mercato al lavoro. I cittadini di paesi terzi accedono al mercato del lavoro in maniera differente, a seconda della categoria alla quale appartengono. Il paragrafo 8.2.11 illustra brevemente la situazione delle principali categorie di cittadini di paesi terzi.

8.2.1. Componenti del nucleo familiare di cittadini del SEE e svizzeri

Ai sensi del diritto dell'UE, i familiari designati – di qualunque nazionalità – di cittadini dell'UE che esercitano il diritto di libera circolazione nonché di altri cittadini del SEE e svizzeri hanno il diritto di circolare in Europa per motivi di lavoro subordinato o autonomo, quando accompagnano o raggiungono il principale cittadino dell'UE oppure un cittadino del SEE (articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulla libera circolazione). I familiari di tutti i cittadini del SEE ricevono lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro SEE interessato (articolo 24). I loro diritti alla parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro sono ulteriormente tutelati dalla direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti dei lavoratori alla libera circolazione. I familiari di cittadini svizzeri godono di diritti di mobilità e soggiorno simili, ma non hanno diritto alla piena parità di trattamento in tutti i settori del diritto sociale e del lavoro ([579]).

Nell'ambito della libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di qualsiasi nazionalità, l'articolo 45, paragrafo 4, TFUE consente agli Stati membri dell'Unione di riservare l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione ai propri cittadini. La CGUE ha interpretato in maniera rigorosa tale deroga e ha stabilito che gli Stati membri non possono riservare interi settori o professioni ai propri cittadini, a meno che tali ruoli non comportino l'esercizio di poteri conferiti dal diritto pubblico e di funzioni volte a salvaguardare gli interessi generali dello Stato. Ad esempio, l'accesso ai posti per il tirocinio per la professione di insegnante ([580]) e di lettore universitario di lingua straniera ([581]) non può essere riservato esclusivamente ai cittadini nazionali.

([579]) CGUE, sentenza del 15 luglio 2010, C-70/09, *Alexander Hengartner e Rudolf Gasser / Landesregierung Vorarlberg*, punti 39-43.

([580]) CG, sentenza del 3 luglio 1986, C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum / Land Baden-Württemberg*, punti 26–27.

([581]) CG, sentenza del 2 agosto 1993, cause riunite, C-259/91, C-331/91 e C-332/91, *Pilar Allué e Carmel Mary Coonan e a. / Università degli studi di Venezia e Università degli studi di Parma*, punti 15-21.

Al fine di agevolare l'effettiva libertà di circolazione dei lavoratori, l'UE ha inoltre adottato un'ampia normativa riguardante il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, sia generali che settoriali. La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (modificata da ultimo nel 2025) disciplina questo settore. Tali norme si applicano anche ai familiari cittadini di paesi terzi di cittadini del SEE e svizzeri. Disposizioni specifiche disciplinano le situazioni in cui le qualifiche sono state ottenute in parte o interamente al di fuori dell'UE, anche nel caso in cui tali qualifiche siano già state riconosciute in uno Stato membro dell'UE. La CGUE ha pronunciato un considerevole numero di sentenze in questo settore ([582]).

8.2.2. Lavoratori distaccati

Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE) modificata dalla direttiva 2018/957 disciplina la situazione dei cittadini di paesi terzi che non godono del diritto di libera circolazione, ma che sono temporaneamente distaccati dal – e per conto del – loro datore di lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavorano abitualmente. L'obiettivo della direttiva è garantire la tutela dei diritti e delle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati in tutta l'UE al fine di prevenire fenomeni di «dumping sociale». Più espressamente, la direttiva mira a conciliare la libera prestazione di servizi transnazionali a norma dell'articolo 56 TFUE con un'adeguata tutela dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero a tal fine ([583]). Come ha sottolineato la CG, ciò non può comportare che un datore di lavoro sia obbligato, ai sensi della direttiva, al rispetto del pertinente diritto del lavoro sia dello Stato d'origine sia dello Stato ospitante, in quanto il livello di protezione garantito nei due Stati membri dell'UE può essere considerato equivalente ([584]).

La direttiva stabilisce norme minime che devono applicarsi ai dipendenti di uno Stato membro dell'UE distaccati per lavorare in un altro. L'articolo 3 stabilisce che ai lavoratori distaccati si applicano i termini e le condizioni stabiliti dalla legislazione dello Stato membro ospitante o dai contratti collettivi di applicazione generale, in particolare per quanto riguarda i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo, i congedi retribuiti e le retribuzioni minime. I termini e le condizioni applicabili devono essere chiari e accessibili ai lavoratori e ai datori di lavoro.

([582]) Per una lista aggiornata delle sentenze cfr. la pagina eur-lex della direttive, informazioni sul documento.

([583]) CG, sentenza del 3 aprile 2008, C-346/06, *Dirk Rüffert / Land Niedersachsen*.

([584]) CG, sentenza del 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd / Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet* [GS].

Quando i lavoratori distaccati provengono da paesi al di fuori dell'UE, compresi paesi terzi con accordi d'associazione dell'UE, possono comunque avere diritto a tutele di sicurezza sociale sulla base di tali accordi, soprattutto se mantengono legami sufficienti con lo Stato membro di invio ([585]).

Ai sensi della CSE, il CEDS ha sostenuto che la legge svedese che comportava restrizioni alla contrattazione collettiva e all'azione collettiva nei confronti dei lavoratori distaccati violasse l'articolo 6, paragrafi 2 e 4 ([586]).

8.2.3. Cittadini turchi

Ai sensi del diritto dell'UE, i cittadini turchi godono di una posizione particolarmente privilegiata ai sensi dell'accordo di Ankara del 1963 e del suo protocollo addizionale del 1970, nonché delle decisioni adottate dal Consiglio di associazione CEE-Turchia istituito nell'ambito di tali strumenti. I cittadini turchi non beneficiano del diritto automatico d'ingresso negli Stati membri dell'UE al fine di svolgervi un'occupazione. Tuttavia, qualora la normativa nazionale di uno Stato membro dell'UE permetta loro di svolgere un'attività lavorativa, i cittadini turchi hanno il diritto di vedere garantita la continuità della loro occupazione dopo un periodo di lavoro di un anno ([587]). Dopo tre anni, fatte salve talune condizioni, i cittadini turchi possono anche candidarsi a un altro posto di lavoro ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia ([588]). Analogamente ai lavoratori SEE, anche la categoria dei lavoratori di nazionalità turca è interpretata in senso estensivo.

Esempio: nel caso *Genc* ([589]) la CGUE ha concluso che un cittadino turco che effettui un numero estremamente ridotto di ore di lavoro per un datore di lavoro (nella fattispecie 5,5 ore a settimana), percependo come corrispettivo una retribuzione che copra solo parzialmente quanto necessario al suo mantenimento, doveva essere considerato un lavoratore ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia, nella misura in cui l'attività subordinata in questione presenti un carattere reale ed effettivo.

([585]) CGUE, sentenza del 29 febbraio 2024, C-549/22, *X / Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*.

([586]) CEDS, 3 luglio 2013, *Swedish Trade Union Confederation (LO) e Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) c. Svezia*, ricorso n. 85/2012, merito. Cfr. anche CEDS, Conclusions 2018 – Sweden – Article 6-4 (Conclusioni 2018, Svezia, articolo 6, paragrafo 4).

([587]) CG, sentenza del 29 maggio 1997, C–386/95, *Süleyman Eker / Land Baden-Württemberg*, punti 20-22.

([588]) CG, sentenza del 23 gennaio 1997, C-171/95, *Recep Tetik / Land Berlin*, punto 30.

([589]) CGUE, sentenza del 4 febbraio 2010, C–14/09, *Hava Genc / Land Berlin*, punti 27-28.

Ai sensi dell'articolo 7 della decisione n. 1/80, i familiari di un lavoratore turco, anche nel caso in cui non siano essi stessi cittadini turchi, possono, nel rispetto di alcune condizioni, accedere al mercato del lavoro dopo aver risieduto legalmente nello Stato membro dell'UE per tre anni. Motivi obiettivi possono, tuttavia, giustificare il fatto che il familiare interessato viva separato dal lavoratore migrante turco. Ai sensi del protocollo addizionale del 1970, una legge nazionale che renda difficile o impossibile il ricongiungimento familiare comporterebbe una restrizione allo stabilimento di un lavoratore autonomo ([590]).

Il figlio di un cittadino turco che abbia completato un periodo di formazione professionale ha il diritto di rispondere a qualsiasi offerta d'impiego nello Stato membro ospitante dove ha conseguito una formazione professionale, quando uno dei suoi genitori abbia svolto, in passato, una regolare attività lavorativa nel territorio del detto Stato per almeno tre anni.

Esempio: nel caso *Derin* ([591]) la CGUE ha stabilito che un cittadino turco, trasferitosi in Germania da bambino al fine di ricongiungersi ai suoi genitori turchi che ivi lavoravano legalmente, può perdere il diritto di soggiorno in Germania, corollario del diritto di libero accesso a un'attività lavorativa, solo per motivi di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubblica, oppure nel caso in cui abbia lasciato il territorio dello Stato membro dell'UE per un periodo significativo e senza motivi legittimi.

Per quanto riguarda il diritto di stabilimento e la prestazione di servizi, i cittadini turchi beneficiano della clausola di *standstill* di cui all'articolo 41 del protocollo addizionale all'accordo di Ankara. Pertanto, se nessun obbligo di visto o permesso di lavoro era imposto ai cittadini turchi al momento dell'entrata in vigore dell'articolo 41 del protocollo in un determinato Stato membro dell'UE, a detto Stato membro dell'UE è fatto divieto di imporre tali obblighi successivamente a tale data (cfr. anche paragrafo 3.7).

([590]) CGUE, sentenza del 10 luglio 2014, C-138/13, *Naime Dogan / Bundesrepublik Deutschland*.

([591]) CG, sentenza del 18 luglio 2007, C-325/05, *Ismail Derin / Landkreis Darmstadt-Dieburg*, punti 74-75.

8.2.4. Cittadini britannici rientranti negli accordi UE-Regno Unito

I cittadini britannici (e alcuni dei loro familiari) che risiedevano legalmente in uno Stato membro dell'UE o erano lavoratori frontalieri al 31 dicembre 2020 rientrano nell'accordo di recesso UE-Regno Unito (articolo 10). Per loro, l'accordo di recesso garantisce diversi diritti nello Stato membro dell'UE in cui risiedono o lavorano come lavoratori frontalieri. Tali garanzie includono la non-discriminazione basata sulla nazionalità e, salvo alcune eccezioni, la parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda i diritti dei cittadini (articoli 12 e 23). Ai sensi degli articoli 24 e 25 dell'accordo di recesso, essi hanno diritto all'accesso al lavoro, alla parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la libertà di associazione e i servizi per l'impiego, nonché all'esercizio di attività autonome. Le qualifiche professionali riconosciute prima della fine del periodo transitorio continuano ad essere valide e danno diritto ai titolari di esercitare la propria professione alle stesse condizioni dei cittadini nazionali (articolo 27).

L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito non garantisce ai cittadini britannici il diritto generale di vivere o lavorare nell'UE. Prevede una mobilità limitata e temporanea per scopi commerciali (titolo II, capo 4 «Ingresso e soggiorno temporaneo di persone fisiche per motivi professionali») per categorie definite di persone. Si tratta di visitatori per motivi professionali a fini di stabilimento; personale trasferito all'interno di una stessa società; visitatori di breve durata per motivi professionali; prestatori di servizi contrattuali; e professionisti indipendenti. Tali categorie sono soggette alle leggi nazionali sull'immigrazione e alle condizioni specifiche che regolano il tipo specifico di attività imprenditoriale.

8.2.5. Cittadini di altri paesi con accordi di associazione o cooperazione

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 216 TFUE prevede la conclusione di accordi tra paesi terzi e l'UE, mentre l'articolo 217 TFUE prevede espressamente la possibilità di concludere accordi di associazione. I cittadini di determinati Stati terzi con cui l'UE ha concluso accordi di associazione, stabilizzazione, cooperazione, partenariato e/o altri

tipi di accordi ([592]) godono dello stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE sotto molti aspetti, ma non hanno diritto alla piena parità di trattamento di cui godono i cittadini dell'UE. A giugno 2026, l'UE aveva concluso accordi con oltre 100 paesi e territori in tutto il mondo ([593]).

Gli accordi di associazione e cooperazione conclusi con questi Stati non conferiscono ai loro cittadini un diritto diretto d'ingresso e di lavoro nell'UE. I cittadini di tali paesi che lavorano legalmente in un determinato Stato membro dell'UE hanno tuttavia diritto alla parità di trattamento e alle stesse condizioni di lavoro di cui beneficiano i cittadini di quel determinato Stato membro dell'UE. In tal senso l'articolo 64, paragrafo 1, degli accordi euromediterranei con il Marocco e la Tunisia, prevede che «ogni Stato membro concede ai lavoratori di cittadinanza marocchina [o tunisina] occupati nel suo territorio un regime che, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento, è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità rispetto ai propri cittadini» ([594]). Per quanto riguarda lo svolgimento di un'attività professionale a titolo temporaneo, la non discriminazione è limitata alle condizioni di lavoro e di retribuzione (articolo 64, paragrafo 2). L'articolo 65, paragrafo 1, dei medesimi accordi ha introdotto una clausola di non discriminazione anche in materia di previdenza sociale ([595]).

([592]) Sono stati conclusi accordi di stabilizzazione e di associazione con Albania, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Kosovo [tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo], Montenegro e Serbia. Con i paesi dell'Europa orientale sono in vigore accordi di associazione (inclusi gli accordi di libero scambio globali e approfonditi – Deep and Comprehensive Free Trade Agreements) con Ucraina, Moldavia e Georgia; l'Accordo globale e rafforzato di partenariato con l'Armenia (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement) è entrato in vigore nel 2021; la cooperazione con l'Azerbaigian prosegue nell'ambito dell'Accordo di partenariato e cooperazione del 1999. In Asia centrale, un Accordo rafforzato di partenariato e cooperazione con il Kazakistan (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement) è entrato in vigore nel 2020, mentre gli Accordi di partenariato e cooperazione rimangono lo strumento di riferimento con, tra gli altri, Uzbekistan e Tagikistan, e un Accordo rafforzato di partenariato e cooperazione con la Repubblica del Kirghizistan è stato firmato. Nel Vicino Oriente e Nord Africa (Viciniato meridionale), sono in vigore Accordi di associazione euromediterranei con Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco e Tunisia, mentre un Accordo di associazione interinale si applica all'Autorità palestinese. L'Accordo di Cotonou del 2000 con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico è stato sostituito dal «Accordo di Samoa» tra l'UE e l'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, firmato il 15 novembre 2023 ed applicato provvisoriamente dal 1º gennaio 2024. Il quadro di associazione del 2002 con il Cile è stato modernizzato attraverso un Accordo quadro avanzato (Advanced Framework Agreement) e un Accordo commerciale interinale, che ne consente l'applicazione provvisoria.

([593]) Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), banca dati Ufficio europeo dei trattati.

([594]) Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (entrato in vigore il 1º marzo 2000, GU 2000 L 70/2), e accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra (entrato in vigore il 1º marzo 1998, GU 1998 L 97/2).

([595]) CG, sentenza del 31 gennaio 1991, C-18/90, *Office national de l'emploi / Bahia Kziber*.

La CGUE ha trattato una serie di casi riguardanti tali accordi ([596]). Alcuni di questi si sono incentrati sulla possibilità per i cittadini di paesi terzi di rinnovare, per motivi di lavoro, il loro permesso di soggiorno, permesso di soggiorno acquisito in quanto persone «dipendenti», e perso a causa della cessazione della relazione con la persona da cui dipendevano.

Esempio: il caso *El-Yassini* ([597]) concerneva un cittadino marocchino che si era visto rifiutare la proroga del permesso di soggiorno in ragione del venir meno del motivo iniziale del riconoscimento del diritto di soggiorno, sebbene esercitasse ancora un'attività lavorativa subordinata. Nel caso di specie, la CGUE è stata chiamata a stabilire se la propria giurisprudenza riguardo ai cittadini turchi ([598]) fosse applicabile, per analogia, anche ai cittadini marocchini, e di conseguenza se l'articolo 40 dell'accordo CEE-Marocco (successivamente sostituito dall'accordo euromediterraneo con il Marocco) tutelasse la sicurezza occupazionale per l'intera durata dell'impiego svolto. La CGUE ha rilevato che l'articolo 40 ha effetto diretto sulle condizioni di lavoro e sulla retribuzione, ma ha stabilito che l'accordo di Ankara e l'accordo CEE-Marocco erano sostanzialmente differenti. Di conseguenza, la CGUE ha stabilito che il Regno Unito poteva negare la proroga del permesso di soggiorno del ricorrente, anche qualora ciò avesse comportato la cessazione della sua occupazione prima della scadenza del contratto di lavoro. Diverso sarebbe stato il caso in cui la legge nazionale avesse previsto «precisi diritti afferenti all'esercizio di un'attività, più estesi di quelli che [...] erano stati conferiti [...] per quanto riguarda il soggiorno».

Esempio: nel caso *Gattoussi* ([599]) la CGUE è stata chiamata a pronunciarsi su un caso simile, ma alla luce del divieto di discriminazione sancito dall'articolo 64, paragrafo 1, dell'accordo euromediterraneo di associazione tra l'UE e la Tunisia. Nel caso di specie, tuttavia, al ricorrente era stato espressamente

([596]) Alcuni casi riguardanti gli accordi sono: CG, sentenza del 31 gennaio 1991, C-18/90, *Office national de l'emploi / Bahia Kziber* (accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco, articolo 41, paragrafo 1, «Indennità di disoccupazione», GU 1978 L 264/2, sostituito dall'accordo euromediterraneo di associazione UE-Marocco); CG, sentenza del 2 marzo 1999, C-416/96, *El-Yassini / Secretary of State for the Home Department* (accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea ed il regno del Marocco); CG, sentenza dell'8 maggio 2003, C-438/00, *Deutscher Handballbund / Kolpak*.

([597]) CG, sentenza del 2 marzo 1999, C-416/96, *El-Yassini / Secretary of State for the Home Department*, punti 64, 65, 67.

([598]) CG, sentenza del 16 dicembre 1992, C-237/91, *Kazim Kus / Landeshauptstadt Wiesbaden*, punti 21-23 e 29.

([599]) CG, sentenza del 14 dicembre 2006, C-97/05, *Mohamed Gattoussi / Stadt Rüsselsheim*, punti 39.

rilasciato un permesso di lavoro a tempo indeterminato. Poiché al cittadino tunisino erano stati concessi precisi diritti afferenti all'esercizio di un'attività lavorativa, più estesi di quelli conferitigli in materia di soggiorno, la CGUE ha ritenuto che il rifiuto di prorogare il diritto di soggiorno dovesse essere giustificato solo sulla base di motivi connessi alla tutela di un legittimo interesse dello Stato, quali l'ordine pubblico, la sicurezza e la sanità pubblica.

In maniera meno estesa, riguardo alle condizioni di lavoro l'articolo 23 dell'accordo di partenariato e di cooperazione con la Russia ([600]) stabilisce che: «conformemente alle leggi, condizioni e procedure applicabili in ciascuno Stato membro, la Comunità e i suoi Stati membri evitano che i cittadini russi legalmente impiegati sul territorio di uno Stato membro siano oggetto, rispetto ai loro cittadini, di discriminazioni basate sulla nazionalità per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento». L'attuazione di questo accordo, tuttavia, è stata in gran parte sospesa in considerazione delle misure restrittive dell'UE adottate in risposta alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ([601]).

Esempio: il caso *Simutenkov* ([602]) riguardava un cittadino russo assunto come calciatore professionista da una squadra di calcio spagnola, la cui partecipazione alle competizioni era limitata dalle normative spagnole in virtù della sua nazionalità. La CGUE ha interpretato il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 23 dell'accordo di partenariato e di cooperazione nell'esaminare una norma dettata da una federazione sportiva di uno Stato membro dell'UE ai sensi della quale, nelle competizioni organizzate su scala nazionale, le società sono autorizzate a schierare in campo solo un numero limitato di giocatori originari di Stati terzi che non sono parti all'accordo sullo Spazio economico europeo. La Corte ha stabilito che la norma non era conforme alle finalità dell'articolo 23, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato e di cooperazione.

([600]) Accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra (entrato in vigore il 1º dicembre 1997), GU 1997 L 327/3 (ultima versione consolidata del 1º aprile 2016).

([601]) Cfr. decisione (UE) 2022/1500 del Consiglio del 9 settembre 2022 sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa. Per il più ampio quadro delle misure restrittive adottato e ripetutamente rafforzato a partire dal 24 febbraio 2022, si vedano la decisione 2014/512/PESC del Consiglio (versione consolidata al 20 luglio 2025) e il regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio (versione consolidata al 20 luglio 2025).

([602]) CG, sentenza del 12 aprile 2005, C-265/03, *Igor Simutenkov / Ministerio de Educación y Cultura e Real Federación Española de Fútbol* [GS], punto 41.

8.2.6. Soggiornanti di lungo periodo e beneficiari della direttiva sul ricongiungimento familiare

Ai sensi del diritto dell'UE, le persone che hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE) godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a un'attività lavorativa subordinata o meno, le condizioni di assunzione e lavoro (comprese quelle inerenti gli orari di lavoro, le norme di salubrità e di sicurezza, le ferie annuali, la retribuzione e il licenziamento) nonché la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro.

Per quanto riguarda i beneficiari della direttiva sul ricongiungimento familiare (cfr. anche capitolo 6), il familiare di un soggiornante cittadino di un paese terzo residente legalmente ha diritto all'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma (articolo 14). L'accesso al mercato del lavoro può essere assoggettato a un termine, che non può eccedere i dodici mesi dopo l'arrivo nello Stato ospitante, durante il quale lo Stato ospitante può valutare la situazione del proprio mercato del lavoro prima di autorizzare i familiari a esercitare un'attività dipendente o autonoma.

8.2.7. Titolari di carta blu, ricercatori e studenti

Ai sensi del diritto dell'UE, i cittadini di paesi terzi titolari di una Carta blu UE beneficiano di diritti economici e sociali globali previsti dalla riveduta direttiva sulla Carta blu [(UE) 2021/1883]. Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva, la Carta blu UE deve essere rilasciata a un cittadino di un paese terzo che soddisfi i criteri di cui all'articolo 5 e per il quale non sussistano motivi di rifiuto ai sensi dell'articolo 7. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva, gli Stati membri rimangono liberi di continuare ad applicare i regimi nazionali per i lavoratori altamente qualificati, che in tal caso rientrano nel regime della direttiva sul permesso unico [(UE) 2024/1233].

I titolari della Carta blu UE hanno diritto alle stesse condizioni di lavoro dei cittadini nazionali, comprese la retribuzione, le condizioni di lavoro, i settori della sicurezza sociale elencate nel regolamento (CE) n. 883/2004, l'istruzione e la formazione professionale, il riconoscimento delle qualifiche professionali e l'accesso ai beni e ai servizi. Essi godono inoltre della libertà di associazione, compreso il diritto di aderire a sindacati e associazioni professionali alle stesse condizioni dei cittadini nazionali (articolo 16).

I titolari della Carta blu UE possono cambiare lavoro, ma sono soggetti a determinate restrizioni durante i primi 12 mesi. In caso di disoccupazione, i titolari della Carta blu UE possono rimanere nello Stato membro ospitante per un certo periodo di tempo per cercare un nuovo impiego (articolo 15). Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, della direttiva sulla Carta blu, i familiari di titolari di carta blu UE, di qualunque nazionalità, acquisiscono un diritto di accesso automatico al mercato del lavoro.

La direttiva studenti e ricercatori [direttiva (UE) 2016/801] disciplina l'ammissione di cittadini di paesi terzi nell'UE ai fini di ricerca, studio, formazione, servizio volontario, programmi di scambio per alunni o progetti educativi e collocamento alla pari. Dopo il completamento delle ricerche o degli studi, i ricercatori e gli studenti devono avere la possibilità di rimanere sul territorio dello Stato membro dell'UE per un periodo di almeno nove mesi per cercare un lavoro o avviare un'impresa.

Esempio: nella causa *Ali Ben Alaya* ([603]) la CGUE ha stabilito che gli Stati membri dell'UE sono obbligati ad ammettere nel loro territorio un cittadino di un paese terzo che soddisfi le condizioni di ammissione, a condizione che lo Stato membro dell'UE non invochi nei confronti di tale richiedente uno dei motivi elencati nella direttiva come giustificazione per il rifiuto del permesso di soggiorno. Le condizioni di ammissione sono elencate in modo esaustivo agli articoli 7 e 8 della direttiva studenti e ricercatori.

8.2.8. Titolari di permesso unico

Ai sensi della direttiva sul permesso unico [direttiva (UE) 2024/1233], il permesso unico autorizza il titolare a entrare e soggiornare nello Stato membro che lo ha rilasciato, a circolare liberamente nel suo territorio e a svolgere la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva, i titolari di un permesso unico devono essere informati dei loro diritti. I titolari di un permesso unico hanno il diritto di cambiare datore di lavoro. Uno Stato membro può richiedere una notifica preventiva, sottoporre il cambiamento a un controllo del mercato del lavoro o richiedere un periodo minimo di lavoro presso il primo datore di lavoro che non può mai superare i sei mesi. In caso di disoccupazione, i titolari di un permesso unico possono rimanere nello Stato membro ospitante per un certo periodo di tempo per cercare un impiego (articolo 11, paragrafi da 2 a 6).

([603]) CGUE, sentenza del 10 settembre 2014, C-491/13, *Mohamed Ali Ben Alaya / Bundesrepublik Deutschland*.

I titolari di un permesso unico hanno diritto alla parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro (compresi la retribuzione, il licenziamento, l'orario di lavoro, le ferie, nonché la salute e la sicurezza), alla libertà di associazione e al diritto di sciopero, alla formazione professionale, al riconoscimento dei diplomi e delle altre qualifiche professionali (articolo 12, paragrafo 1). Gli Stati membri possono prevedere deroghe limitate alla parità di trattamento in settori definiti, nel rispetto dei limiti stabiliti all'articolo 12, paragrafo 2 della direttiva.

8.2.9. Richiedenti asilo e rifugiati

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], impone agli Stati membri dell'UE di garantire l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro sei mesi dalla data di registrazione della domanda di protezione internazionale, a condizione che non sia stata adottata alcuna decisione di primo grado e che tale ritardo non possa essere attribuito al richiedente.

> Esempio: nella causa *KS e a. / The International Protection Appeals Tribunal e a.* ([604]) la CGUE ha stabilito che un ritardo può essere «imputabile al richiedente» solo quando quest'ultimo non collabora con le autorità, ad esempio omettendo di fornire le informazioni o i documenti richiesti ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2013/32/UE [ora regolamento (UE) 2024/1348]. Per contro, un ritardo derivante dall'adozione di una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento di Dublino, dalla presentazione della domanda di asilo in uno Stato membro diverso da quello di primo ingresso o dalla presentazione di un ricorso sospensivo contro una decisione di trasferimento non può essere attribuito al richiedente.

Le modalità con le quali è concesso l'accesso al mercato del lavoro sono stabilite dagli Stati membri conformemente al loro diritto nazionale, ma non devono ostacolarne l'accesso effettivo; qualsiasi test del mercato del lavoro deve essere proporzionato (articolo 17, paragrafi da 2 a 4). Gli Stati membri possono dare priorità ai cittadini SEE e ad altri cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare. L'accesso è mantenuto durante il ricorso ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 9, e gli Stati membri devono garantire o facilitare l'accesso a corsi di lingua, di educazione civica e di formazione professionale (articolo 18).

([604]) CGUE, sentenza del 14 gennaio 2021, C-322/19, *KS e.a. / The International Protection Appeals Tribunal e a.*, punti 72-73, 84, 89-91.

L'articolo 28, paragrafi 1 e 2, del regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347] riconosce il diritto dei **rifugiati** e di coloro che hanno ottenuto lo status di protezione sussidiaria di esercitare un'attività dipendente o autonoma immediatamente dopo aver ottenuto tale status. Essi godono della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la libertà di associazione, la formazione professionale e i servizi di collocamento. Detti soggetti devono avere lo stesso accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche previsto per i cittadini nazionali. L'articolo 30 del regolamento prevede inoltre l'accesso a sistemi di valutazione dell'apprendimento precedente, qualora i beneficiari della protezione internazionale siano incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche. Tali disposizioni riflettono gli articoli 17, 18, 19 e l'articolo 22, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati.

8.2.10. Beneficiari di protezione temporanea

Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva sulla protezione temporanea (2001/55/CE) obbliga gli Stati membri, per tutta la durata di una situazione di afflusso massiccio di sfollati dichiarata dal Consiglio, a garantire ai beneficiari della protezione temporanea una serie di diritti economici e sociali fondamentali. L'articolo 12 garantisce l'accesso immediato al lavoro subordinato e autonomo, su un piano di parità con i cittadini di uno Stato membro per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la retribuzione e la copertura previdenziale; deve essere inoltre disponibile una formazione professionale. Gli Stati membri possono tuttavia dare la priorità nell'inserimento lavorativo ai cittadini del SEE e ai cittadini di paesi terzi già legalmente residenti, qualora ciò sia giustificato dalla politica del mercato del lavoro (articolo 12, paragrafo 2).

I diritti si applicano automaticamente una volta che una decisione di esecuzione del Consiglio attiva la protezione temporanea per un gruppo specifico. La decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio ([605]) (successivamente prorogata fino al 4 marzo 2027) si applica alle persone sfollate dall'Ucraina. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Danimarca, sono vincolati dalle sue norme, mentre le norme nazionali danesi offrono una protezione simile.

([605]) Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, L 71/1, 4.3.2022.

8.2.11. Migranti in situazione irregolare

Ai sensi del diritto dell'UE, l'accesso a molti diritti sociali dipende dalla presenza o dal soggiorno regolari nello Stato ospitante. L'UE intende ostacolare l'arrivo e la presenza di migranti economici non autorizzati. Lo strumento chiave è la direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE), che proibisce l'occupazione di migranti in situazione irregolare provenienti da paesi terzi, punendo i datori di lavoro con multe o addirittura con sanzioni penali nei casi più gravi. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, sono vincolati dalla direttiva, la cui finalità è anche offrire ai lavoratori migranti in situazione irregolare un certo grado di protezione dai datori di lavoro abusivi.

Ai sensi della direttiva, prima di assumere un cittadino di un paese terzo, i datori di lavoro sono tenuti a verificare che questi possegga un'autorizzazione di soggiorno nonché a informare le autorità nazionali competenti in caso di assenza di tale documento (articolo 4). I datori di lavoro che sono in grado di dimostrare di avere adempiuto a tali obblighi e che hanno agito in buona fede non sono passibili di sanzioni. Poiché molti migranti in situazione irregolare lavorano presso abitazioni di privati, la direttiva si applica anche a privati cittadini in qualità di datori di lavoro.

I datori di lavoro che non hanno effettuato tali verifiche e di cui è stata accertata l'assunzione di migranti in situazione irregolare saranno passibili di sanzioni finanziarie, compresi i costi del rimpatrio nei paesi d'origine dei cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare (articolo 5). Dovranno inoltre rimborsare retribuzioni arretrate, imposte dovute e contributi previdenziali. Nei casi più gravi, come ad esempio le violazioni reiterate, l'assunzione illegale di un bambino o l'impiego simultaneo di un numero significativo di migranti il cui soggiorno è irregolare, i datori di lavoro sono passibili di sanzioni penali.

La direttiva tutela i migranti garantendo che percepiscano le retribuzioni arretrate dal datore di lavoro e provvedendo affinché ricevano sostegno da terzi quali sindacati od ONG (articolo 13). La direttiva accorda particolare rilievo all'applicazione delle norme (per esempio, articolo 9, 10 e 14). Cfr. il paragrafo 3.3 sul rilascio di permessi di soggiorno a vittime di condizioni lavorative di particolare sfruttamento che collaborano con il sistema giudiziario.

8.3. Istruzione

Il diritto all'istruzione dei bambini è sancito da alcuni strumenti internazionali in materia di diritti umani e i comitati di monitoraggio della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, del Patto internazionale sui diritti economici e sociali e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale ne controllano l'applicazione. Tali comitati hanno dichiarato in modo costante che gli obblighi di non discriminazione di detti strumenti si applicano anche a rifugiati, richiedenti asilo e migranti in situazione sia regolare che irregolare.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 2 del protocollo n. 1 prevede il diritto all'istruzione, mentre l'articolo 14 e il protocollo n. 12 vietano la discriminazione fondata sulla «origine nazionale». L'articolo 2 del protocollo n. 1 garantisce in linea di principio il diritto all'istruzione primaria e secondaria.

Esempio: il caso *Timishev c. Russia* ([606]) riguardava un cittadino russo di origine cecena, sfollato interno in Russia, ai cui figli era stata negata l'iscrizione scolastica perché non in grado di presentare la registrazione di residenza locale richiesta, in particolare una tessera che confermasse la residenza a Nalchik. La Corte EDU ha rilevato che il diritto all'istruzione dei bambini era uno dei «valori più fondamentali delle società democratiche che costituiscono il Consiglio d'Europa» e ha stabilito che la Russia aveva violato l'articolo 2 del protocollo n. 1 CEDU.

Esempio: nel caso *Ponomaryovi c. Bulgaria* ([607]), la Corte EDU ha rilevato che l'obbligo di pagare tasse per l'iscrizione alla scuola secondaria in funzione della nazionalità dei ricorrenti e del loro status ai sensi della legge sull'immigrazione non era giustificato. La Corte ha osservato che i ricorrenti non erano entrati illegalmente nel paese, né avevano successivamente richiesto l'accesso all'istruzione gratuita. Benché i ricorrenti si fossero ritrovati, alquanto inavvertitamente, nella situazione di stranieri privi di permessi di soggiorno permanenti, le autorità non avevano sollevato alcuna obiezione sostanziale alla loro permanenza in Bulgaria né sembravano essere mai state seriamente intenzionate

([606]) Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2005, *Timishev c. Russia*, nn. 55762/00 e 55974/00, punto 64.

([607]) Corte EDU, sentenza del 21 giugno 2011, *Ponomaryovi c. Bulgaria*, n. 5335/05, punti 59-63.

a rimpatriarli. Pertanto, secondo la Corte EDU, tutte le considerazioni circa la necessità di bloccare o invertire il flusso dell'immigrazione irregolare non erano rilevanti nel caso di specie.

Esempio: nel caso *Karus c. Italia* ([608]), la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che esigere tasse più elevate dagli studenti universitari stranieri non costituiva una violazione del loro diritto all'istruzione e che la disparità di trattamento era ragionevolmente giustificata in ragione dell'obiettivo del governo italiano di far rimanere nell'economia italiana gli effetti positivi dell'istruzione terziaria.

Ai sensi della CSE, l'articolo 17 disciplina il diritto all'istruzione ed è soggetto alle disposizioni degli articoli 18 e 19 in relazione ai migranti. Per quanto concerne l'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 2, il CEDS ha affermato che l'accesso all'istruzione è essenziale per la vita e lo sviluppo di ogni minore e che negarlo aggrava la vulnerabilità dei minori presenti in maniera irregolare ([609]). Di conseguenza, tutti i minori, indipendentemente dal loro status di residenza, rientrano nell'ambito di applicazione personale della CSE e l'articolo 17, paragrafo 2, impone agli Stati di garantire loro un accesso effettivo all'istruzione ([610]).

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 14 della Carta stipula che ogni individuo ha diritto all'istruzione nonché la «facoltà» di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. Ai sensi del diritto derivato dell'UE, tutti i figli di cittadini di paesi terzi che soggiornano nell'UE, ad eccezione di coloro che vi rimangono solo per un breve periodo, hanno diritto di accedere all'istruzione di base. Fra queste persone rientrano anche i minori migranti in situazione irregolare il cui allontanamento è stato differito ([611]). Per altre categorie, quali familiari di cittadini del SEE, rifugiati o soggiornanti di lungo periodo, sono stati codificati diritti di più ampia portata.

In presenza di determinate condizioni, i cittadini di paesi terzi che sono figli di cittadini del SEE hanno il diritto di rimanere per proseguire o portare a termine i loro studi, anche dopo il decesso o la partenza del cittadino del SEE (articolo 12, paragrafo 3,

([608]) Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione del 20 maggio 1998, *Karus c. Italia* (dec.), n. 29043/95.

([609]) CEDS, decisione del 20 ottobre 2009, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 47/2008, merito cfr. tra l'altro i punti 47 e 48.

([610]) CEDS, Conclusions 2011 – Statement of interpretation – Article 17-2 (Conclusioni 2011, dichiarazione di interpretazione sull'articolo 17, paragrafo 2).

([611]) Direttiva 2008/115/CE, GU 2008 L 348/98, articolo 14, paragrafo 1.

della direttiva sulla libera circolazione). Questi minori hanno anche il diritto di essere accompagnati dal genitore che ne ha l'affidamento (articolo 12, paragrafo 3) ([612]). Inoltre, i figli di lavoratori del SEE che siano o siano stati occupati in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini beneficiano della disposizione di cui all'articolo 10 del regolamento (UE) n. 492/2011, che continua ad applicarsi indipendentemente dalle disposizioni della direttiva sulla libera circolazione ([613]) Ove necessario per garantire l'effettivo godimento del diritto all'istruzione da parte del minore, lo Stato membro ospitante deve concedere al genitore che ha la custodia primaria un diritto di soggiorno derivato e l'accesso al lavoro e all'assistenza sociale ([614]).

I cittadini di paesi terzi riconosciuti come soggiornanti di lungo periodo ai sensi della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (cfr. paragrafo 3.6) godono di parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri dell'UE per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, alle borse di studio e al riconoscimento delle qualifiche (articolo 11). Hanno inoltre il diritto di spostarsi in altri Stati membri dell'UE per motivi di istruzione e formazione professionale (articolo 14).

L'articolo 12 della direttiva sul permesso unico e l'articolo 16 della direttiva sulla Carta blu contengono una clausola di parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in cui i beneficiari di tali permessi risiedono per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, sebbene possano essere imposte alcune restrizioni.

L'articolo 22, paragrafo 1, della Convenzione sui rifugiati e l'*acquis* dell'UE in materia di asilo prevedono il diritto all'istruzione per i figli dei richiedenti asilo e per coloro ai quali è stata concessa la protezione internazionale. L'articolo 16 della direttiva sulle condizioni di accoglienza impone agli Stati membri di garantire ai figli minori di richiedenti asilo – e ai richiedenti minori – l'accesso all'istruzione alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, entro due mesi dalla presentazione della domanda e, di norma, nell'ambito del sistema scolastico ordinario.

([612]) Cfr. articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione che si basa sulla giurisprudenza della CG sull'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1612/68, GU 1968 L 257/2 (oggi articolo 10 del regolamento (UE) n. 492/2011, GU 2011 L 141/1) e in particolare sulla CG, sentenza del 15 marzo 1989, cause riunite C-389/87 e C-390/87, *G. B. C. Echternach e A. Moritz / Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, e sulla CG, sentenza del 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast e R / Secretary of State for the Home Department*.

([613]) CGUE, sentenza del 23 febbraio 2010, C-480/08, *Maria Teixeira / London Borough of Lambeth e Secretary of State for the Home Department* [GS].

([614]) CGUE, sentenza del 23 febbraio 2010, C-310/08, *London Borough of Harrow / Maria Ibrahim e Secretary of State for the Home Department* [GS]. Il caso riguarda l'interpretazione del regolamento (CEE) n. 1612/68, sostituito dal regolamento (UE) n. 492/2011.

L'articolo 29 del regolamento qualifiche garantisce l'accesso al sistema educativo sia ai minori che agli adulti beneficiari di protezione internazionale, alle stesse condizioni dei cittadini nazionali; l'articolo 28 garantisce che ai beneficiari di protezione internazionale siano offerte opportunità di istruzione legate all'occupazione per gli adulti, come la formazione professionale, a condizioni equivalenti a quelle previste per i cittadini nazionali.

Ai sensi della direttiva sulla protezione temporanea, i minori che beneficiano di protezione temporanea devono avere accesso al sistema educativo alle stesse condizioni dei cittadini nazionali. Gli Stati membri possono inoltre consentire agli adulti che beneficiano di protezione temporanea di accedere al sistema educativo generale (articolo 14).

8.4. Alloggio

Il diritto a un alloggio adeguato è parte integrante del diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato sancito dall'articolo 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali.

La CEDU non sancisce il diritto a un'abitazione, bensì solo il diritto al rispetto del proprio domicilio ([615]). I controlli dell'immigrazione che limitano l'accesso di una persona alla propria abitazione sono stati oggetto di alcuni casi sottoposti alla Corte EDU ([616]). Benché non esista alcun diritto all'abitazione in quanto tale, la Corte EDU ha esaminato il mancato riconoscimento del diritto all'accoglienza da parte degli Stati membri che sono tenuti a garantirne il rispetto in virtù di obblighi giuridici e, in situazioni estreme, ha ritenuto tale diniego così grave da costituire una violazione dell'articolo 3 della CEDU sulla proibizione di trattamenti inumani o degradanti. La Corte EDU non ha invece riscontrato una violazione dell'articolo 3 della CEDU nel caso in cui i ricorrenti non si trovino in una situazione di privazione materiale tale da raggiungere la gravità necessaria per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 e qualora le autorità, avendo fornito loro una prospettiva di miglioramento, non dimostrino indifferenza nei confronti dei ricorrenti ([617]).

([615]) Corte EDU, sentenza del 18 gennaio 2001, *Chapman c. Regno Unito* [GS], n. 27238/95.

([616]) Cfr. per esempio, Corte EDU, sentenza del 24 novembre 1986, *Gillow c. Regno Unito*, n. 9063/80, punti 55-58.

([617]) Corte EDU, sentenza del 24 agosto 2018, *N.T.P. e a. c. Francia*, n. 68862/13, punti 46-49; Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GS], n. 30696/09. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 2 luglio 2020, *N.H. e a. c. Francia*, nn. 28820/13, 75547/13 e 13114/15.

Esempio: nel caso *Hirtu e a. c. Francia* ([618]), i ricorrenti, una comunità Rom che viveva in un insediamento informale, sono stati sfrattati senza alcuna reale considerazione della loro vulnerabilità o di alternative abitative. La Corte EDU ha ritenuto che le autorità non avessero tenuto in debita considerazione le conseguenze dello sfratto sulle condizioni di vita dei ricorrenti, in particolare la loro situazione di vulnerabilità e la mancanza di soluzioni abitative alternative.

La Corte ha prestato attenzione a non interferire con il diritto degli Stati membri del Consiglio d'Europa di imporre condizioni di ammissione, compresa la situazione in cui i nuovi immigrati sono esclusi dall'assistenza abitativa pubblica.

Esempio: il caso *Bah c. Regno Unito* ([619]) riguardava il rifiuto di riconoscere ad una madre e al proprio figlio quattordicenne un «bisogno prioritario» di alloggio a motivo che il figlio era stato solo recentemente autorizzato all'ingresso ai fini del ricongiungimento familiare e il permesso di soggiorno gli era stato concesso a condizione che rinunciasse a fare ricorso a fondi pubblici. Di conseguenza, la ricorrente sosteneva che il diniego di accesso a un alloggio in via prioritaria fosse discriminatorio. La Corte ha respinto la domanda. Essa non ha riscontrato alcunché di arbitrario nel rigetto di una domanda di alloggio, con richiesta di trattazione prioritaria, basata esclusivamente sulla presenza del figlio della ricorrente, la cui autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito era stata espressamente subordinata alla rinuncia a chiedere aiuti a carico dei fondi pubblici. Portando il figlio nel Regno Unito nella piena consapevolezza delle condizioni alle quali era subordinato il suo ingresso, la ricorrente aveva accettato tale condizione e aveva di fatto convenuto di non fare ricorso a fondi pubblici per sostenerlo. La normativa oggetto del caso in esame perseguiva un obiettivo legittimo, nella specie l'assegnazione di risorse limitate a differenti categorie di ricorrenti. Vale la pena ricordare che, nel presente caso, i ricorrenti non erano stati lasciati nell'indigenza ed era stata offerta loro una sistemazione alternativa.

([618]) Corte EDU, sentenza del 14 maggio 2020, *Hirtu e a. c. Francia*, n. 24720/13.

([619]) Corte EDU, sentenza del 27 settembre 2011, *Bah c. Regno Unito*, n. 56328/07.

È opportuno rilevare che, in taluni casi eccezionali, la Corte EDU ha predisposto misure cautelari ex articolo 39 del regolamento della Corte EDU volte a garantire che alle famiglie dei richiedenti asilo sia fornita accoglienza durante la disamina delle loro richieste pendenti dinanzi alla Corte EDU (cfr. paragrafo 3.4) ([620]).

Ai sensi della CSE, l'articolo 19, paragrafo 4, lettera c), stabilisce che gli Stati devono garantire ai lavoratori migranti un'abitazione adeguata, ma tale diritto è limitato a coloro che si spostano all'interno dei territori degli Stati che sono parti contraenti della CSE.

Il diritto all'abitazione (articolo 31 della CSE) è strettamente collegato a una serie di diritti aggiuntivi garantiti dalla Carta sociale europea: l'articolo 11 sul diritto alla protezione della salute, l'articolo 13 sul diritto all'assistenza sociale e medica, l'articolo 16 sul diritto della famiglia a un'adeguata tutela sociale, giuridica ed economica, l'articolo 17 sul diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela sociale, giuridica ed economica e l'articolo 30 sul diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale che può essere considerato di per sé o in combinato disposto con l'articolo E sulla non discriminazione.

Esempio: nel caso *FEANTSA c. Paesi Bassi* ([621]), il CEDS ha ritenuto che il diritto all'alloggio d'emergenza e all'assistenza sociale d'emergenza non sia limitato a coloro che appartengono a determinati gruppi vulnerabili, ma si estenda a tutti gli individui che si trovano in una situazione precaria, secondo il principio della difesa della dignità umana e della tutela dei diritti fondamentali. Il CEDS ritiene che alcuni diritti sociali direttamente connessi al diritto alla vita e alla dignità umana facciano parte di un «nucleo non derogabile» di diritti che tutelano la dignità di tutte le persone. Pertanto, tali diritti devono essere garantiti ai rifugiati e a tutti gli sfollati.

Esempio: nel caso *Amnesty International c. Italia* ([622]), il CEDS ha stabilito che gli sfratti forzati, la segregazione e le politiche abitative discriminatorie nei confronti delle comunità Rom violavano l'articolo 31 in combinato disposto con

([620]) Corte EDU, sentenza del 18 luglio 2023, *Camara c. Belgio*, n. 49255/22; Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2022, *Al-Shujaa e a. c. Belgio*, n. 52208/22 e altri 142, vedi comunicato stampa (la Corte ha deciso su richieste di misure provvisorie presentate da richiedenti asilo senza fissa dimora in Belgio).

([621]) CEDS, decisione del 2 luglio 2014, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 86/2012, merito.

([622]) CEDS, decisione del 18 ottobre 2023, *Amnesty International c. Italia*, ricorso n. 178/2019, merito.

l'articolo E della CSE. Il Comitato ha sottolineato che la persistente inazione dello Stato, che perpetua la segregazione razziale e l'esclusione sistematica, equivale a un mancato adempimento degli obblighi positivi derivanti dalla CEDS.

Benché l'allegato alla CSE si applichi soltanto a cittadini di Stati parti residenti legalmente, il CEDS ha applicato disposizioni specifiche della CSE anche a minori in situazione irregolare, sottolineando che la CSE deve essere interpretata alla luce del diritto internazionale in materia di diritti umani.

Esempio: nel caso *International Commission of Jurists (ICJ) e European Council for Refugees and Exiles (ECRE) c. Grecia* ([623]), il CEDS ha esaminato il sovraffollamento cronico, le condizioni antigieniche, l'assistenza sanitaria inadeguata e l'assenza di una tutela efficace sia nei centri di accoglienza che nelle strutture di detenzione che ospitano minori migranti accompagnati e non accompagnati. Il Comitato ha ritenuto che questa negligenza sistematica violasse l'articolo 31, commi 1 e 2 (diritto all'alloggio), l'articolo 17, paragrafo 1 (tutela dei bambini e degli adolescenti), l'articolo 11, paragrafo 1 (assistenza sanitaria), l'articolo 13, paragrafo 1 (assistenza sociale e medica) e l'articolo 16 (protezione della famiglia), tutti in combinato disposto con l'articolo E (non discriminazione) della CSE. Basandosi sul principio enunciato per la prima volta nella causa *Defence for Children International c. Paesi Bassi* ([624]) secondo cui la CSE non può essere interpretata isolatamente, il Comitato ha concluso che il rifiuto di fornire un alloggio dignitoso compromette contemporaneamente il godimento di tutti i diritti umani internazionali. Nel caso *Defence for Children International c. Paesi Bassi* è stato inoltre stabilito che lo sfratto coatto di persone presenti nel territorio di uno Stato membro in maniera irregolare dovrebbe essere vietato, poiché collocherebbe le persone interessate, in particolare i minori, in una situazione di estrema vulnerabilità, che è contraria al rispetto della dignità umana.

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta prevede il diritto alla dignità all'articolo 1 e il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa all'articolo 34. Disposizioni pertinenti in materia di alloggio sono reperibili anche nel diritto derivato dell'UE

([623]) CEDS, decisione del 26 gennaio 2021, *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) c. Grecia*, ricorso n. 173/2018, merito.

([624]) CEDS, decisione del 20 ottobre 2009, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 47/2008, merito.

riguardante cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini del SEE o di cittadini svizzeri, soggiornanti di lungo periodo, persone che necessitano di protezione internazionale e vittime della tratta.

Ai sensi dell'articolo 24 della direttiva sulla libera circolazione, i cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini del SEE devono godere degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei cittadini nazionali. I familiari di cittadini del SEE e di cittadini svizzeri non possono essere soggetti a restrizioni al loro diritto di accesso all'alloggio, compresi gli alloggi sovvenzionati ([625]). Questa disposizione non si applica ai cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE che non abbiano esercitato i diritti alla libera circolazione, in quanto la loro situazione non è disciplinata dal diritto dell'Unione; ad essi si applicano le disposizioni stabilite dalla normativa nazionale. I cittadini del SEE e i loro familiari economicamente inattivi, che devono dimostrare di essere economicamente autosufficienti, possono non essere ammissibili all'assistenza finanziaria per le loro esigenze abitative [articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva sulla libera circolazione].

I soggiornanti di lungo periodo hanno diritto a ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda la procedura per l'ottenimento di un alloggio [articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo]. La direttiva sul permesso unico conferisce ai lavoratori migranti il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali per quanto riguarda le procedure per l'ottenimento di un alloggio, sebbene gli Stati membri possano applicare restrizioni [articolo 16, paragrafo 1, lettera f), e paragrafo 2].

Esempio: nella causa *Kamberaj* ([626]) la CGUE ha ritenuto che una normativa nazionale che riservi ai cittadini di paesi terzi un trattamento diverso da quello previsto per i cittadini dell'UE riguardo alla concessione di sussidi per l'alloggio sia in violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo. Nel presente caso, la Corte ha dichiarato che, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva, gli Stati membri dell'UE possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale, ma ha tuttavia osservato che l'elenco delle prestazioni minime

([625]) Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, firmato a Lussemburgo il 21 giugno 1999, entrato in vigore il 1º giugno 2002, GU 2002 L 114/6.

([626]) CGUE, sentenza del 24 aprile 2012, C-571/10, *Servet Kamberaj / Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e a.* [GS].

essenziali contenuto nel considerando 13 non è esaustivo. Conseguentemente, la CGUE ha esteso la nozione di prestazioni essenziali, includendovi altresì i sussidi per l'alloggio. In tale contesto, la Corte si è riferita all'articolo 34 della Carta che, al fine di combattere l'esclusione sociale e la povertà, «riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti».

Ai sensi della direttiva sulle condizioni di accoglienza, i richiedenti asilo hanno diritto al sostegno abitativo dal momento in cui presentano la domanda. A norma dell'articolo 19 della direttiva, gli Stati membri provvedono affinché le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale. Quando l'alloggio è offerto in natura, devono essere rispettate le norme minime, comprese le misure volte a prevenire le aggressioni e la violenza di genere (articolo 20, paragrafo 4). Tali obblighi si applicano nelle procedure di determinazione della responsabilità ai sensi del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351] (cfr. paragrafo 5.2). Tuttavia, una volta che al richiedente asilo è stata notificata una decisione di trasferimento, le condizioni di accoglienza possono essere revocate in uno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto a essere presente, fatto salvo il rispetto di un tenore di vita conforme al diritto dell'Unione (direttiva sulle condizioni di accoglienza, articolo 21).

Esempio: nel caso *Cimade* ([627]), la CGUE ha chiarito come applicare la direttiva sulle condizioni di accoglienza nel caso di richieste di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino. La CGUE ha stabilito che uno Stato membro che intenda trasferire un richiedente asilo a norma del regolamento Dublino è responsabile, anche finanziariamente, di garantire che i richiedenti asilo beneficino appieno della direttiva sulle condizioni di accoglienza fino all'avvenuto trasferimento fisico del richiedente. La direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione dell'articolo 1 e dell'articolo 18 della Carta. Occorre, pertanto, garantire condizioni minime di accoglienza anche ai richiedenti asilo in attesa di una decisione ai sensi del regolamento Dublino.

([627]) CGUE, sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) / Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*; CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. / Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. / Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform* [GS].

Per i rifugiati riconosciuti e i beneficiari di protezione sussidiaria, l'articolo 34 del regolamento qualifiche impone agli Stati membri dell'UE di garantire che i beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato membro dell'UE. Per i beneficiari della protezione temporanea, l'articolo 13 della direttiva sulla protezione temporanea impone agli Stati membri di garantire che le persone che godono della protezione temporanea vengano adeguatamente alloggiate o ricevano, se necessario, i mezzi per ottenere un'abitazione.

Le vittime della tratta hanno diritto a misure speciali di assistenza e sostegno che prevedano «almeno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro» (articolo 11, paragrafo 5, della direttiva sulla tratta). A seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva (UE) 2024/1712, gli Stati membri devono inoltre garantire che i centri di accoglienza e gli altri alloggi provvisori siano disponibili in numero sufficiente, facilmente accessibili, favoriscano il recupero e la vita indipendente e siano attrezzati per soddisfare le esigenze dei minori (articolo 11, paragrafo 5 *bis*). Inoltre, il nuovo articolo 11 *bis* impone il coordinamento con le autorità competenti in materia di asilo e tutela il diritto delle vittime di presentare domanda di asilo anche mentre ricevono assistenza.

Per altre categorie di cittadini di paesi terzi, il diritto dell'UE cerca di garantire che essi non costituiscano un onere per i sistemi di assistenza sociale degli Stati membri dell'UE. Pertanto, prima che ricercatori, studenti, tirocinanti, volontari, alunni e persone collocate alla pari [direttiva relativa agli studenti e ai ricercatori, articolo 7, paragrafo 1, lettera e)] siano autorizzati a entrare nell'UE, devono fornire la prova di disporre di risorse sufficienti per non diventare un onere irragionevole per lo Stato membro dell'UE ospitante. Gli Stati membri dell'UE possono stabilire requisiti simili per i familiari dei cittadini di paesi terzi soggiornanti [articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sul ricongiungimento familiare].

8.5. Assistenza sanitaria

La CEDU non sancisce espressamente il diritto all'assistenza sanitaria, sebbene quest'ultimo possa rientrare nel concetto dell'«integrità morale e fisica» e quindi nell'ambito di applicazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare

garantito dall'articolo 8 della CEDU ([628]). In determinate circostanze, è possibile invocare la responsabilità di uno Stato membro ai sensi della CEDU qualora sia dimostrato che le autorità nazionali hanno messo a rischio la vita di una persona negandole, tramite azioni od omissioni, l'assistenza sanitaria individuale di cui può invece usufruire la popolazione generale ([629]). Tuttavia, in caso di «mera» negligenza medica, gli obblighi degli Stati si limitano all'istituzione di un adeguato quadro normativo che obblighi gli ospedali, privati o pubblici, ad adottare misure adeguate per la tutela della vita dei pazienti ([630]). Per quanto riguarda la migrazione, sono sorte questioni relative all'assistenza sanitaria ai sensi della CEDU principalmente nell'ambito delle esigenze di assistenza sanitaria invocate come limiti all'espulsione. In casi estremi, a tale proposito può essere invocato l'articolo 3 della CEDU (cfr. capitolo 4).

Ai sensi della CSE, l'articolo 11 stabilisce il diritto alla salute e l'articolo 13 prevede il diritto all'assistenza medica ([631]). Il CEDS ritiene che tali diritti siano applicabili ai migranti in situazione irregolare.

Esempio: il caso *FIDH c. Francia* ([632]), riguardava il termine dell'esenzione delle cure medico-ospedaliere per i migranti in situazione irregolare e con redditi molto bassi e il limite all'accesso ai servizi medici per i minori migranti in situazione irregolare. Sebbene, in linea di principio, i diritti sanciti dalla CSE si estendono solo agli stranieri che sono cittadini di altri Stati membri aderenti alla CSE e che risiedono legalmente sul territorio nazionale, il CEDS ha sottolineato che la CSE deve essere interpretata in maniera finalistica, alla luce dei principi della dignità umana individuale e che, di conseguenza, eventuali restrizioni devono essere intese restrittivamente. Negare assistenza medica ai cittadini stranieri, anche se presenti irregolarmente nel territorio, è contrario alla CSE, benché non tutti i diritti garantiti dalla CSE possano essere estesi ai migranti in situazione

([628]) Corte EDU, sentenza del 6 febbraio 2001, *Bensaid c. Regno Unito*, n. 44599/98.

([629]) Corte EDU, decisione del 4 maggio 2000, *Powell c. Regno Unito* (dec.), n. 45305/99.

([630]) Corte EDU, sentenza del 19 dicembre 2017, *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo* [GS], n. 56080/13, punto 186.

([631]) Cfr. anche la Convenzione europea di assistenza sociale e medica (STCE n. 014), che prevede analogamente la fornitura reciproca di assistenza sociale e medica a cittadini di Stati che ne sono parti sul territorio di altri Stati parti. A questa convenzione del Consiglio d'Europa aderiscono solo 18 paesi, i quali, ad eccezione della Turchia, sono tutti anche Stati membri dell'UE, aperta alla firma l'11 dicembre 1953, entrata in vigore il 1º luglio 1954.

([632]) CEDS, decisione dell'8 settembre 2004, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, n. 14/2003, merito. Cfr. anche CEDS, decisione del 24 gennaio 2018, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) c. Francia*, ricorso n. 114/2015, merito.

irregolare. Il CEDS ha riscontrato una violazione dell'articolo 17 sul diritto dei minori a una tutela (gli adulti hanno continuato a ricevere assistenza e pertanto non è stata riscontrata alcuna violazione dell'articolo 13). Tale decisione corrisponde all'approccio adottato successivamente riguardo ai minori nel caso *DEI* del 2009 (cfr. paragrafo 8.4).

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta non prevede un diritto alla salute, ma riconosce diritti correlati quali la tutela della dignità umana (articolo 1) e il diritto all'integrità fisica (articolo 3). La Carta sancisce inoltre il diritto alla protezione della salute all'articolo 35, il quale stabilisce che «[o]gni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali». L'applicazione della Carta è limitata alle questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE. La Carta non opera alcuna distinzione in base alla nazionalità, ma subordina l'esercizio del diritto all'assistenza sanitaria alle legislazioni e prassi nazionali.

Il diritto derivato dell'UE disciplina l'accesso all'assistenza sanitaria per varie categorie di cittadini di paesi terzi e prescrive che alcuni di essi dispongano di un'assicurazione malattia prima di ottenere il riconoscimento di uno status particolare e di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro. Saranno brevemente illustrate le categorie più comuni di cittadini di paesi terzi.

A prescindere dalla loro nazionalità, i familiari di cittadini del SEE o di cittadini svizzeri che svolgano un'attività come lavoratori subordinati o autonomi e che abbiano esercitato diritti alla libera circolazione hanno diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali (articolo 24 della direttiva sulla libera circolazione per i cittadini dell'UE) ([633]). Coloro che desiderano soggiornare in un altro Stato membro in virtù della loro autosufficienza economica devono dimostrare di disporre di un'assicurazione malattia volta a coprire tutti i rischi sia per sé stessi sia per i propri familiari [articolo 7, paragrafo 1, lettera b)] ([634]).

([633]) Accordo sullo Spazio economico europeo, 2 maggio 1992, parte III, «Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali»; accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, firmato a Lussemburgo il 21 giugno 1999, entrato in vigore il 1º giugno 2002, GU L 114/6.

([634]) CGUE, sentenza del 30 settembre 2020, C-402/19, *LM / Centre public d'action social de Seraing*.

Tutti i cittadini, provenienti sia da paesi del SEE sia da paesi terzi, che sono iscritti al sistema sanitario nazionale dello Stato SEE in cui soggiornano hanno diritto a ricevere le cure necessarie ([635]) qualora si rechino in altri Stati membri del SEE e in Svizzera ([636]). Recarsi in un altro Stato membro dell'UE allo scopo di ricevere cure mediche fornite dal sistema pubblico è una pratica disciplinata da norme complesse ([637]).

Ai sensi della direttiva sul ricongiungimento familiare, il soggiornante può dovere dimostrare di disporre, in particolare, di una «assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari» nonché «di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato» [articolo 7, paragrafo 1, lettere b) e c)].

Analogamente, prima di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, i cittadini di paesi terzi e i loro familiari sono tenuti a comprovare che dispongono di un'assicurazione malattia contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato membro ospitante [articolo 5, paragrafo 1, lettera b) della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo]. Devono inoltre dimostrare che dispongono di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari, senza fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro [articolo 5, paragrafo 1, lettera a)]. Le persone che hanno ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo hanno diritto a ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali dello Stato membro ospitante per quanto riguarda «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» [articolo 11, paragrafo 1, lettera d)]. Il considerando 13 della direttiva stabilisce che, con riferimento all'assistenza sociale, «la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia,

([635]) Articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, del 29 aprile 2004, GU 2004 L 166/118; sentenza del 15 giugno 2010, causa C-211/08, *Commissione europea / Regno di Spagna*, paragrafi 58 e 61.

([636]) Decisione n. 1/2012 del Comitato misto istituito a norma dell'accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, del 31 marzo 2012, che sostituisce l'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2012/195/UE), GU 2012 L 103/51.

([637]) Cfr. l'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CE) n. 1408/71, oggetto sia della CGUE, sentenza del 12 luglio 2011, causa C-368/98, *Abdon Vanbraekel e a. / Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)*, sia della CG, sentenza del 16 maggio 2006, causa C-372/04, *The Queen, su richiesta di Yvonne Watts / Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health* [GS].

di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale».

I cittadini di paesi terzi che sono titolari di permesso unico godono della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali, ai sensi della direttiva sul permesso unico, in diversi settori della sicurezza sociale [articolo 12, paragrafo 1, lettera e)]. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento alle persone che esercitano un'attività lavorativa o che hanno lavorato per un periodo minimo [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)].

Ai sensi dell'articolo 22 della direttiva sulle condizioni di accoglienza, i richiedenti la protezione internazionale hanno diritto all'assistenza sanitaria, che comprende almeno le prestazioni di pronto soccorso, il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali, i servizi di salute sessuale e riproduttiva, compresa la prevenzione e la risposta alla violenza sessuale e di genere, nonché la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, per quei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Gli Stati membri devono inoltre garantire che i minori richiedenti asilo ricevano la stessa assistenza sanitaria dei cittadini minorenni e che qualsiasi trattamento necessario iniziato prima della maggiore età prosegua senza interruzioni una volta raggiunta l'età adulta.

Analogamente, la direttiva rimpatri (2008/115/CE) stabilisce che «siano assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie» alle persone il cui allontanamento è stato sospeso o cui è stato concesso un periodo per la partenza volontaria (articolo 14) e a coloro che sono detenute (articolo 16).

A norma dell'articolo 32 del regolamento qualifiche, i rifugiati riconosciuti e i beneficiari della protezione sussidiaria hanno diritto di accesso all'assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro dell'UE interessato. Sono previste disposizioni speciali anche per le persone per cui si riscontrano esigenze particolari.

Fra le misure di assistenza e sostegno che devono essere fornite alle vittime della tratta di esseri umani sono incluse le cure mediche necessarie, comprese l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni (articolo 11, paragrafo 5, della direttiva sulla tratta).

8.6. Sicurezza sociale e assistenza sociale

La sicurezza sociale consiste in prestazioni erogate sulla base dei contributi versati in passato in un sistema previdenziale nazionale, come le pensioni di anzianità. L'assistenza sociale si riferisce alle prestazioni dallo Stato a persone con bisogni speciali quali le persone con disabilità. Comprendono un'ampia serie di prestazioni, solitamente di carattere finanziario.

La CEDU non sancisce espressamente il diritto alla sicurezza sociale o all'assistenza sociale. Tuttavia, in talune circostanze può sorgere un problema di discriminazione nel settore della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale, a prescindere dal fatto che la persona interessata abbia contribuito finanziariamente al regime in questione. La Corte EDU ha rilevato che, in determinate circostanze, il rifiuto da parte degli Stati di concedere prestazioni ai residenti regolari solo perché non soddisfacevano il requisito della cittadinanza costituisse una discriminazione ([638]).

Esempi: il caso *Koua Poirrez c. Francia* ([639]) riguardava il rifiuto di concedere le indennità di invalidità richieste da un migrante residente legalmente poiché il ricorrente non era cittadino né francese né di un paese con cui la Francia avesse concluso un accordo bilaterale. La Corte EDU ha ritenuto che per poter considerare compatibile con la CEDU una differenza di trattamento basata esclusivamente sulla nazionalità, sarebbe stato necessario addurre ragioni molto importanti. La Corte EDU ha rilevato una discriminazione nei confronti del ricorrente, la quale costituiva una violazione dell'articolo 14 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 1 del protocollo n. 1 sul diritto al rispetto della proprietà (cfr. paragrafo 9.3).

Esempio: il caso *Andrejeva c. Lettonia* ([640]) riguardava prestazioni su base contributiva. La ricorrente aveva lavorato per la maggior parte della sua vita nel territorio della Lettonia quando il paese era ancora annesso all'Unione sovietica e si era vista negare parte della pensione perché aveva lavorato al di fuori della Lettonia e non era una cittadina lettone. La Corte EDU non ha potuto accettare

([638]) Corte EDU, sentenza del 27 novembre 2007, *Luczak c. Polonia*, n. 77782/01; Corte EDU, sentenza del 28 ottobre 2010, *Fawsie c. Grecia*, n. 40080/07. Cfr. anche Corte EDU, sentenza dell'8 aprile 2014, *Dhahbi c. Italia*, n. 17120/09; Corte EDU, sentenza del 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*, n. 17371/90, punti 4650; e Corte EDU, sentenza del 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia*, n. 40892/98, punto 41.

([639]) Corte EDU, sentenza del 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia*, n. 40892/98, punto 41.

([640]) Corte EDU, sentenza del 18 febbraio 2009, *Andrejeva c. Lettonia* [GS], n. 55707/00, punto 91.

l'argomentazione del governo secondo cui sarebbe stato sufficiente che la ricorrente diventasse una cittadina lettone naturalizzata per ricevere l'intero importo della pensione reclamata. Secondo la Corte, respingere le doglianze della vittima con la motivazione che avrebbe potuto evitare la discriminazione alterando uno dei fattori in questione – per esempio acquisendo una determinata nazionalità – avrebbe privato di contenuto l'articolo 14 della CEDU. La Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1 del protocollo n. 1.

Negli esempi riportati, i ricorrenti erano, sotto ogni altro profilo, simili ai cittadini nazionali; nessuno dei ricorrenti si trovava in una situazione di immigrazione precaria o era soggetto a restrizioni formali sul ricorso a fondi pubblici.

Esempio: il caso *Weller c. Ungheria* ([641]) riguardava un padre ungherese e una madre rumena. All'epoca della richiesta, antecedente all'adesione della Romania all'UE, la madre aveva un permesso di soggiorno, ma non un permesso di stabilimento in Ungheria. Ai sensi della normativa ungherese, potevano chiedere l'indennità di maternità solo le madri aventi la cittadinanza ungherese o in possesso di un permesso di stabilimento. Il ricorrente aveva presentato ricorso sostenendo che gli uomini sposati con donne straniere ricevessero un trattamento meno favorevole rispetto a quelli le cui mogli erano ungheresi. La Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 14.

La CSE sancisce il diritto alla sicurezza sociale (articolo 12), il diritto all'assistenza sociale e medica (articolo 13) e il diritto a usufruire di servizi sociali (articolo 14). Contiene inoltre disposizioni specifiche per le persone portatrici di handicap (articolo 15), per i bambini e gli adolescenti (articolo 17) e per le persone anziane (articolo 23). L'articolo 30 sancisce il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. Per quanto riguarda l'assistenza sociale, l'articolo 13 della CSE è applicabile ai migranti in situazione irregolare, così come riaffermato nelle decisioni del CEDS ([642]).

Nell'ambito del diritto dell'UE, occorre distinguere due situazioni per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi. Da una parte, vi è un sistema di coordinamento delle prestazioni tra gli Stati membri dell'UE per i cittadini di paesi terzi che si spostano

([641]) Corte EDU, sentenza del 31 marzo 2009, *Weller c. Ungheria*, n. 44399/05, punti 36-39.

([642]) CEDS, decisione del 1 luglio 2014, *Conference of European Churches (CEC) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 90/2013, merito.

all'interno dell'UE, dall'altra, vi è il diritto derivato dell'UE che prevede che specifiche categorie di cittadini di paesi terzi ricevano determinate prestazioni indipendentemente dai loro spostamenti all'interno dell'Unione.

a) Coordinamento delle prestazioni all'interno dell'UE

I cittadini di paesi terzi familiari di cittadini del SEE che si sono trasferiti in uno Stato membro dell'UE hanno diritto, ai sensi dell'articolo 24 della direttiva sulla libera circolazione (e, per i cittadini di paesi terzi, a norma dell'accordo UE/SEE), agli stessi vantaggi sociali e fiscali dei cittadini dello Stato membro ospitante. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della medesima direttiva, tuttavia, coloro che esercitano diritti di libera circolazione senza lavorare, non devono diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Nel corso degli anni è stato elaborato un complesso *corpus* normativo volto a coordinare la sicurezza sociale e l'assistenza sociale per le persone che esercitano diritti di libera circolazione. Tali norme sono state codificate nel regolamento (CE) n. 883/2004 (così come modificato) ([643]) sulla base del principio fondamentale secondo cui il sistema UE è un sistema di coordinamento, non un sistema di armonizzazione ([644]), il cui obiettivo è ridurre al minimo gli effetti negativi della migrazione tra Stati membri semplificando le procedure amministrative e garantendo parità di trattamento fra coloro che si spostano tra gli Stati membri e i cittadini di uno Stato membro. Alcuni diritti sono esportabili, mentre altri non lo sono. Il regolamento (CE) n. 987/09 (modificato) ([645]) enuncia le procedure necessarie per l'attuazione del regolamento (CE) n. 883/2004.

I cittadini di paesi terzi occupati che si spostano tra gli Stati membri dell'UE hanno diritto, analogamente ai loro familiari e ai loro eredi, a beneficiare della normativa transfrontaliera sul cumulo e sul coordinamento delle prestazioni di sicurezza sociale [regolamento (CE) n. 859/2003 e regolamento (UE) n. 1231/2010], purché siano residenti legalmente nel territorio di uno Stato membro e non presentino

([643]) Il regolamento è stato modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009, GU 2009 L 284/43, dal regolamento (UE) n. 1231/2010, GU 2010 L 344/1; dal regolamento (UE) n. 1244/2010, GU 2010 L338/35, dal regolamento (UE) n. 465/2012, GU 2012 L 149/4, dal regolamento (UE) n. 1224/2012, GU 2012 L 349/45, dal regolamento (UE) n. 517/2013, GU 2013 L 158/1, dal regolamento (UE) n. 1372/2013, GU 2013 L 346/27, dal regolamento (UE) 492/2017, GU 2017 L 76/13 e, più recentemente, dal regolamento (UE) 1149/2019, GU 2019 L 186/21.

([644]) CG, sentenza del 5 luglio 1988, C-21/87, *Borowitz / Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, punto 23; CG, sentenza del 3 aprile 2008, C-331/06, *Chuck / Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, punto 27.

([645]) Il regolamento è stato modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012, GU 2012 L 149/4, dal regolamento (UE) n. 1224/2012, GU 2012 L 349/45 e dal regolamento (UE) n. 1372/2013, GU 2013 L 346/27.

unicamente legami con il paese terzo e con un solo Stato membro. Tali regolamenti non riguardano i cittadini di paesi terzi occupati che presentano unicamente legami con un paese terzo e con un solo Stato membro dell'UE.

I **cittadini britannici** sono soggetti a norme distinte. Coloro che hanno esercitato diritti alla libera circolazione prima del 31 dicembre 2020 continuano a rientrare nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 e del suo regolamento di applicazione (CE) n. 987/2009, ai sensi degli articoli da 30 a 36 dell'accordo di recesso. L'esportabilità delle prestazioni e i principi di parità di trattamento continuano ad applicarsi a loro, ai loro familiari e ai loro superstiti esattamente come si applicavano a quella data. Per contro, i cittadini britannici la cui situazione transfrontaliera è iniziata il 1° gennaio 2021 o dopo tale data sono coperti dal protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale allegato all'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione UE-Regno Unito. Il protocollo, essendo uno strumento internazionale autonomo, copre lo stesso elenco di branche del regolamento (CE) n. 883/2004 (malattia, maternità/paternità, invalidità, vecchiaia, superstiti, infortuni sul lavoro e malattie professionali, indennità di morte, disoccupazione, prepensionamento e prestazioni familiari) e ne mantiene i principi fondamentali.

b) Diritti di determinate categorie di cittadini di paesi terzi

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, coloro che hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo godono dello stesso trattamento dei cittadini del paese ospitante per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale. I diritti all'assistenza sociale e alla protezione, tuttavia, possono essere limitati alle prestazioni essenziali. Al contrario, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva sul permesso unico e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e) della direttiva sulla Carta blu, i lavoratori di paesi terzi titolari di un permesso unico o di una Carta blu UE devono godere della parità di trattamento con i cittadini in materia di sicurezza sociale. Il diritto dell'UE non garantisce loro il diritto all'assistenza sociale.

La direttiva sul ricongiungimento familiare non fornisce accesso all'assistenza sociale a componenti del nucleo familiare di soggiornanti che sono cittadini di paesi terzi. I soggiornanti devono dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari sufficienti per provvedere al proprio sostentamento e a quello dei loro familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro dell'UE [articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva].

I richiedenti asilo non hanno alcun diritto di accesso specifico all'assistenza sociale. L'articolo 19 della direttiva sulle condizioni di accoglienza, tuttavia, stabilisce gli standard minimi per le condizioni materiali di accoglienza e l'articolo 19, paragrafo 6, stabilisce in che modo deve essere determinato l'ammontare dei sussidi economici o dei buoni. La CGUE ha stabilito che gli Stati membri non possono invocare aumenti improvvisi delle domande di asilo o carenze di alloggi per sottrarsi al loro obbligo di garantire condizioni minime di accoglienza ([646]).

Per quanto riguarda i beneficiari della protezione temporanea, qualora questi non dispongano di risorse sufficienti, gli Stati membri devono fornire assistenza sociale e mezzi di sussistenza. Il livello degli aiuti può tenere conto dei redditi dei beneficiari qualora questi lavorino (articolo 13, paragrafi 2 e 3, della direttiva sulla protezione temporanea).

Ai sensi dell'articolo 31 del regolamento qualifiche, i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria devono ricevere l'assistenza sociale necessaria concessa ai cittadini dello Stato membro ospitante. Per i titolari di protezione sussidiaria ciò può tuttavia essere limitato alle «prestazioni essenziali», che sono definite come comprendenti il sostegno al reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza all'infanzia, nonché le prestazioni in materia di alloggio. L'articolo 25, paragrafo 2, estende i benefici ai familiari dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria.

Esempio: nella causa *Ayubi / Bezirkshauptmannshaft Linz-Land* ([647]) la CGUE ha stabilito la contrarietà alla normativa dell'UE della legislazione nazionale che preveda per i rifugiati con diritto di soggiorno temporaneo in uno Stato membro dell'UE il diritto a un numero inferiore di prestazioni di sicurezza sociale rispetto a quelle erogate ai cittadini di tale Stato membro dell'UE e ai rifugiati che vi abbiano un diritto di soggiorno permanente.

([646]) CGUE, sentenza del 1º agosto 2025, C-97/24, *S.A. e R.J. / The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e a.*

([647]) CGUE, sentenza del 21 novembre 2018, C-713/17, *Ahmad Shah Ayubi / Bezirkshauptmannshaft Linz-Land*.

Esempio: nella causa *Alo e Osso* ([648]) la CGUE ha stabilito che una condizione di residenza imposta a un beneficiario di protezione sussidiaria equivale a una restrizione all'accesso all'assistenza sociale garantito ai sensi dell'articolo 29 della direttiva qualifiche (ora articolo 31 del regolamento qualifiche), quando tale misura non sia imposta anche ai rifugiati, ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in quello Stato membro dell'UE o ai suoi cittadini. La CGUE, tuttavia, ha accettato che le restrizioni al soggiorno imposte allo scopo di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione sussidiaria possano essere consentite ai sensi dell'articolo 33 della direttiva qualifiche sulla libertà di circolazione (ora articolo 26 del regolamento qualifiche). Spetta al giudice nazionale decidere se i titolari dello status di protezione sussidiaria e gli altri cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente, non essendo soggetti a tale condizione di soggiorno, si trovino o meno in una situazione oggettivamente comparabile.

I beneficiari della protezione temporanea hanno diritto all'assistenza sociale e al sussidio di sussistenza necessari, nonché all'assistenza medica, compresa almeno l'assistenza di emergenza e le cure essenziali per le malattie (direttiva sulla protezione temporanea, articolo da 13, paragrafi da 1 a 4).

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, della direttiva sulla tratta, gli Stati membri devono tenere conto delle esigenze specifiche delle vittime della tratta. A seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva (UE) 2024/1712, l'articolo 11, paragrafo 5, chiarisce che l'assistenza e il sostegno devono garantire uno standard di vita in grado di garantire la sussistenza e comprendere assistenza materiale e cure mediche necessarie, compresa l'assistenza psicologica. Per le vittime minorenni, l'articolo 14, paragrafo 1, stabilisce obblighi specifici in materia di assistenza e sostegno. Questi integrano le disposizioni specifiche relative ai minori di cui all'articolo 13.

Punti salienti

Punti generali ai sensi del diritto dell'UE e della CSE

- Per avere accesso ai diritti economici e sociali, normalmente deve essere stato riconosciuto un diritto d'ingresso o un diritto di rimanere (cfr. l'introduzione al presente capitolo).

([648]) CGUE, sentenza del 1º marzo 2016, cause riunite C-443/14 e C-444/14, *Kreis Warendorf / Ibrahim Alo e Amira Osso / Region Hannover* [GS].

- A ciascuna persona presente sul territorio devono essere fornite componenti essenziali dei diritti sociali (cfr. i riferimenti ai migranti in situazione irregolare ai paragrafi da 8.2 a 8.6).
- Gli Stati possono richiedere che determinati immigrati non abbiano accesso al lavoro o ricorrere a fondi pubblici, nel rispetto dei limiti derivanti dalla legge contro la discriminazione (cfr. l'introduzione al presente capitolo).
- Molti diritti sanciti dalla Carta sono limitati esclusivamente ai propri cittadini e alle persone residenti legalmente in uno Stato membro dell'UE (cfr. paragrafo 8.1).
- La CSE sancisce un insieme di diritti economici e sociali il cui godimento, in linea di principio, è limitato ai cittadini di Stati parti della CSE che si trovano sul territorio di un altro Stato aderente alla CSE. Il CEDS ha tuttavia previsto alcune eccezioni riguardo all'alloggio per i minori (cfr. paragrafo 8.4 e all'assistenza sanitaria (cfr. paragrafo 8.5).
- Gravi motivi devono essere addotti perché la Corte EDU possa considerare compatibile con la CEDU una differenza di trattamento basata esclusivamente sulla nazionalità (cfr. paragrafo 8.6).

Diritti economici ai sensi del diritto dell'UE

- L'accesso al mercato del lavoro può essere limitato: la misura in cui i cittadini di paesi terzi hanno accesso al mercato del lavoro varia a seconda della categoria alla quale appartengono (cfr. paragrafo 8.1).
- Dal momento in cui la persona lavora, legalmente o meno, i suoi diritti di base legati al lavoro devono essere rispettati (cfr. paragrafo 8.2).
- I familiari qualificati di cittadini SEE hanno lo stesso diritto di accesso al mercato del lavoro dei cittadini di uno Stato membro dell'UE (cfr. paragrafo 8.2.1).
- I cittadini turchi beneficiano della clausola di *standstill* di cui all'articolo 41 del protocollo addizionale all'accordo di Ankara, ai cui sensi gli Stati si astengono dall'imposizioni di nuove restrizioni nei loro confronti (cfr. paragrafo 8.2.3).
- I cittadini britannici che risiedevano legalmente in uno Stato membro dell'UE al 31 dicembre 2020 rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo di recesso, che garantisce loro parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'UE in una serie di settori e dà loro diritto all'accesso al lavoro dipendente e autonomo (cfr. paragrafo 8.2.4).
- I richiedenti asilo, le cui domande non sono ancora state decise in primo grado, devono avere accesso al mercato del lavoro entro sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale (cfr. paragrafo 8.2.9).

- La direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro penalizza coloro che impiegano migranti in situazione irregolare e sancisce anche il diritto a presentare domanda per il recupero di retribuzioni arretrate, prevedendo alcune altre tutele per i migranti in situazioni abusive (cfr. paragrafo 8.2.10).

Istruzione (cfr. paragrafo 8.3)

- A norma dell'articolo 2 del protocollo n. 1 alla CEDU, il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Gli Stati membri godono tuttavia di un margine di valutazione più ampio nell'imposizione di taluni limiti riguardo a livelli superiori di istruzione.

- Tutti i figli di cittadini di paesi terzi che soggiornano nell'UE, compresi i migranti in situazione irregolare il cui allontanamento è stato differito, hanno diritto di accedere all'istruzione di base ai sensi del diritto derivato dell'UE.

Alloggio (cfr. paragrafo 8.4)

- La Carta riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'alloggio al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che manchino delle risorse sufficienti. Il diritto dell'UE prevede inoltre disposizioni specifiche per cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini del SEE, soggiornanti di lungo periodo, titolari di permesso unico, persone che necessitano di protezione internazionale e vittime della tratta nel diritto derivato dell'UE.

- Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a fornire una qualità di vita adeguata alla salute e il sostentamento dei richiedenti asilo.

- Il mancato rispetto del domicilio di una persona da parte delle autorità può sollevare un problema ai sensi dell'articolo 8 della CEDU. In situazioni estreme, il mancato riconoscimento del diritto all'accoglienza può sollevare un problema ai sensi dell'articolo 3 della CEDU.

- La CSE garantisce il diritto all'abitazione, che apre la strada a una serie di diritti aggiuntivi.

Assistenza sanitaria (cfr. paragrafo 8.5)

- Le persone che sono iscritte al sistema sanitario nazionale dello Stato del SEE in cui soggiornano possono beneficiare delle disposizioni locali in materia di assistenza sanitaria qualora si rechino in altri Stati membri del SEE e in Svizzera.

- Ai sensi del diritto dell'UE, i rifugiati e gli altri beneficiari di protezione internazionale hanno diritto di accesso all'assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini nazionali, mentre i richiedenti asilo e i migranti in situazione irregolare il cui allontanamento è stato differito hanno diritto alle prestazioni mediche di pronto soccorso e al trattamento essenziale delle malattie.

- La CEDU non contiene disposizioni specifiche in materia di assistenza sanitaria, ma la Corte EDU può esaminare ricorsi sull'argomento ai sensi degli articoli 2, 3 o 8 della CEDU.
- La CSE garantisce l'assistenza medica ai migranti in situazione irregolare.

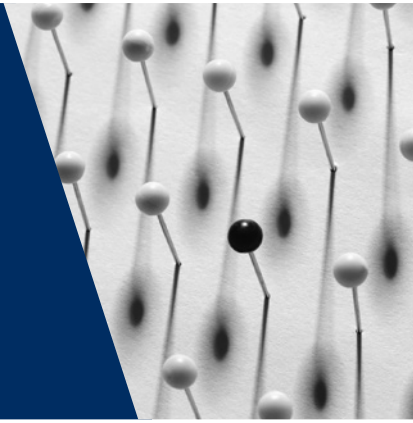
Sicurezza sociale e assistenza sociale (cfr. paragrafo 8.6)

- Nell'ambito del diritto dell'UE, per i cittadini di paesi terzi che si spostano tra gli Stati membri dell'UE conformemente alle disposizioni sulla libera circolazione, nel corso degli anni è stato elaborato un complesso *corpus* normativo in materia di diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale.
- Ai sensi della CEDU, il diniego dell'assistenza sociale o di altre prestazioni a uno straniero può sollevare un problema di discriminazione a prescindere dal fatto che la persona interessata abbia contribuito al regime da cui sarà erogata l'indennità.
- La CSE prevede che sia garantita l'assistenza sociale alle persone che necessitano di protezione, compresi i migranti in situazione irregolare.

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

9 Persone con bisogni speciali



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta, articolo 24 (diritti del minore) Trattato sull'Unione europea, articolo 3, paragrafo 3 (diritti del minore)	**Minori non accompagnati**	CSE, articolo 17 (diritto dei minori a una tutela sociale, giuridica ed economica) CEDS, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 47/2008, 2009 (condizioni di accoglienza dei minori privi di documenti) Corte EDU, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, 2011 (richiedente asilo minorenne non accompagnato, trattenuto presso un centro di trattenimento per adulti)
Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351], articoli 25, 34, e 36 Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articoli 26-27 Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articolo 23 Regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347], articolo 33 Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 10	**Accoglienza e trattamento**	CEDU, articolo 3 (divieto di tortura e altre forme di maltrattamento) Corte EDU, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, 2011 (richiedente asilo minorenne non accompagnato, trattenuto presso un centro di trattenimento per adulti)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356], articolo 13 CGUE, C-648/11, *MA, BT e DA*, 2013 (trasferimenti intra-UE dei richiedenti asilo) CGUE, C-441/19, *TQ / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 2021 (condizioni da rispettare prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio relativa a un minore)		
Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articoli 23 e 25	**Accertamento dell'età**	CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) Corte EDU, *Darboe e Camara c. Italia*, n. 5797/17, 2022 (garanzie minime e presunzione di minore età) Corte EDU, *F.B. c. Belgio*, n. 47836/21, 2025 (carattere di ultima istanza degli esami medici per determinare l'età di un richiedente) Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, 2005, articolo 10, paragrafo 3 CEDS, *EUROCEF c. Francia*, ricorso n. 114/2015, 2018
Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 27 Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articolo 23 Regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356], articolo 13 Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351], articolo 14 Regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347], articolo 33	**Tutela e rappresentanza legale**	

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulla tratta di esseri umani (2011/36/UE) Direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani) (2004/81/CE) Direttiva diritti vittime (2012/29/CE)	**Vittime della tratta**	CEDU, articolo 4 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) Corte EDU, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, 2010 (autorità tenute a svolgere un'indagine di propria iniziativa) Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, 2005
Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'UE) Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articoli 13, 22, 24-25 Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articolo 19	**Persone con disabilità**	CEDU, articolo 14 (divieto di discriminazione) CSE, articolo 15 (diritti delle persone disabili all'indipendenza, integrazione sociale e partecipazione alla vita della comunità)
Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346], articolo 28 Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articoli 13 e 21	**Vittime di tortura**	CEDU, articolo 3 (divieto di tortura e altre forme di maltrattamento) Corte EDU, *R.R. c. Ungheria*, n. 306037/15, 2021 (assistenza psicologica per i richiedenti asilo traumatizzati nelle zone di transito)
Direttiva libertà di movimento (2004/38/CE), articolo 13, paragrafo 2, lettera c) Direttiva ricongiungimento familiare (2003/86/CE), articolo 15, paragrafo 3 Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica [(UE) 2024/1385] CGUE, C-621/21, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS*, 2024 (violenza di genere come persecuzione) CGUE, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e a.*, 2024 (discriminazione sistematica nei confronti delle donne afghane)	**Vittime di violenza sulle donne**	Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), 2011

Introduzione

Il presente capitolo tratta di determinati gruppi di persone che possono essere considerate particolarmente vulnerabili e che quindi necessitano di un'attenzione specifica. Oltre a quanto è stato spiegato in generale nei precedenti capitoli, sia il diritto dell'UE sia la CEDU possono offrire una protezione supplementare alle persone con bisogni speciali.

Il diritto dell'UE richiede di prendere in considerazione la situazione peculiare delle persone vulnerabili, ad esempio nel campo dell'accoglienza o nel caso di privazione della libertà personale. Le persone considerate vulnerabili sono elencate all'articolo 24 della direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346] e all'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva rimpatri (2008/115/CE). Entrambe le disposizioni includono «i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori e le persone che hanno subìto torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale» ([649]). L'elenco non esaustivo contenuto nella direttiva sulle condizioni di accoglienza menziona esplicitamente anche le persone LGBTI, le vittime della tratta, le persone affette da malattie gravi e le persone con disturbi mentali.

Per quanto riguarda gli apolidi, la direttiva sulle condizioni di accoglienza (articolo 2, paragrafo 1, e articolo 3, paragrafo 1); il regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348, articolo 3]; il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351, articolo 2, paragrafo 4]; il regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356, articolo 2, paragrafo 5] e il regolamento qualifiche [(UE) 2024/1347, articolo 2] definiscono i termini «richiedente», «rifugiato» o «beneficiario di protezione internazionale» in modo da includere gli apolidi – una categoria definita anche nel diritto dell'UE in linea con la Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi (articolo 1, paragrafo 1). Di conseguenza, tutte le garanzie in materia di accoglienza, procedura e sostanziali discusse nel presente capitolo si applicano anche alle persone prive di cittadinanza.

([649]) Cfr. anche l'articolo 5, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (UE) 2024/1350 che elenca come persone vulnerabili le donne e le ragazze a rischio, i minori, compresi i minori non accompagnati, i sopravvissuti a violenza o tortura, anche fondata sul genere o sull'orientamento sessuale, le persone con esigenze di protezione giuridica e/o fisica, comprese quelle relative alla protezione dal respingimento (*refoulement*), le persone con esigenze mediche, anche nei casi in cui il trattamento salvavita non sia disponibile nel Paese verso il quale sono state forzatamente trasferite, le persone con disabilità e le persone che non dispongono di una prevedibile soluzione durevole alternativa, in particolare quelle che si trovano in una situazione di rifugiato protratta.

Ai sensi dell'articolo 25 della direttiva sulle condizioni di accoglienza, gli Stati membri devono valutare individualmente se i richiedenti asilo hanno esigenze particolari in materia di accoglienza entro 30 giorni dalla presentazione della domanda e monitorare le loro esigenze durante tutta la procedura. Ai sensi del regolamento sulla procedura di asilo, l'autorità competente deve identificare i richiedenti asilo che necessitano di garanzie procedurali speciali (articolo 20) e garantire un sostegno adeguato; se tale sostegno non può essere fornito, non possono essere applicate procedure accelerate o procedure alla frontiera (articolo 21).

Ai sensi della normativa CEDU, la vulnerabilità di un individuo è stata considerata un fattore rilevante nell'esaminare i casi nel contesto della migrazione. La mancata protezione di una persona in una situazione di particolare vulnerabilità può costituire una violazione dell'articolo 3 della CEDU. Considerando che i migranti di minore età si trovano, in quanto tali, in una situazione di estrema vulnerabilità, la Corte EDU ha stabilito norme relative alla procedura di accertamento dell'età e all'accompagnamento dei minori. Per ulteriori informazioni sulla valutazione del rischio ai sensi della normativa CEDU, cfr. paragrafo 4.1.3.

9.1. Minori non accompagnati

L'espressione «minori non accompagnati» viene utilizzata per descrivere le persone di età inferiore ai diciotto anni che giungono nel territorio europeo senza essere accompagnate da un adulto che ne sia responsabile nello Stato membro di accoglienza (cfr. direttiva qualifiche, articolo 2, paragrafo 11) ([650]). La legislazione dell'UE contiene disposizioni chiave in materia di asilo e immigrazione che disciplinano la situazione di queste persone e che saranno passate in rassegna nel presente paragrafo.

La CEDU non contiene disposizioni che facciano espressamente riferimento ai minori non accompagnati, ma il trattamento loro riservato può essere esaminato nell'ambito di varie norme, quali l'articolo 3 sul divieto di tortura, l'articolo 5 sul diritto alla libertà e alla sicurezza, o l'articolo 2 del protocollo n. 1 sul diritto all'istruzione. L'articolo 8 obbliga gli Stati a rispettare la vita familiare, il che include facilitare il ricongiungimento dei minori con i loro genitori qualora ciò sia necessario per

([650]) Cfr. anche l'articolo 3, paragrafo 7, del regolamento sulla procedura di asilo (UE) 2024/1348.

salvaguardare l'interesse superiore del minore ([651]). La Corte EDU ha stabilito che gli Stati hanno la responsabilità di tutelare i minori non accompagnati e di non abbandonarli a sé stessi dopo il rilascio ([652]).

Tutte le decisioni riguardanti i minori devono basarsi sul rispetto dei diritti dell'infanzia quali definiti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), che è stata ratificata da tutti gli Stati fuorché dagli Stati Uniti d'America. La CRC enuncia i diritti umani dei bambini che devono essere garantiti a prescindere dallo status di immigrazione ([653]). Il principio dell'«interesse superiore del minore» è di fondamentale importanza e deve essere considerato preminente dalle autorità pubbliche nell'adozione di azioni relative ai bambini. Diversamente dalla Carta (articolo 24, paragrafo 2), la CEDU non sancisce espressamente questo principio, che però è regolarmente espresso nella giurisprudenza della Corte EDU. Sul medesimo principio si fondano anche specifiche disposizioni della legislazione dell'UE in materia di minori non accompagnati.

La CSE fa riferimento ai «bambini separati» dalle famiglie all'articolo 17, paragrafo 1, lettera c). Il CEDS – analogamente alla Corte EDU – ha sottolineato che gli Stati interessati a porre fine ai tentativi di eludere le norme in materia di immigrazione non devono privare i bambini stranieri, specialmente se non accompagnati, della protezione garantita dal loro status. Occorre, pertanto, conciliare la tutela dei diritti fondamentali e i vincoli imposti dalle politiche nazionali in materia di immigrazione ([654]).

Esempio: nel caso *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi* ([655]), il CEDS ha ritenuto che l'esclusione dei minori privi di documenti e delle loro famiglie dagli alloggi di emergenza e dall'assistenza sociale violasse gli

([651]) Corte EDU, sentenza del 21 dicembre 2001, *Sen c. Paesi Bassi*, n. 31465/96.

([652]) Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08; Corte EDU, sentenza del 13 giugno 2019, *Sh.D. e a. c. Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia*, n. 14165/16.

([653]) Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha fornito orientamenti aggiuntivi sulla protezione, la cura e il trattamento adeguato dei minori non accompagnati nella sua osservazione generale n. 6 (2005) e sugli obblighi degli Stati in materia di diritti umani dei bambini nel contesto della migrazione internazionale nei Paesi di origine, transito, destinazione e ritorno, come stabilito nell'osservazione generale n. 4 (2017).

([654]) CEDS, decisione del 24 gennaio 2018, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) c. Francia*, ricorso n. 114/2015, merito. Cfr. anche CEDS, decisione del 26 gennaio 2021, *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) c. Grecia*, ricorso n. 173/2018, merito.

([655]) CEDS, decisione del 20 ottobre 2009, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, ricorso n. 47/2008, merito.

articoli 17 e 31 della Carta sociale europea (CSE). Ha affermato che i minori non accompagnati godono del diritto all'alloggio ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, della CSE. Il Comitato ha sottolineato che il diritto di un minore all'alloggio, al cibo e all'assistenza di base non può mai dipendere dal suo status di immigrato.

9.1.1. Accoglienza e trattamento

Ai sensi del diritto dell'UE, vi sono specifiche disposizioni concernenti i bambini contenute sia negli strumenti normativi in materia di asilo sia nella direttiva rimpatri.

Prima di esaminare il trattamento riservato a questa categoria di persone nel corso della procedura di domanda di protezione internazionale, è opportuno esaminare qual è lo Stato responsabile per l'esame della stessa. Ai sensi del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, le domande dei minori non accompagnati vengono esaminate dallo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare, un fratello o un parente del bambino (articolo 25), purché ciò sia nell'interesse superiore del minore.

In mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente, è competente lo Stato membro in cui il bambino ha presentato per la prima volta la domanda di asilo. Questa norma si applica purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (articolo 25, paragrafo 5) ([656]).

Esempio: nel caso *MA, BT e DA* ([657]) la CGUE è stata chiamata a stabilire quale Stato sia competente a esaminare il caso di un bambino non accompagnato che abbia presentato più domande di asilo in vari Stati membri dell'UE. La CGUE ha spiegato che, in mancanza di un familiare legalmente presente in uno Stato membro, è competente a esaminare la domanda lo Stato in cui si trova fisicamente il bambino. Così facendo, la CGUE ha richiamato l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, in base al quale l'interesse superiore del minore è considerato preminente per la risoluzione di tutte le questioni relative ai minori.

Colloqui con un minore non accompagnato devono essere condotti da una persona con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni di questa categoria (regolamento sulla procedura di asilo, articolo 23). Le domande di asilo presentate

([656]) Cfr. CGUE, sentenza del 1º agosto 2022, C-19/21, *I, S / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

([657]) CGUE, sentenza del 6 giugno 2013, C-648/11, *The Queen, su istanza di MA e a. / Secretary of State for the Home Department*.

da minori non accompagnati possono essere trattate con procedure accelerate solo in cinque casi e a condizione che sia possibile soddisfare pienamente il loro interesse superiore e le loro esigenze procedurali (articoli 21 e 42, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di asilo). Essi sono esclusi dalla procedura di frontiera, tranne nei casi di sicurezza nazionale e ordine pubblico (articolo 53, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 42, paragrafo 3), nel qual caso sono automaticamente autorizzati a rimanere se presentano ricorso contro il rigetto della loro domanda [articolo 68, paragrafo 3, lettera a)].

Il trattenimento dei minori non accompagnati è legale soltanto in circostanze eccezionali e solo come misura di ultima istanza; deve essere il più breve possibile e non può mai avvenire in strutture di tipo carcerario. Quando viene ordinata la detenzione per motivi di asilo, i minori devono essere ospitati in strutture adeguate alla loro età e separati dagli adulti che non hanno con loro legami di parentela, e le autorità devono prima valutare alternative non detentive (articolo 11, paragrafi 2 e 3 della direttiva sulle condizioni di accoglienza). Per ulteriori informazioni sul trattenimento dei minori, cfr. paragrafo 7.7.

Ai sensi dell'articolo 10 della direttiva rimpatri (2008/115/CE), prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio. Non esiste un divieto assoluto del rimpatrio di minori non accompagnati ([658]), ma la decisione del rimpatrio deve tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del minore. Qualora il rimpatrio sia stato differito o sia stato concesso un periodo per il rimpatrio volontario, occorre tenere conto delle esigenze particolari dei minori (articolo 14) ([659]).

Esempio: nel caso *TQ / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* ([660]), il ricorrente era un minore guineano non accompagnato entrato nei Paesi Bassi all'età di 15 anni. La CGUE ha sottolineato che, ai sensi della direttiva rimpatri, gli Stati

([658]) Tuttavia, il diritto nazionale può vietarlo. Cfr., ad esempio, Francia, articolo L.631-4 del CESEDA, che proibisce i provvedimenti di espulsione nei confronti dei minori; Italia, articolo 19, paragrafo 2, lettera a), del decreto legislativo n. 286/1998, che impedisce il rimpatrio dei minori non accompagnati.

([659]) Per ulteriori informazioni, si veda FRA, *Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations* (Il rimpatrio dei minori non accompagnati: osservazioni sui diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, settembre 2019.

([660]) CGUE, sentenza del 14 gennaio 2021, C-441/19, *TQ / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Cfr. anche CGUE, sentenza dell'11 giugno 2024, C-646/21, *K e L / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

membri devono valutare l'interesse superiore del minore. Essi devono verificare la disponibilità di strutture di accoglienza adeguate prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha ritenuto che nei casi riguardanti i minori migranti, accompagnati o non accompagnati, estrema vulnerabilità del minore costituisce il fattore decisivo da tenere in considerazione. Questo fattore ha la precedenza sulle considerazioni relative al suo status di migrante irregolare. Le condizioni particolarmente gravi in cui il minore può trovarsi e il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali dell'obbligo di protezione dei richiedenti asilo particolarmente vulnerabili a causa della loro età possono costituire un trattamento degradante e raggiungere la soglia di violazione dell'articolo 3 della CEDU ([661]).

Esempio: nel caso *Rahimi c. Grecia* ([662]), il ricorrente era un minore afghano non accompagnato che era stato trattenuto presso un centro di trattenimento per adulti e successivamente rilasciato senza ricevere dalle autorità alcuna assistenza relativamente all'alloggio. La Corte EDU ha concluso che le condizioni di trattenimento del ricorrente e la mancata assistenza fornitagli dalle autorità in seguito al rilascio costituivano un trattamento degradante proibito dall'articolo 3. La Corte EDU ha ritenuto che, nel caso di minori non accompagnati, il rispetto dell'interesse superiore del minore richiede che vengano esaminate delle soluzioni di accoglienza alternative al trattenimento.

9.1.2. Accertamento dell'età

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 25 del regolamento sulla procedura di asilo disciplina le modalità di accertamento dell'età di una persona, qualora sussistano ragionevoli dubbi sul fatto che essa abbia meno di 18 anni. Gli Stati membri devono seguire una procedura in due fasi. In primo luogo, deve essere effettuata un accertamento multidisciplinare, che comprenda ad esempio un colloquio o una valutazione psicosociale, condotta da professionisti qualificati, quali assistenti sociali, psicologi o pediatri. Le visite mediche sono consentite solo se la valutazione multidisciplinare rimane inconcludente. La visita medica deve essere il meno invasiva possibile ed

([661]) Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2019, *Khan c. Francia*, n. 12267/16; Corte EDU, sentenza del 13 giugno 2019, *Sh.D. e a. c. Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia*, n. 14165/16; Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2024, *T.S. e M.S. c. Grecia*, n. 15008/19.

([662]) Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08 e Corte EDU, sentenza del 22 novembre 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, n. 25794/13 e 28151/13; Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 65-67.

essere effettuata da specialisti che utilizzano i metodi meno invasivi. I richiedenti, i loro genitori o tutori devono essere adeguatamente informati sull'accertamento dell'età ed è necessario il loro previo consenso prima di effettuare qualsiasi esame medico.

I risultati dell'accertamento avranno spesso un impatto significativo sulla loro domanda di asilo e sul loro accesso alla protezione sociale. Se l'accertamento dell'età non è risolutivo riguardo al raggiungimento dei 18 anni di età, la persona deve essere trattata come un minore (articolo 25, paragrafo 2, del regolamento sulla procedura di asilo).

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU, in relazione al trattenimento di minori sottoposti a procedura di accertamento dell'età, ha ritenuto che un esame di accertamento dell'età di persone prossime all'età adulta che sia irragionevolmente lungo non possa essere giustificato e sollevi seri dubbi sulla buona fede delle autorità, in particolare quando lo Stato membro dichiara un numero limitato di presunti bambini migranti all'anno ([663]).

La Corte ha esaminato l'accertamento dell'età alla luce dell'articolo 8 della CEDU. Qualsiasi esame medico o altro tipo di esame invasivo volto a stabilire l'età costituisce un'ingerenza nella vita privata e deve essere effettuato sulla base di norme giuridiche chiare. Deve perseguire uno scopo legittimo, rispettare il consenso informato ed essere strettamente proporzionato.

Esempio: nel caso *Darboe e Camara c. Italia* ([664]), un richiedente asilo gambiano che inizialmente aveva dichiarato di avere 17 anni è stato trasferito tre mesi dopo il suo arrivo in un centro di accoglienza per adulti. La sua età è stata rideterminata sulla base di un singolo esame radiografico al polso effettuato senza il suo consenso, senza che nella relazione medica fosse indicato alcun margine di errore e senza che gli fosse fornito un tutore o un rimedio effettivo. La Corte ha stabilito che la presunzione di minore età fa scattare garanzie procedurali che devono essere rispettate durante la procedura di accertamento dell'età. Inoltre,

([663]) Corte EDU, sentenza del 22 novembre 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, n. 25794/13 e 28151/13. Cfr. anche Consiglio d'Europa, *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration* (Valutazione dell'età: politiche, procedure e prassi degli Stati membri del Consiglio d'Europa rispettose dei diritti dei minori nel contesto della migrazione), Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2017; e EUAA, *Guida pratica sull'accertamento dell'età*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2025.

([664]) Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2022, *Darboe e Camara c. Italia*, n. 5797/17.

la presunzione di minore età dovrebbe applicarsi durante la procedura di accertamento dell'età e una persona dovrebbe essere trattata come un minore fintanto che non sia stato dimostrato il contrario.

Esempio: nel caso *F.B. c. Belgio* ([665]), la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 della CEDU a causa della mancanza di consenso informato della ricorrente al triplo esame osseo effettuato per determinare la sua età. Oltre alla mancanza di informazioni alla ricorrente, la Corte ha osservato che le autorità nazionali non hanno rispettato il requisito secondo cui tale esame medico deve essere effettuato solo come ultima istanza. Infatti, la ricorrente è stata intervistata da un funzionario di tutela qualificato solo dopo che i test erano stati effettuati, mentre un colloquio precedente avrebbe potuto consentire alle autorità nazionali di chiarire l'età della ricorrente.

Altri strumenti del Consiglio d'Europa affrontano la questione della valutazione dell'età in termini simili a quelli della Corte EDU. L'articolo 10, paragrafo 3, della Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani («Convenzione anti-tratta») ([666]) prevede anche un accertamento dell'età, qualora l'età della vittima sia incerta. Come sottolineato dal Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani (GRETA), che monitora l'attuazione della Convenzione anti-tratta, l'accertamento dell'età deve essere parte di una valutazione globale che tenga conto sia dell'aspetto fisico che della maturità psicologica dell'individuo. Tali valutazioni devono essere condotte in modo sicuro, con particolare attenzione al bambino, al suo sesso e nel rispetto della dignità umana. Il beneficio del dubbio deve essere applicato in modo tale da considerare il bambino come minorenne in caso di incertezza ([667]).

La CSE, all'articolo 17, stabilisce il diritto dei bambini e dei giovani alla protezione sociale, giuridica ed economica.

([665]) Corte EDU, sentenza del 6 marzo 2025, *F.B. c. Belgio*, n. 47836/21.

([666]) Consiglio d'Europa, Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, 2005, STCE n. 197.

([667]) Consiglio d'Europa (2016), *Fifth General Report on GRETA's activities covering the period from 1 October 2014 to 31 December 2015* (Quinto rapporto generale sulle attività del GRETA, 1 ottobre 2014 – 31 dicembre 2015), Strasburgo, 2016; Consiglio d'Europa; ACNUR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children seeking Asylum* (Linee guida sulle politiche e procedure per la gestione dei minori non accompagnati in cerca di asilo), 1997.

Esempio: nel caso *EUROCEF c. Francia* ([668]), il CEDS ha analizzato l'uso del test osseo per determinare l'età dei minori non accompagnati in Francia e ha riscontrato una violazione dell'articolo 17, paragrafo 1, della CSE. In particolare, dato l'eccessivo ricorso al test osseo da parte delle autorità francesi, così come documentato da fonti nazionali e internazionali, il CEDS ha considerato l'uso del test osseo come inappropriato e inaffidabile.

9.1.3. Tutela

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva sulle condizioni di accoglienza obbliga gli Stati membri a nominare un tutore o un rappresentante legale il più presto possibile e comunque entro 15 giorni lavorativi dalla data della domanda di asilo. In attesa di tale nomina, un adulto idoneo deve agire in via provvisoria per garantire che ogni decisione rispetti l'interesse superiore del minore e che siano soddisfatte le sue esigenze immediate, compresi un alloggio sicuro e l'assistenza sanitaria. L'articolo 27 della direttiva limita il numero di casi di cui può occuparsi un tutore a 30 minori [che possono arrivare fino a 50 in una situazione di crisi formalmente dichiarata ([669])], richiede una formazione specializzata e una supervisione regolare. Richiede inoltre un meccanismo di reclamo accessibile al minore.

Disposizioni parallele contenute nell'articolo 23 del regolamento sulla procedura di asilo garantiscono la rappresentanza dei minori non accompagnati durante tutta la procedura di asilo. Il rappresentante deve preparare il minore al colloquio, assisterlo durante tutte le fasi procedurali pertinenti e tenerlo informato sull'andamento del caso. L'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento accertamenti richiede che un rappresentante, o almeno un adulto appositamente formato, accompagni e assista il minore durante tutta la procedura di accertamento. L'articolo 23 del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione richiede che un rappresentante assista il minore durante tutto il processo di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo.

Il regolamento qualifiche impone agli Stati membri di nominare un tutore il più presto possibile dopo che a un minore non accompagnato è stata concessa la protezione internazionale (articolo 33). Per garantire un sostegno efficace, ogni tutore

([668]) CEDS, decisione del 24 gennaio 2018, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) c. Francia*, ricorso n. 114/2015, merito.

([669]) L'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/1359 definisce la nozione di «situazione di crisi» ai fini dell'applicazione del regolamento sulle situazioni di crisi.

può essere responsabile solo di un numero proporzionato e limitato di minori e gli Stati membri devono disporre di organismi indipendenti incaricati di supervisionare i tutori e di trattare rapidamente eventuali reclami presentati dai minori.

Il regolamento sugli accertamenti mira inoltre a garantire che l'interesse superiore del minore sia una considerazione primaria durante il processo di accertamento. A tal fine, il regolamento prevede che le autorità preposte alla protezione dei minori siano, se necessario, strettamente coinvolte nell'accertamento (considerando 25). Inoltre, i minori devono essere accompagnati da un familiare adulto, se presente, durante l'accertamento (articolo 13). Nel caso di minori non accompagnati, gli Stati membri devono provvedere alla nomina di un rappresentante incaricato di rappresentare e assistere il minore non accompagnato durante l'accertamento (articolo 13). Le informazioni contenute nel modulo di accertamento devono essere rese disponibili in modo adeguato all'età e comprensibile per i minori (articolo 11).

Le organizzazioni o le persone i cui interessi sono o potrebbero essere in conflitto con quelli del minore non possono rappresentarlo (articolo 26 della direttiva sulle condizioni di accoglienza; articolo 33 del regolamento qualifiche; articolo 23 del regolamento sulla procedura di asilo).

La CEDU non disciplina direttamente la nomina di tutori o rappresentanti per i minori migranti. Nel 2019, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati a istituire un quadro completo e coerente di misure relative alla tutela dei minori migranti non accompagnati e separati ([670]). La raccomandazione fornisce orientamenti agli Stati membri affinché adottino misure complete e a misura di minore per difendere e proteggere i diritti dei minori migranti non accompagnati e separati. Questo strumento specifica che gli Stati membri dovrebbero disporre di un sistema efficace di tutela per i minori migranti non accompagnati e separati e devono garantire la designazione o la nomina di un tutore senza indebiti ritardi. I tutori devono informare, assistere, sostenere e rappresentare i minori migranti non accompagnati e separati, salvaguardare i loro diritti e il loro interesse superiore e fungere da collegamento tra il minore e le autorità nazionali.

([670]) Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla tutela effettiva dei minori non accompagnati e separati nel contesto della migrazione, CM/Rec(2019)11, 1° dicembre 2019.

Esempio: nel caso *Moustahi c. Francia* ([671]), la Corte EDU ha ritenuto che i minori ricorrenti fossero stati arbitrariamente affidati alla tutela di un adulto che non aveva con loro legami di parentela. In questo caso, le autorità nazionali non hanno verificato l'accuratezza dell'affermazione secondo cui esistevano legami tra i minori e il terzo prima di affidarli alla sua tutela, nonostante il fatto che le persone avessero cognomi diversi e che un'altra persona affermasse di essere un membro della famiglia dei ricorrenti. La Corte ha ritenuto che tale affidamento non fosse stato effettuato con l'obiettivo di garantire il rispetto dell'interesse superiore dei minori, ma piuttosto per facilitarne il rapido allontanamento. Per tale motivo, la Corte ha concluso che i ricorrenti fossero da considerarsi minori non accompagnati.

La Corte EDU ha valutato la mancata nomina di tutori per i minori migranti alla luce degli articoli 3 e 5 della CEDU. Nei casi di presunta violazione dell'articolo 3 riguardanti il trattenimento o l'allontanamento di minori non accompagnati, la Corte ha tenuto conto dell'età del minore e della sua dipendenza dai genitori. Ha inoltre valutato se il minore fosse trattenuto insieme ad adulti ([672]). Per quanto riguarda l'allontanamento di minori non accompagnati, la Corte ha anche valutato se fossero state previste misure di sorveglianza e garanzie adeguate. La mancata fornitura di un sostegno adeguato ai minori non accompagnati, compresa la mancata nomina di un tutore, è stata considerata una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Esempio: nel caso *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* ([673]), la Corte ha concluso che il Belgio aveva violato gli obblighi previsti dall'articolo 3 della CEDU a causa del trattenimento e dell'allontanamento di una cittadina congolese di cinque anni. La ricorrente, che era stata separata dai genitori e alla quale non era stato assegnato alcun tutore, era stata detenuta insieme ad adulti. Inoltre, era stata rimpatriata da sola nella Repubblica democratica del Congo e le autorità si erano limitate a informare un parente della ricorrente del suo arrivo senza richiedere espressamente la sua presenza né assicurarsi che fosse presente al suo arrivo.

([671]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14.

([672]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03, punti 50-63; Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, punto 86; Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 65-67.

([673]) Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03.

Esempio: nel caso *Rahimi c. Grecia* ([674]), la Corte ha ritenuto che la Grecia avesse violato gli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 3 della CEDU a causa delle condizioni di trattenimento di un minore non accompagnato e dell'incapacità delle autorità nazionali di adottare misure adeguate per prendersi cura del minore non accompagnato dopo il suo rilascio (tra cui l'assegnazione di un tutore).

La mancata nomina da parte dello Stato di un tutore per i minori non accompagnati può costituire anche una violazione dell'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU. In tali casi, infatti, i minori migranti possono rimanere privi di un'assistenza adeguata. Questa situazione impedisce al minore non accompagnato di esercitare il proprio diritto alla valutazione della legittimità del suo trattenimento da parte di un tribunale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU ([675]). La Corte è giunta alla stessa conclusione quando un minore è stato arbitrariamente associato a un adulto non imparentato ([676]) o quando l'autorità designata come tutore legale non ha messo i minori non accompagnati in contatto con un avvocato e non ha presentato ricorso per loro conto al fine di interrompere la loro detenzione e accelerarne il trasferimento in strutture adeguate ([677]).

9.2. Vittime della tratta di esseri umani

È opportuno distinguere fra «traffico» e «tratta». Il traffico di migranti è un'attività intrapresa al fine di ricavare un vantaggio finanziario o materiale procurando l'ingresso irregolare di una persona in uno Stato di cui la persona non è cittadina o residente permanente ([678]).

Ai sensi sia del diritto dell'UE sia degli strumenti del Consiglio d'Europa, la tratta di esseri umani è «[il] reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della

([674]) Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08.

([675]) Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, punto 120.

([676]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, punti 103-104.

([677]) Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2019, *H.A. e a. c. Grecia*, n. 19951/16, punti 211-213.

([678]) Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, 2000, articolo 3, Nazioni Unite (2000), Serie dei trattati, vol. 2241, pagg. 507-518. L'UE ha ratificato il protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di migranti, cfr. decisione del Consiglio del 24 luglio 2006 (2006/616/CE) e Decisione del Consiglio del 24 luglio 2006 (2006/617/CE).

posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento» ([679]). Lo sfruttamento può avere vari scopi, tra cui, ad esempio, la prostituzione o il lavoro forzato. La tratta è caratterizzata da elementi di coercizione e di intimidazione che il traffico non presenta.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha stabilito che la tratta di esseri umani rientra nel campo di applicazione dell'articolo 4 della CEDU, che proibisce la schiavitù e il lavoro forzato ([680]). Un comportamento o una situazione possono dar luogo a un caso di tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 4 della CEDU se sono presenti i tre elementi costitutivi della definizione di tratta di esseri umani ai sensi della Convenzione anti-tratta ([681]) e del protocollo di Palermo ([682]). Questi consistono in un'azione (reclutamento, trasporto, trasferimento, ospitalità o accoglienza di persone); dei mezzi (minaccia di ricorso alla forza o altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, o il dare o ricevere pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che ha il controllo su un'altra persona); e uno scopo di sfruttamento ([683]). Quando una condotta o una situazione costituisce tratta di esseri umani, la Corte ritiene superfluo stabilire se il trattamento denunciato dal ricorrente costituisca schiavitù, servitù o lavoro forzato o obbligatorio ([684]).

Sugli Stati membri grava l'obbligo positivo di porre in essere adeguati provvedimenti a tutela delle vittime e delle potenziali vittime della tratta, oltre a misure di diritto penale per punire i trafficanti di esseri umani ([685]). Per ulteriori informazioni, cfr. paragrafo 3.3.

([679]) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, STCE n. 197, 2005, articolo 4; direttiva 2011/36/UE, GU 2011 L 101/1, articolo 2, paragrafo 1.

([680]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, punti 282-286.

([681]) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, STCE n. 197, 16 maggio 2005.

([682]) Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

([683]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *S.M. c. Croazia*, n. 60561/14, punti 113-114.

([684]) Corte EDU, sentenza del 25 giugno 2020, *S.M. c. Croazia*, n. 60561/14, punto 289.

([685]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2016, *L.E. c. Grecia*, n. 71545/12; Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2017, *Chowdury e a. c. Grecia*, n. 21884/15; Corte EDU, decisione del 26 maggio 2015, *L.O. c. Francia* (dec.), n. 4455/14; Corte EDU, decisione del 29 novembre 2011, *V.F. c. Francia* (dec.), n. 7196/10.

Esempio: nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia* ([686]), la Corte ha dichiarato che è importante che le vittime della tratta di esseri umani non siano tenute a presentare una denuncia o una richiesta di identificazione. Quando vi è il sospetto di un caso di tratta, spetta alle autorità l'obbligo di intraprendere d'ufficio le attività d'investigazione necessarie.

Secondo la normativa del Consiglio d'Europa, la Convenzione anti-tratta è il primo trattato europeo a fornire disposizioni dettagliate in materia di assistenza, protezione e sostegno da fornire alle vittime della tratta oltre agli obblighi degli Stati membri di svolgere indagini penali efficaci e di adottare misure per combattere la tratta. La Convenzione impone agli Stati parte di adottare le misure legislative o le altre misure necessarie ad identificare le vittime della tratta e di assicurarsi che le autorità competenti dispongano di personale formato e qualificato sia per la prevenzione e la lotta alla tratta sia per l'identificazione delle vittime della tratta e l'aiuto da fornire loro (articolo 10). Le parti devono adottare le misure necessarie per dare assistenza alle vittime per il loro recupero (articolo 12).

Ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva sulla tratta (direttiva 2011/36/UE), come modificata dalla direttiva 2024/1712, definisce la tratta di esseri umani negli stessi termini della Convenzione anti-tratta del Consiglio d'Europa. Ai sensi di tale direttiva, gli Stati membri dell'UE devono provvedere affinché le vittime della tratta abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale. La consulenza e l'assistenza devono essere gratuite se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti (articolo 12). La direttiva introduce anche il concetto di responsabilità penale e responsabilità civile delle persone sia giuridiche che fisiche e riserva una particolare attenzione ai bambini vittime della tratta, specialmente per quanto riguarda le misure di assistenza e sostegno (articoli da 13 a 16). Dette misure comprendono la nomina di un tutore o di un rappresentante del bambino vittima della tratta a partire dal momento in cui il bambino stesso è identificato dalle autorità (articolo 14), le audizioni del bambino svolte senza ritardi giustificati e, ove possibile, effettuate sempre dalla stessa persona (articolo 15) nonché una soluzione duratura basata sull'interesse superiore del minore per i minori non accompagnati vittime della tratta (articolo 16).

La direttiva sulla tratta protegge le vittime della tratta da conseguenze penali per le attività criminali che siano state costrette a compiere, tra cui, ad esempio, possono figurare la falsificazione di passaporti, reati connessi alla prostituzione o lo svolgimento di attività illegali a norma del diritto nazionale. L'assistenza e il sostegno

([686]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, punto 288.

forniti alle vittime della tratta non sono subordinati alla cooperazione con le autorità nelle indagini penali (articolo 11). Durante il procedimento alle vittime deve essere riservato un trattamento particolare (articoli 12 e 15).

Se una vittima della tratta di esseri umani chiede asilo, si applicano ulteriori strumenti. La direttiva sulle condizioni di accoglienza include le vittime della tratta tra i richiedenti il cui bisogno speciale di accoglienza deve essere identificato e soddisfatto (articolo 24). Essa richiede che alle vittime della tratta siano fornite le cure mediche e psicologiche necessarie, compresi servizi di riabilitazione e consulenza, se necessario (articolo 25). Il regolamento sulla procedura di asilo impone alle autorità di individuare tempestivamente i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali speciali (articolo 20) e di fornire loro il sostegno necessario durante tutta la procedura; le procedure accelerate o di frontiera non possono essere utilizzate qualora tale sostegno non possa essere garantito (articolo 21).

L'articolo 9 della direttiva sui diritti delle vittime di reato (2012/29/UE) impone agli Stati membri dell'UE di fornire servizi di assistenza alle vittime di reato, comprese le vittime della tratta di esseri umani. Tali servizi comprendono informazioni e assistenza pertinenti, nonché sostegno emotivo e, se disponibile, psicologico ([687]).

Sia il diritto dell'UE sia la CEDU si occupano della vulnerabilità e dello status legale delle vittime della tratta in seguito al loro accertamento di status di vittima. La direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani (direttiva 2004/81/CE) impone agli Stati membri dell'UE di rilasciare un titolo di soggiorno temporaneo alle vittime della tratta che collaborano con le autorità. Ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione anti-tratta del Consiglio d'Europa, alle vittime della tratta può essere rilasciato un titolo di soggiorno rinnovabile se la loro situazione personale lo richiede o se devono rimanere nel paese per cooperare con le autorità nelle indagini sul reato di tratta. La questione è stata affrontata al paragrafo 3.3.

9.3. Persone con disabilità

I richiedenti asilo che presentano menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali possono dover affrontare ostacoli specifici per accedere alla protezione e all'assistenza e possono avere bisogno di un sostegno supplementare che non sempre può essere fornito dalle autorità competenti.

([687]) Cfr. FRA, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2016.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) ([688]) enuncia le norme internazionali riguardanti le persone con disabilità. L'articolo 5 della CRPD fissa i principi dell'uguaglianza e della non discriminazione, mentre l'articolo 18 dichiara che «gli Stati parti riconoscono alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, il diritto alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e il diritto alla cittadinanza».

La CEDU non fornisce una definizione di disabilità, ma la Corte EDU ha dichiarato che l'articolo 14 protegge dalla discriminazione basata sulla disabilità ([689]).

Nell'interpretare l'articolo 15 della CSE (il diritto delle persone con disabilità all'autonomia, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità), il **CEDS** ritiene che le persone con disabilità che sono cittadini di uno degli Stati parti e che risiedono o lavorano legalmente in un altro Stato parte debbano essere trattate allo stesso modo dei cittadini di quel paese, non solo per legge ma anche nella pratica ([690]).

Ai sensi del diritto dell'UE, l'Unione europea ha ratificato la CRPD ([691]) ed è pertanto vincolata dalla Convenzione che è parte del sistema legale dell'UE. L'articolo 24 della direttiva sulle condizioni di accoglienza stabilisce che gli Stati membri dell'UE devono tenere conto della specifica situazione di persone vulnerabili – comprese le persone con disabilità, le persone affette da gravi malattie e le persone affette da disturbi mentali – nell'attuazione delle disposizioni relative alle condizioni di accoglienza. Le loro esigenze di accoglienza particolari devono essere valutate entro 30 giorni dalla presentazione della domanda di asilo e riesaminate ogni volta che le circostanze cambiano; un sostegno appropriato deve essere fornito (articolo 25), ivi comprese le necessarie misure di assistenza psichica (articolo 22). Anche la direttiva rimpatri annovera i disabili nella definizione di persone vulnerabili (articolo 3, paragrafo 9) ma non contiene disposizioni specifiche che li riguardino. Ne deriva che sebbene non esista un divieto assoluto di trattenere i richiedenti o le persone sottoposte a una procedura di rimpatrio che siano disabili, qualora siano trattenuti, occorre prestare

([688]) Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, 2006, UNTS vol. 2515, pag. 3.

([689]) Corte EDU, sentenza del 30 aprile 2009, *Glor c. Svizzera*, n. 13444/04; Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*, n. 2346/02; Corte EDU, sentenza del 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia*, n. 40892/98.

([690]) Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), Conclusions XIV-2 - Statement of interpretation - Article 15 [Conclusioni XIV-2 (1998), Dichiarazione interpretativa sull'articolo 15].

([691]) Decisione del Consiglio del 26 novembre 2009 relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2010/48/CE), L 23/35, 27.1.2010.

particolare attenzione alla loro situazione (direttiva rimpatri, articolo 16, paragrafo 3). Nel caso di richiedenti la protezione internazionale, la direttiva sulle condizioni di accoglienza (articolo 13) impone che il loro stato di salute, anche mentale, sia la preoccupazione principale delle autorità nazionali.

Il regolamento sulla procedura di asilo introduce l'obbligo di identificare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, compresi quelli le cui disabilità limitano la loro capacità di partecipare alla procedura, e di fornire loro tutto il sostegno necessario (articoli 20 e 21). Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 11, lettera c), il colloquio personale può essere omesso se «l'autorità competente reputa che il richiedente asilo sia incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo». Le menomazioni mentali includono il disturbo da stress post-traumatico (DSPT), un fenomeno molto diffuso tra le persone in fuga dai conflitti, che la CGUE ha considerato come una «disabilità» che comporta l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli ([692]).

9.4. Vittime di tortura

Le vittime di tortura sono considerate appartenenti a un gruppo particolarmente vulnerabile che dovrebbe beneficiare di una maggiore protezione nel contesto dell'immigrazione.

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 28 della direttiva sulle condizioni di accoglienza prevede l'obbligo per gli Stati membri dell'UE di provvedere «affinché le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per il danno provocato da tali atti, e accedano in particolare ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate». Le persone che si occupano di tali soggetti devono ricevere una specifica formazione.

Le difficoltà nel raccontare eventi traumatici possono ostacolare lo svolgimento adeguato di un colloquio per l'asilo. Di conseguenza, il regolamento sulla procedura di asilo prevede che gli intervistatori debbano essere informati sui fattori che potrebbero influire sulla capacità di testimoniare del richiedente, comprese le indicazioni di torture subite in passato (articolo 13, paragrafo 8). Il regolamento impone altresì agli Stati di fornire un sostegno adeguato nel corso delle procedure di asilo ai richiedenti che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza (articolo 21,

([692]) CGUE, sentenza dell'11 aprile 2013, cause reunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark (Ring and Skouboe Werge)*.

paragrafo 1). Se tale sostegno non può essere garantito nell'ambito di una procedura accelerata o di frontiera, tali procedure non devono essere applicate (articolo 21, paragrafo 2). Per le persone oggetto di procedure di rimpatrio, se l'allontanamento è rinviato o è concesso un periodo di partenza volontaria, occorre tenere conto delle esigenze particolari delle vittime di tortura e di altre forme gravi di violenza [direttiva rimpatri, articolo 14, paragrafo 1, lettera d)].

La direttiva sui diritti delle vittime di reato contiene un'ampia definizione del termine. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), la vittima è una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o un danno economico direttamente causato da un reato. La direttiva si applica quindi anche alle vittime di tortura. Le vittime comprendono anche i familiari di una persona la cui morte è stata direttamente causata da un reato e che hanno subito un danno in conseguenza della morte di tale persona. Lo status di vittima non è subordinato allo status di residente, alla sua cittadinanza o nazionalità (considerando 10).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 3 impone agli Stati membri di tenere conto, per tutta la durata delle procedure connesse all'immigrazione, della particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo che sono stati vittime di tortura e/o trattamenti inumani e degradanti nel loro paese di origine. Ciò implica, ad esempio, garantire loro l'accesso a visite mediche e specialisti, valutare l'adeguatezza delle condizioni di trattenimento tenendo conto della loro vulnerabilità causata da precedenti eventi stressanti e adattare le procedure alle loro esigenze particolari.

Per ulteriori informazioni sulla valutazione del rischio che i richiedenti siano sottoposti a trattamenti inumani e degradanti se allontanati da uno Stato membro, cfr. paragrafo 4.1.3.

Esempio: nel caso *R.R. e a. c. Ungheria* ([693]), la Corte EDU ha rilevato l'assenza, in una zona di transito, di assistenza psicologica professionale per i richiedenti asilo con traumi. In questo caso, uno dei ricorrenti aveva avuto problemi di salute mentale causati da un trauma subito in Afghanistan, ma non aveva ricevuto alcun trattamento psicologico o psichiatrico nella zona di transito.

([693]) Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2021, *R.R. e a. c. Ungheria*, n. 36037/15.

Nel 2018 il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura ha pubblicato norme aggiornate sull'assistenza e la protezione delle vittime di tortura nel contesto delle migrazioni ([694]). Questi stabiliscono gli elementi chiave per garantire che le vittime di tortura ricevano la protezione e il sostegno necessari.

9.5. Vittime di violenza di genere

Una categoria particolare di vittime di reati gravi è costituita dalle persone che sono state oggetto di violenza domestica, la quale può avere luogo anche nel settore del lavoro domestico ([695]).

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha stabilito che le vittime di violenze domestiche rientrano nella categoria di «persone vulnerabili», assieme ai bambini, e hanno diritto alla protezione sotto la forma di una prevenzione efficace finalizzata a mettere la vittima al riparo da tali gravi violazioni dell'integrità personale ([696]). La Corte ha riconosciuto che la violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, è una forma di discriminazione nei confronti delle donne ([697]). La Corte ha inoltre esaminato una serie di casi in cui erano state avanzate accuse di varie forme di persecuzione legate al genere come motivo contro l'espulsione ([698]).

Nel 2011 il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) ([699]). L'UE ha aderito alla Convenzione di Istanbul il 1° ottobre 2023

([694]) Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite, General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22 [Commento generale n. 4 (2017) sull'attuazione dell'articolo 3 della Convenzione nel contesto dell'articolo 22].

([695]) La FRA ha documentato il rischio in cui i migranti in situazione irregolare si trovano generalmente quando operano nel settore del lavoro domestico, cfr. FRA, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migranti in situazione irregolare occupati nel lavoro domestico: sfide per i diritti fondamentali per l'Unione europea e i suoi Stati membri), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2011 e FRA, *Out of Sight: Migrant women exploited in domestic work* (Lontano dagli occhi: donne migranti sfruttate nel lavoro domestico), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

([696]) Corte EDU, sentenza del 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, n. 33401/02, punto 160.

([697]) Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2019, *Volodina c. Russia*, n. 41261/17, punto 110; Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2016, *Halime Kiliç c. Turchia*, n. 63034/11, punto 114; Corte EDU, sentenza del 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, n. 33401/02, punti 184-191.

([698]) Corte EDU, decisione del 24 maggio 2016, *M.M.R. c. Paesi Bassi* (dec.), n. 64047/10; Corte EDU, sentenza del 16 giugno 2016, *R.D. c. Francia*, n. 34648/14; Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2012, *A.A. e a. c. Svezia*, n. 14499/09; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2016, *Sow c. Belgio*, n. 27081/13.

([699]) Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 2011, STCE n. 210.

mediante le decisioni del Consiglio (UE) 2023/1075 ([700]) e (UE) 2023/1076 ([701]), rendendo le sue disposizioni vincolanti per l'UE e per gli Stati membri quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. La Convenzione di Istanbul è il primo strumento internazionale in vigore al mondo ad essere giuridicamente vincolante e a creare un quadro giuridico di vasta portata per prevenire la violenza, tutelare le vittime e mettere fine all'impunità degli autori dei reati. La Convenzione di Istanbul introduce la possibilità di concedere alle donne migranti un permesso di soggiorno autonomo qualora il loro status di residenza dipenda dal coniuge o dal partner abusante (articolo 59), e richiede agli Stati di garantire che la violenza di genere contro le donne possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione del 1951 sui rifugiati (articolo 60). Inoltre, la Convenzione ribadisce l'obbligo di rispettare il principio di non respingimento anche nel caso di vittime di violenza contro le donne (articolo 61) ([702]).

Nell'ambito del diritto dell'UE, le vittime di violenze domestiche che sono cittadini di paesi terzi familiari di cittadini del SEE hanno diritto, ai sensi della direttiva sulla libera circolazione (direttiva 2004/38/CE), a un permesso di soggiorno autonomo in caso di divorzio o di scioglimento dell'unione registrata [articolo 13, paragrafo 2, lettera c)]. Per i componenti del nucleo familiare di soggiornanti che sono cittadini di paesi terzi, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sul ricongiungimento familiare (direttiva 2003/86/CE), «gli Stati membri adottano disposizioni atte a garantire che un permesso di soggiorno autonomo sia rilasciato quando situazioni particolarmente difficili lo richiedano» in caso di divorzio o separazione.

([700]) Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1º giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione, L 143 I del 2.6.2023.

([701]) Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1º giugno 2023, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento, L 143 I del 2.6.2023.

([702]) Consiglio d'Europa, *Gender-based asylum claims and non-refoulement: Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention* (Richieste di asilo basate sul genere e diritto di non respingimento: articoli 60 e 61 della Convenzione di Istanbul), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2019. Cfr. anche decisioni della CEDU in sentenza del 20 luglio 2020, *N. c. Svezia*, n. 23505/09 e sentenza del 28 giugno 2012, *A.A. e a. c. Svezia*, n. 14499/09 (reati legati all'onore e violenza domestica); sentenza dell'11 luglio 2000, *Jabari c. Turchia*, n. 40035/98 (condanne crudeli per adulterio); sentenza del 7 giugno 2016, *R.B.A.B. c. Paesi Bassi*, n. 7211/06, e sentenza del 19 gennaio 2016, *Sow c. Belgio*, n. 27081/13 (mutilazioni genitali femminili); sentenza del 24 maggio 2016, *M.M.R. c. Paesi Bassi*, n. 64047/10 (diffusa violenza sessuale nel paese); sentenza del 26 maggio 2015, *L.O. c. Francia*, n. 4455/14 (prostituzione forzata e tratta di esseri umani).

L'UE ha adottato una direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (2024/1385/UE). La direttiva obbliga gli Stati membri a criminalizzare le mutilazioni genitali femminili (articolo 3), i matrimoni forzati (articolo 4) e la condivisione non consensuale di immagini intime (articolo 5). Essa obbliga gli Stati membri a mettere a disposizione di tutte le vittime servizi di assistenza specialistica (articolo 25) e alloggi sicuri (articolo 30), a garantire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato (articolo 14) ove necessario e a prevedere ordinanze restrittive (articolo 19). Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva, la definizione di «vittima» si applica a qualsiasi persona e non è subordinata alla nazionalità o allo status di residenza.

Facendo esplicito riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) e alla Convenzione di Istanbul, la recente giurisprudenza della CGUE afferma che la violenza di genere o la discriminazione sistematica nei confronti delle donne possono, di per sé, costituire una persecuzione che dà diritto allo status di rifugiato ([703]).

Esempio: nel caso *Intervyuirasht organ na DAB pri MS* ([704]), una donna camerunese ha chiesto asilo in Bulgaria, denunciando ripetuti episodi di violenza domestica e matrimonio forzato. L'autorità nazionale ha respinto la sua richiesta considerandola una controversia privata. La CGUE ha stabilito che gravi atti di violenza di genere perpetrati da membri della famiglia possono costituire persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche [ora articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento qualifiche] in assenza di protezione da parte dello Stato o in caso di inefficacia della stessa. I responsabili delle decisioni devono quindi effettuare una valutazione individuale che tenga pienamente conto del genere del richiedente, del contesto sociale e del rischio effettivo di nuove violenze al momento del ritorno.

Esempio: nel caso *AH e FN* ([705]), la Corte ha esaminato il caso di due donne afghane che hanno impugnato il rifiuto dell'Austria di concedere loro l'asilo. La seduta plenaria ha stabilito che le restrizioni cumulative e sistematiche imposte dai talebani all'istruzione, al lavoro, alla libertà di movimento e alla vita pubblica delle donne afghane costituiscono atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 9,

([703]) CGUE, sentenza dell'11 giugno 2024, C-646/21, *K e L / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

([704]) CGUE, sentenza del 16 gennaio 2024, C-621/21, *WS / Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*.

([705]) CGUE, sentenza del 9 novembre 2023, cause reunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*.

paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche. Pertanto, le donne e le ragazze afghane hanno diritto allo status di rifugiate una volta accertato il loro genere e la loro nazionalità, senza necessità di ulteriori indagini sui rischi individuali.

Punti salienti

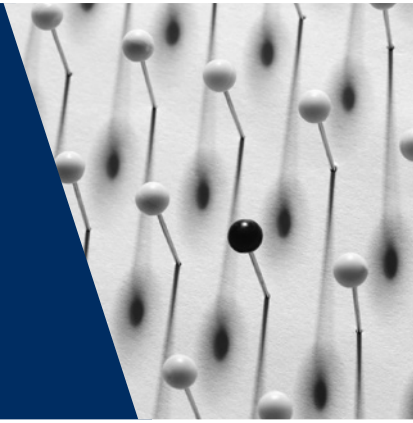
- L'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente nell'adozione di tutte le azioni relative ai bambini (cfr. paragrafo 9.1).
- Ai sensi del diritto dell'UE, il regolamento sulla procedura di asilo stabilisce garanzie per l'accertamento dell'età di un richiedente asilo la cui età è contestata, consentendo l'esecuzione di esami medici solo dopo che un esame multidisciplinare si è rivelato inconcludente (cfr. paragrafo 9.1.2).
- La Corte EDU ha esaminato le procedure di accertamento dell'età alla luce dell'articolo 8 della CEDU (cfr. paragrafo 9.1.2).
- Ai sensi del diritto dell'UE, non appena identificati, i minori non accompagnati hanno diritto all'assistenza di un tutore o, fino alla sua nomina, di un'altra persona qualificata (cfr. paragrafo 9.1.3).
- La Corte EDU esamina la mancata designazione di tutori per i minori alla luce degli articoli 3 e 5 della CEDU (cfr. paragrafo 9.1.3).
- Sia il diritto dell'UE sia la CEDU prevedono l'obbligo positivo di porre in essere adeguati provvedimenti a tutela delle vittime e delle potenziali vittime della tratta di esseri umani, oltre a misure di diritto penale per punire i trafficanti (cfr. paragrafo 9.2).
- Sia la CEDU che la legislazione dell'UE proteggono dalla discriminazione basata sulla disabilità. Le persone con disabilità, così come quelle affette da malattie gravi o disturbi mentali, sono considerate «persone vulnerabili» ai sensi della legislazione dell'UE sulla migrazione e l'asilo, le cui esigenze specifiche, comprese quelle relative al loro stato di salute mentale, devono essere prese in considerazione nelle procedure di asilo e di rimpatrio (cfr. paragrafo 9.3).
- Alla luce del diritto dell'UE, le vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale hanno diritto a specifiche salvaguardie, e, se necessario, all'esenzione dalla procedura accelerata o di frontiera (cfr. paragrafi 9.4 e 9.5).
- Ai sensi della CEDU, gli Stati membri sono tenuti a tenere conto della particolare vulnerabilità dei richiedenti protezione internazionale che sono stati vittime di tortura (cfr. paragrafo 9.4).

- Ai sensi della CEDU, i minori e le vittime di violenze domestiche possono rientrare nella categoria di «persone vulnerabili», avendo in tal modo diritto a un'effettiva protezione dello Stato (cfr. paragrafi 9.1.1 e 9.5).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

10 Monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali e delle indagini



Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento rimpatri (2008/115/CE), articolo 8, paragrafo 6 Regolamento (UE) 2019/1896, articolo 10, paragrafo 1, lettera e), articoli 32, 51, 109 e 110 Regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo [(UE) 2021/2303], capitolo 5 (monitoraggio) Regolamento sul meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen [(UE) 2022/922], articolo 2, paragrafo 10, articolo 4, paragrafo 3, lettera c), articolo 7, paragrafo 1, articolo 16, paragrafo 1, articolo 19, paragrafo 4, e articolo 22, paragrafo 5 Regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356], articoli 1 e 10 Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articolo 43, paragrafo 4	**Meccanismi di monitoraggio**	Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 1987, ETS n. 126 Comitato dei ministri, *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato), 2005, n. 10.5 e 20 (monitoraggio delle strutture di detenzione preventive e dei rimpatri forzati) CPT, *30th general report of the CPT* (30° rapporto generale della CPT), maggio 2021, paragrafi 20-21 (monitoraggio indipendente delle attività alle frontiere) CDCJ, *Administrative detention of migrants and asylum seekers – Guide for practitioners* (Detenzione amministrativa di migranti e richiedenti asilo – Guida per professionisti), novembre 2023, paragrafo 8.2 (monitoraggio indipendente)

Unione europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea [(UE) 2019/1896], articolo 111 Regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (UE) 2021/2303), articolo 51 TFUE, articolo 20, paragrafo 2, lettera d), articoli 24 e 228 (Mediatore europeo)	**Meccanismi di reclamo**	Corte EDU (GC), *El-Masri c. «ex Repubblica jugoslava di Macedonia»*, n. 39630/09, 2012 (denuncia penale come rimedio effettivo). Comitato dei ministri del CdE, Raccomandazione n. R(98) 13 sul diritto dei richiedenti asilo respinti a un ricorso effettivo contro le decisioni di espulsione nel contesto dell'articolo 3 della CEDU, 1998 CPT, *27th general report of the CPT* (27° rapporto generale sulle attività, sezione sui meccanismi di reclamo CDCJ, *Administrative detention of migrants and asylum seekers – Guide for practitioners* (Detenzione amministrativa di migranti e richiedenti asilors – Guida per professionisti), novembre 2023, paragrafo 8.1 (meccanismi di reclamo)
TUE, articolo 19 (efficace tutela giurisdizionale nei settori disciplinati dal diritto dell'UE) Regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356], articolo 10 Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348], articolo 43, paragrafo 4	**Indagini su presunte violazioni dei diritti**	Corte EDU, *Alhowais c. Ungheria*, n. 59435/17, 2023 Corte EDU, *A.R.E. c. Grecia*, n. 15783/21, 2025

Introduzione

Gli organismi internazionali, regionali e nazionali controllano regolarmente il rispetto dei diritti umani e fondamentali. Tra questi organismi figurano il Comitato internazionale della Croce Rossa, che ha il mandato di protezione in caso di conflitti armati, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, che si occupa di proteggere i rifugiati e di supervisionare l'attuazione della Convenzione del 1951 sui rifugiati, e l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (che svolge

un ruolo fondamentale di monitoraggio dei diritti umani grazie anche alla sua presenza sul campo), insieme alle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ([706]).

Inoltre, il protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) del 2002 e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1987 hanno entrambi istituito organismi di monitoraggio, conferendo loro diritti di accesso illimitato alle persone, ai luoghi e ai documenti pertinenti. Diversi organismi universali, regionali e nazionali effettuano visite di monitoraggio regolari nei luoghi di privazione della libertà, anche nel contesto della migrazione, come il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (SPT), il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) e i meccanismi nazionali di prevenzione (NPM) istituiti dagli Stati parti dell'OPCAT.

Il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali è particolarmente importante per le attività statali in luoghi in cui il pubblico ha un accesso limitato o nullo, come le frontiere, l'asilo e la migrazione. Un sistema di monitoraggio dei diritti fondamentali efficace e indipendente nel contesto delle frontiere, dell'asilo e della migrazione contribuisce a prevenire le violazioni dei diritti, migliora la protezione delle vittime di violazioni dei diritti fondamentali rafforzando l'applicazione delle garanzie in materia di diritti umani già in vigore e fornendo consulenza specialistica quando necessario. Allo stesso tempo, può sostenere le indagini interne sulle accuse mosse contro le autorità pubbliche fornendo analisi e relazioni obiettive, basate su prove imparziali. Ciò migliora la trasparenza e la responsabilità e rafforza quindi la fiducia nelle autorità pubbliche. I meccanismi di monitoraggio garantiscono che i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti possano esercitare efficacemente i loro diritti, accedere alla protezione e ai mezzi di ricorso ed essere tutelati da maltrattamenti, respingimenti o allontanamenti.

Nell'attuare il diritto dell'UE, compresi tutti gli strumenti dell'UE che disciplinano l'asilo, le frontiere e la migrazione, gli Stati membri dell'UE devono rispettare la Carta dell'UE e la CEDU. Per garantire il rispetto delle norme, la normativa dell'UE in

([706]) Le procedure speciali del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite sono costituite da esperti indipendenti in materia di diritti umani (relatori speciali, esperti indipendenti o gruppi di lavoro) incaricati di riferire e fornire consulenza sui diritti umani da una prospettiva tematica o specifica per Paese. A partire dal 1º giugno 2026, vi sono 46 mandati tematici e 14 mandati specifici per paese. Per ulteriori informazioni, cfr. https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council.

materia di asilo, frontiere e migrazione prevede che gli Stati membri dell'UE istituiscano meccanismi nazionali di monitoraggio (cfr. paragrafo 10.1). Qualora vi siano sospetti di violazione dei diritti fondamentali, il diritto dell'UE e la CEDU, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, richiedono lo svolgimento di un'indagine efficace.

Il presente capitolo illustra gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE e dalle norme del Consiglio d'Europa, compresa la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali, meccanismi di reclamo e indagini su presunte violazioni dei diritti, in relazione alle diverse attività discusse nei capitoli precedenti del presente manuale.

10.1. Meccanismi di monitoraggio

Ai sensi del diritto dell'UE, alcuni strumenti giuridici impongono agli Stati membri dell'UE di istituire meccanismi di monitoraggio per garantire il rispetto dei diritti fondamentali. La direttiva rimpatri (2008/115/CE) è stato il primo strumento giuridico dell'UE a includere una disposizione relativa al monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva impone agli Stati membri di prevedere un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati. La direttiva non fornisce ulteriori indicazioni sul funzionamento di tale sistema, ma il manuale sul rimpatrio stabilisce al riguardo alcuni punti non vincolanti ([707]). Dal 2014, la FRA pubblica un aggiornamento annuale dei sistemi di monitoraggio dei rimpatri forzati negli Stati membri dell'UE ([708]). Questi aggiornamenti annuali forniscono una panoramica della situazione in tutta l'UE sulla base di diversi indicatori per un monitoraggio efficace.

Dall'adozione della direttiva sul rimpatrio, disposizioni relative al monitoraggio dei diritti fondamentali sono state incluse in altri strumenti di diritto derivato dell'UE.

([707]) Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (C/2017/6505), GU L339/83, allegato, pag. 119.

([708]) Cfr. per esempio FRA, *Forced Return Monitoring Systems – 2025 update* (Sistemi di monitoraggio dei rimpatri forzati – aggiornamento 2025), 2025.

L'articolo 10, paragrafo 1, lettera e), del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea [(UE) 2019/1896] incarica Frontex di monitorare il rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito di tutte le sue attività alle frontiere esterne e nelle operazioni di rimpatrio.

L'articolo 14 del regolamento (UE) 2021/2303 impone all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) di istituire un meccanismo di monitoraggio al fine di monitorare l'applicazione operativa e tecnica del sistema europeo comune di asilo. Pur non concentrandosi sul rispetto dei diritti fondamentali, tale meccanismo di monitoraggio ha il compito esplicito di coprire le questioni relative ai diritti fondamentali e alla protezione dei minori nell'attuazione dei meccanismi di ripartizione delle responsabilità (cfr. capitolo 5) e delle condizioni di accoglienza ([709]).

Ai sensi del regolamento sul meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen [(UE) 2022/922], è stato istituito un meccanismo complesso di valutazione e di monitoraggio per verificare regolarmente l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, compreso il rispetto dei diritti fondamentali in questo contesto, in particolare nei settori della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri.

Il regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356] (cfr. capitolo 1) prevede l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente in ciascuno Stato membro volto a monitorare il rispetto del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, nonché della Carta, durante l'accertamento (articolo 1). L'articolo 10 del regolamento specifica ulteriormente diversi aspetti del monitoraggio, precisando, ad esempio, che il monitoraggio dovrebbe concentrarsi in particolare sull'accesso alla procedura di asilo, sul principio di non respingimento, sull'interesse superiore del minore e sulle norme pertinenti in materia di trattenimento durante l'accertamento. L'articolo 10, così come i considerando da 27 a 29 del regolamento, affrontano anche diversi aspetti relativi all'indipendenza, ai mezzi finanziari e alle attività dei meccanismi di monitoraggio, specificando che la FRA deve fornire orientamenti generali agli Stati membri dell'UE sull'istituzione di un meccanismo di monitoraggio e sul suo funzionamento indipendente. Tali requisiti si applicano anche al monitoraggio dei diritti fondamentali nel contesto delle procedure di asilo alle frontiere (cfr. paragrafo 5.1.4): l'articolo 43, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348]

([709]) Cfr. Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), *EUAA Monitoring mechanism explained* (Il sistema di monitoraggio dell'EUAA spiegato), 2025; e EUAA, Decisione n. 161 del consiglio di amministrazione del 13 marzo 2024 - Metodologia comune per il meccanismo di monitoraggio dell'applicazione operativa e tecnica del CEAS, EUAA/MB/2024/070.

impone a ciascuno Stato membro di prevedere un meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali in relazione alla procedura di asilo alle frontiere che soddisfi i criteri di cui all'articolo 10 del regolamento accertamenti.

In seguito ai requisiti di cui all'articolo 10, la FRA ha pubblicato orientamenti pratici per gli Stati membri relativi all'istituzione o alla designazione di meccanismi nazionali indipendenti per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante gli accertamenti cittadini di paesi terzi e la procedura di asilo alle frontiere ([710]). Le linee guida si articolano in nove elementi fondamentali: indipendenza e autonomia operativa, copertura tematica dei meccanismi, poteri del meccanismo di monitoraggio, facilitazione delle indagini, personale e competenze, risorse e finanziamenti, segnalazione, trasparenza e responsabilità, sinergie con i meccanismi di monitoraggio esistenti e cooperazione con altre autorità e attori.

Secondo le *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato) del **Consiglio d'Europa**, dovrebbero esistere sistemi efficaci per il monitoraggio dei rimpatri forzati (Linea guida 20). Il commentario a tali linee guida descrive alcune delle attività che possono essere svolte dall'organismo di monitoraggio. Queste includono la ricezione di informazioni sui rimpatri programmati e sui rimpatriati interessati; la discussione del rimpatrio con le autorità coinvolte, anche segnalando i cambiamenti nella situazione dei rimpatriati che potrebbero costituire un ostacolo al rimpatrio; l'accompagnamento delle autorità durante il rimpatrio; l'accesso a tutte le aree utilizzate per il rimpatrio; la documentazione delle operazioni di rimpatrio e la segnalazione alle parti interessate, quali autorità e ONG.

Secondo la Linea guida 10.5, il funzionamento delle strutture di detenzione in cui sono trattenuti i rimpatriati in attesa di allontanamento dovrebbe essere monitorate regolarmente, anche da osservatori indipendenti riconosciuti che, secondo il commentario alle linee guida, possono essere commissioni nazionali, difensori civici o membri del parlamento.

Nei centri di detenzione per immigrati, anche il CPT svolge un ruolo di monitoraggio, organizzando visite ai luoghi di detenzione al fine di valutare il trattamento riservato alle persone private della libertà. Dopo ogni visita, il CPT invia allo Stato interessato

([710]) FRA, *Monitoraggio dei diritti fondamentali durante gli accertamenti e la procedura di asilo alla frontiera – Guida sui meccanismi nazionali indipendenti*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, settembre 2024.

una relazione dettagliata contenente le sue conclusioni e raccomandazioni, chiedendo una risposta alle questioni sollevate nella relazione. Tali relazioni e risposte fanno parte del dialogo continuo del CPT con gli Stati interessati ([711]).

Il mandato del CPT riguarda anche il trattamento delle persone private della libertà nel contesto delle attività di controllo delle frontiere. Il suo compito principale consiste nel prevenire atti di tortura, maltrattamenti fisici e altre forme di trattamento inumano e degradante da parte delle forze dell'ordine nei confronti di cittadini stranieri che vengono intercettati, arrestati o comunque, de iure o de facto, privati della loro libertà. Il CPT ha sviluppato una metodologia per esaminare i respingimenti violenti ([712]).

10.2. Meccanismi di reclamo

Ai sensi del diritto dell'UE, i reclami individuali contro comportamenti inappropriati, scorretti o maltrattamenti da parte di qualsiasi agenzia dell'Unione europea, compresa Frontex alle frontiere, possono essere presentati al Mediatore europeo ([713]). Il Mediatore europeo rappresenta un meccanismo di controllo indipendente, imparziale e facilmente accessibile sull'amministrazione dell'Unione europea che si occupa dei casi di «cattiva amministrazione» da parte delle istituzioni, degli uffici, delle agenzie o di altri organismi dell'Unione europea. Il Mediatore europeo non può trattare reclami contro altre istituzioni o governi nazionali, ma inoltra i reclami all'autorità competente qualora riceva casi di questo tipo.

Nello specifico, nel contesto delle operazioni di gestione delle frontiere e dei rimpatri svolte da Frontex, il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea [(UE) 2019/1896] impone a Frontex di disporre di un meccanismo di reclamo indipendente ed efficace per monitorare e garantire il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività di Frontex (articolo 111). Frontex ha dispiegato personale operativo sul campo e questi «funzionari dell'UE» interagiscono direttamente con migranti, richiedenti asilo e rifugiati alle frontiere esterne dell'UE. Il meccanismo di reclamo di Frontex consente a chiunque sia direttamente interessato dalle azioni del personale

([711]) La maggior parte dei rapporti del CPT e delle risposte delle autorità nazionali è resa pubblica sul sito web del CPT.

([712]) Cfr. CPT, *Pushback of foreign nationals, immigration standards, extract from the 32nd General report, December 2023* (Respingimento di cittadini stranieri, norme in materia di immigrazione, estratto dal 32º rapporto generale, dicembre 2023).

([713]) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 20, 24 e 228.

coinvolto in un'operazione Frontex di presentare un reclamo se ritiene di essere stato oggetto di una violazione dei propri diritti fondamentali a causa di tali azioni. Anche un terzo che rappresenti tale persona può presentare un reclamo.

Il responsabile dei diritti fondamentali a Frontex verifica l'ammissibilità dei reclami e registra quelli ammissibili. Il responsabile dei diritti fondamentali inoltra in seguito tutti i reclami registrati al direttore esecutivo di Frontex e inoltra i reclami contro i funzionari nazionali distaccati presso le operazioni Frontex allo Stato membro di appartenenza del funzionario. Inoltre, il responsabile dei diritti fondamentali informa l'autorità o l'organismo competente in materia di diritti fondamentali in uno Stato membro e dovrebbe raccomandare un seguito da parte di Frontex o di tale Stato membro (articolo 111, paragrafi da 4 a 6).

L'EUAA, che ha il compito di sostenere gli Stati membri nell'applicazione dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo, ha anche il mandato di istituire un meccanismo di reclamo per garantire il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività dell'Agenzia [articolo 51 del regolamento (UE) 2021/2303]. Nel 2024 è stato istituito un meccanismo di reclamo ([714]) che consente a chiunque ritenga che i propri diritti siano stati violati dal personale distaccato dell'EUAA di presentare un reclamo. Anche un terzo che rappresenti tale persona può presentare un reclamo.

Il responsabile dei diritti fondamentali dell'EUAA valuta se il reclamo soddisfa i criteri di ammissibilità (articolo 6 della decisione n. 159 del 24 maggio 2024 del Consiglio di amministrazione dell'EUAA). Il responsabile dei diritti fondamentali dell'EUAA invia i reclami ammissibili al direttore esecutivo dell'EUAA e, se del caso, alle autorità degli Stati membri coinvolti affinché indaghino sul reclamo e adottino le misure appropriate (articolo 8 della decisione n. 159 del 24 maggio 2024 del Consiglio di amministrazione dell'EUAA). Se si accerta che il personale distaccato presso l'EUAA ha violato i diritti fondamentali, tale personale sarà rimosso dalle attività operative dell'EUAA e potrà anche essere soggetto ad altre sanzioni in conformità con il diritto amministrativo, civile o penale (articolo 11 della decisione n. 159 del 24 maggio 2024 del Consiglio di amministrazione dell'EUAA). I denuncianti sono tenuti informati sull'andamento della denuncia e sull'esito del caso (articolo 12 della decisione n. 159 del 24 maggio 2024 del Consiglio di amministrazione dell'EUAA).

([714]) EUAA, Management Board Decision No. 159 of 24 May 2024 (Decisione n. 159 del 24 maggio 2024 del Consiglio di amministrazione dell'EUAA), 2024.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 13 prevede che chiunque abbia subito una violazione dei diritti e delle libertà sanciti dalla CEDU abbia diritto a un ricorso effettivo. Per poter accedere a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13, gli individui devono innanzitutto poter presentare un reclamo a un meccanismo di reclamo in grado di accertare la violazione di un diritto sancito dalla CEDU e l'eventuale responsabilità dei funzionari o degli organismi statali per tale violazione ([715]).

Di seguito sono elencate le caratteristiche di un meccanismo di reclamo efficace.

- Il meccanismo di reclamo non deve necessariamente essere un organo giudiziario ([716]). Se non è un organo giudiziario, deve rispettare standard simili, ovvero indipendenza, garanzie procedurali e potere di emettere una decisione esecutiva.

- Il meccanismo dovrebbe godere di un livello di indipendenza tale da proteggere da qualsiasi abuso di potere ([717]).

- I meccanismi dovrebbero fornire garanzie procedurali al denunciante ([718]), l'accesso al controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità e, se necessario, l'accesso alla rappresentanza legale ([719]).

- Il meccanismo dovrebbe essere in grado di emettere una decisione giuridicamente vincolante ed esecutiva ([720]).

([715]) Corte EDU, sentenza dell'8 luglio 1986, *Lithgow e a. c. Regno Unito*, nn. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, punto 205; Corte EDU, sentenza del 10 maggio 2001, *T.P. e K.M. c. Regno Unito* [GS], n. 28945/95, punto 107; Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2012, *El-Masri c. «ex Repubblica Jugoslava di Macedonia»*, n. 39630/09, punti 140-144.

([716]) Corte EDU, sentenza del 6 settembre 1978, *Klass e a. c. Germania*, n. 5029/71, punto 67; Corte EDU, sentenza del 4 maggio 2000, *Rotaru c. Romania* [GS], n. 28341/95, punto 69; Corte EDU, sentenza del 13 novembre 2007, *Driza c. Albania*, n. 33771/02, punto 116.

([717]) Corte EDU, sentenza del 4 ottobre 2000, *Khan c. Regno Unito*, n. 35394/97, punti 44-47.

([718]) Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2012, *De Souza Ribeiro c. Francia* [GS], n. 22689/07, punto 79; Corte EDU, sentenza del 14 febbraio 2017, *Allanazarova c. Russia*, n. 46721/15, punto 93.

([719]) Corte EDU, sentenza del 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito* [GS], n. 22414/93, punti 152-154.

([720]) Corte EDU, sentenza del 25 marzo 1983, *Silver e a. c. Regno Unito* [GS], nn. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, punti 114-115.

- I meccanismi di reclamo dovrebbero trattare i reclami in modo approfondito e rapido ([721]). Qualora i reclami siano accolti, dovrebbero portare alla correzione delle violazioni individuate, all'accertamento delle responsabilità per le violazioni e, se necessario, all'imposizione di sanzioni ai responsabili ([722]).

- Non dovrebbero esserci ostacoli eccessivamente restrittivi alla presentazione di un reclamo e il meccanismo dovrebbe essere effettivamente accessibile ([723]).

Esempio: nel caso *El-Masri* ([724]), la Corte EDU ha ravvisato che una denuncia penale è un rimedio efficace che dovrebbe essere utilizzato nei casi di presunte violazioni dell'articolo 3 della CEDU. Spetta alle autorità giudiziarie dello Stato convenuto identificare e punire i responsabili. In particolare, le autorità hanno l'obbligo di agire non appena viene presentata una denuncia ufficiale. Tuttavia, anche in assenza di una denuncia esplicita, dovrebbe essere avviata un'indagine se vi sono altri indizi sufficientemente chiari che possano indicare che si siano verificati atti di tortura o maltrattamenti. Le autorità devono agire di propria iniziativa una volta che la questione è stata portata alla loro attenzione ([725]).

Il CPT fornisce ulteriori indicazioni sui meccanismi di reclamo. Per mantenere l'indipendenza, i meccanismi di reclamo dovrebbero essere, per quanto possibile, slegati e separati dalle forze dell'ordine ([726]). Qualora un reclamo sia ritenuto inammissibile, il reclamante dovrebbe essere informato dei motivi dell'inammissibilità e, se del caso, ricevere informazioni sulle ulteriori opzioni disponibili per risolvere la questione ([727]). Le persone dovrebbero ricevere informazioni in una lingua a loro comprensibile e avere una chiara comprensione delle modalità con cui possono esercitare il loro diritto di presentare un reclamo ([728]). Le persone che presentano

([721]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2021, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, punto 292.

([722]) Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2021, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, punto 291. Cfr. anche Comitato per la prevenzione della tortura (CPT), *27th General Report on activities* (27º rapporto generale sulle attività), sezione «Complaints mechanisms» («Meccanismi di reclamo»), paragrafo 86..

([723]) Corte EDU, sentenza del 16 dicembre 1997, *Camenzind c. Svizzera*, n. 136/1996/755/954, punto 54; Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2021, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, punto 290.

([724]) Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2012, *El-Masri c. «ex Repubblica Jugoslava di Macedonia»*, n. 39630/09.

([725]) Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 3 maggio 2007, *97 membri della Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e altre quattro c. Georgia*, n. 71156/01, punto 97; e Corte EDU, sentenza del 16 settembre 2014, *Hassan c. Regno Unito* [GS], n. 29750/09, punto 62.

([726]) CPT, *27th General Report* (27º rapporto generale sulle attività), paragrafo 87.

([727]) CPT, *27th General Report* (27º rapporto generale sulle attività), paragrafo 88.

([728]) CPT, *27th General Report* (27º rapporto generale sulle attività), paragrafi 79 e 80.

reclami dovrebbero essere libere da intimidazioni e ritorsioni; i tentativi delle autorità di impedire che i reclami raggiungano l'organismo competente, i comportamenti intimidatori e le azioni di ritorsione dovrebbero essere soggetti a sanzioni ([729]).

Negli Stati membri del **Consiglio d'Europa**, le istituzioni nazionali per i diritti umani e/o le istituzioni di mediazione possono fornire sostegno alle persone per far valere i loro diritti, facilitando il loro accesso ai mezzi di ricorso giuridici e ricevendo reclami individuali ([730]).

10.3. Indagini

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 10 del regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356] impone agli Stati membri dell'Unione di adottare disposizioni pertinenti al fine di indagare sui presunti casi di violazione dei diritti fondamentali in relazione all'accertamento. Il considerando 27 chiarisce inoltre che gli Stati membri dovrebbero indagare sulle denunce di violazioni dei diritti fondamentali durante l'accertamento, anche garantendo che i reclami siano trattati in modo rapido e adeguato. L'articolo 43, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348] impone ugualmente agli Stati membri di istituire meccanismi di monitoraggio indipendenti con il potere di avviare, se necessario, indagini su presunte violazioni dei diritti fondamentali e di monitorare lo stato di avanzamento di tali indagini. La FRA ha pubblicato delle linee guida sulle indagini relative a presunti maltrattamenti alle frontiere, che possono essere di aiuto agli Stati membri in tal senso ([731]).

Ai sensi della CEDU, gli Stati devono svolgere un'indagine ufficiale efficace qualora le persone presentino denunce fondate di violazioni dei diritti, in particolare ai sensi degli articoli 2, 3, 4 e 5 della CEDU. I principi generali elaborati principalmente nell'ambito di tali disposizioni della CEDU possono, in determinate circostanze, essere

([729]) CPT, *27th General Report* (27° rapporto generale sulle attività), paragrafo 85.

([730]) Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions [Raccomandazione CM/Rec(2021)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti], 31 marzo 2021, parte II; Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member states on the development of the Ombudsman institution [Raccomandazione CM/Rec(2019)6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo sviluppo dell'istituzione del Mediatore (Ombudsman)], 16 ottobre 2019, paragrafi 5 e 8.

([731]) FRA, *Guidance on investigating alleged ill-treatment at borders* (Orientamenti per l'indagine su presunti maltrattamenti alle frontiere), luglio 2024. Cfr. anche FRA, *Investigating alleged ill-treatment at the European Unions' external borders – 2025 update* (Indagine su presunti maltrattamenti alle frontiere esterne dell'Unione europea – aggiornamento 2025), luglio 2025.

applicabili anche nel contesto dei rimpatri forzati e delle operazioni di controllo alle frontiere. Deve essere condotta un'indagine ufficiale ed efficace quando una persona perde la vita o subisce lesioni gravi per mano dello Stato membro, o quando ciò si verifica in circostanze in cui lo Stato membro può essere ritenuto responsabile, ad esempio se la persona è in stato di detenzione. Le autorità nazionali sono tenute a esaminare con attenzione tutti i documenti e le prove presentati dal richiedente ([732]). L'indagine non deve dipendere da una denuncia della vittima o dei suoi parenti; in presenza di ragionevoli accuse di maltrattamenti le autorità dovrebbero agire di propria iniziativa ([733]). Le autorità competenti devono sottoporre l'indagine che ne consegue a un esame particolarmente rigoroso ([734]). I responsabili dell'indagine devono essere indipendenti dalle persone coinvolte negli eventi ([735]).

Lo Stato può rimanere responsabile anche se affida parte del proprio lavoro in situazioni di allontanamento a società private. Deve essere soddisfatto un livello minimo di efficacia, che dipende dalle circostanze del caso ([736]). A tal fine, l'indagine deve essere approfondita e compiere seri sforzi per accertare i fatti ([737]). Devono esserci responsabilità e trasparenza effettive per garantire il rispetto dello Stato di diritto e mantenere la fiducia del pubblico ([738]). Nei casi transfrontalieri, è particolarmente importante che le autorità investigative cooperino con le autorità competenti di altri Stati per quanto riguarda le indagini su eventi verificatisi al di fuori del loro territorio ([739]).

Esempio: nella causa *M.H. e altri c. Croazia* ([740]), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ravvisato una violazione dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della CEDU, ritenendo che le autorità croate non avessero svolto un'indagine in modo efficace sulla morte di un bambino afghano di sei anni, deceduto dopo

([732]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2025, *A.R.E. c. Grecia*, n. 15783/21, punto 199.

([733]) Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2011, *Al-Skeini e a. c. Regno Unito* [GS], n. 55721/07, punto 165.

([734]) Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2016, *Armani Da Silva c. Regno Unito* [GS], n. 5878/08.

([735]) Cfr. Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2011, *Halat c. Turchia*, n. 23607/08, paragrafo 51; Corte EDU, sentenza del 2 ottobre 2012, *Najafli c. Azerbaigian*, n. 2594/07, punti 52-54; Corte EDU, sentenza del 17 settembre 2014, *Mocanu e a. c. Romania* [GS], nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, punto 320.

([736]) Corte EDU, sentenza del 27 settembre 1995, *McCann e a. c. Regno Unito*, n. 18984/91, punto 161; Corte EDU, sentenza del 18 maggio 2000, *Velikova c. Bulgaria*, n. 41488/98, punto 80

([737]) Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2012, *El-Masri c. «ex Repubblica Jugoslava di Macedonia»*, n. 39630/09, punto 183.

([738]) Corte EDU, sentenza del 15 maggio 2007, *Ramsahai e a. c. Paesi Bassi* [GS], n. 52391/99, punto 325.

([739]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, punti 241 e 245.

([740]) Corte EDU, sentenza del 18 novembre 2021, *M.H. e a. c. Croazia*, nn. 15670/18 e 43115/18.

essere stato investito da un treno al confine tra Croazia e Serbia. Il decesso sarebbe avvenuto dopo che alla minore era stata negata la possibilità di chiedere asilo in Croazia e le era stato impartito l'ordine di tornare in Serbia lungo i binari ferroviari.

Esempio: nella causa *A.R.E. c. Grecia* ([741]), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ravvisato che una cittadina turca sommariamente rimpatriata dalla Grecia alla Turchia non aveva avuto accesso a un ricorso effettivo in merito alle sue denunce di pericolo di vita (articolo 2 della CEDU) e maltrattamenti (articolo 3 della CEDU) subiti durante il respingimento sommario. La Corte ha altresì ritenuto inefficace l'indagine avviata a seguito della denuncia, poiché la fase preliminare è risultata manifestamente inadeguata non consentendo l'escussione dei testimoni e lo svolgimento di un serio esame del materiale probatorio prodotto.

Esempio: nella causa *Safi e altri c. Grecia* ([742]) è stata riscontrata la violazione dell'articolo 2 CEDU, poiché le indagini condotte dalle autorità nazionali in merito al naufragio di un'imbarcazione con migranti, che ha causato la morte di undici persone, tra cui alcuni parenti dei ricorrenti, non hanno soddisfatto i requisiti di effettività.

Esempio: nella causa *Alhowais c. Ungheria* ([743]), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato una violazione dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della CEDU perché le autorità ungheresi non hanno svolto un'indagine efficace sulla morte di un migrante annegato durante un'operazione di sorveglianza nel fiume che segna il confine tra l'Ungheria e la Serbia.

Quando una persona viene trovata morta o ferita ed è o è stata soggetta alla custodia o al controllo dello Stato membro, incombe su quest'ultimo l'onere di fornire una ricostruzione dei fatti soddisfacente e convincente. Ad esempio, è stata riscontrata una violazione dell'articolo 2 della CEDU quando le autorità hanno affermato che la morte era dovuta a cause naturali senza fornire altre spiegazioni soddisfacenti o senza un esame *post mortem* adeguato ([744]). Analogamente, è stata riscontrata una violazione dell'articolo 2 della CEDU nei casi in cui, nonostante la loro sufficiente

([741]) Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2025, *A.R.E. c. Grecia*, n. 15783/21.

([742]) Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2022, *Safi e a. c. Grecia*, n. 5418/15.

([743]) Corte EDU, sentenza del 2 febbraio, *Alhowais c. Ungheria*, n. 59435/17.

([744]) Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2001, *Tanlı c. Turchia*, n. 26129/95, punti 143-147.

conoscenza dei pericoli esistenti, le autorità nazionali non hanno organizzato le loro operazioni di sorveglianza delle frontiere in modo da garantire che qualsiasi rischio per la vita fosse ridotto al minimo ([745]), o non hanno messo in atto un quadro giuridico e amministrativo adeguato che disciplinasse l'uso della forza potenzialmente letale nelle operazioni di sorveglianza marittima ([746]).

Affinché un'indagine sia conforme all'articolo 2, essa dovrà rispondere ad una serie di criteri essenziali: essere indipendente, adeguata ed efficace, tempestiva e effettuata con una speditezza ragionevole, essere svolta con il coinvolgimento della famiglia della vittima, ed essere accessibile al pubblico ([747]). Anche l'esito delle indagini deve essere accessibile al pubblico. Incombe sulle autorità l'onere di avviare le indagini di propria iniziativa e senza attendere che sia presentata una denuncia o una richiesta in tal senso. Sul piano gerarchico, istituzionale e pratico, le indagini devono essere condotte da agenti o organismi indipendenti da tutti i soggetti coinvolti nei fatti ([748]).

Punti salienti

- Diversi strumenti impongono agli Stati membri dell'UE di istituire meccanismi di monitoraggio per garantire il rispetto dei diritti fondamentali (cfr. paragrafo 10.1).
- Le *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato) del Consiglio d'Europa richiedono l'attuazione di sistemi efficaci per il monitoraggio dei rimpatri forzati, compreso il funzionamento delle strutture di detenzione in cui sono trattenuti i rimpatriati in attesa di espulsione (cfr. paragrafo 10.1).
- Secondo il diritto dell'UE, i reclami contro comportamenti inappropriati, scorretti o maltrattamenti da parte di qualsiasi entità dell'UE possono essere presentati al Mediatore europeo (cfr. paragrafo 10.2).
- Il diritto dell'UE ha incaricato Frontex e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo di istituire meccanismi di reclamo per monitorare e garantire il rispetto dei diritti fondamentali nelle loro attività (cfr. paragrafo 10.2).

([745]) Corte EDU, sentenza del 2 febbraio 2023, *Alhowais c. Ungheria*, n. 59435/17, punti 131-144.

([746]) Corte EDU, sentenza del 16 gennaio 2024, *Alkhatib e a. c. Grecia*, n. 3566/16.

([747]) Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2016, *Armani Da Silva c. Regno Unito* [GS], n. 5878/08, punti 232-237.

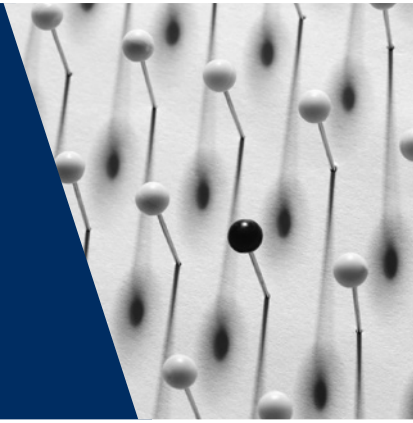
([748]) Corte EDU, sentenza del 1º luglio 2003, *Finucane c. Regno Unito*, n. 29178/95, punto 68.

- Ai sensi della CEDU, l'articolo 13 sancisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale (cfr. paragrafo 10.2).
- Il regolamento accertamenti impone agli Stati membri dell'UE di indagare sulle denunce di mancato rispetto dei diritti fondamentali durante l'accertamento (cfr. paragrafo 10.3).
- Il regolamento sulla procedura di asilo impone inoltre agli Stati membri dell'UE di indagare sulle denunce di mancato rispetto dei diritti fondamentali in relazione alla procedura di asilo alle frontiere (cfr. paragrafo 10.3).
- Ai sensi della CEDU, le autorità sono tenute a indagare sulle denunce credibili di violazioni dei diritti umani durante le operazioni di allontanamento e di controllo alle frontiere (cfr. paragrafo 10.3).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per ulteriore giurisprudenza, consultare la sezione «Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee». Ulteriori materiali relativi alle questioni trattate in questo capitolo sono disponibili nella sezione «Approfondimenti».

Elenco della giurisprudenza



Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

A / Generalstaatsanwaltschaft Hamm, C-352/22, 18 giugno 2024 157

A, B e C / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [GS], cause riunite da C-148/13 a C-150/13, 2 dicembre 2014 177

A, S / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16, 12 aprile 2018 231

A.S. / Republika Slovenija [GS], C-490/16, 26 luglio 2017 187

AA e a. / Migrationsverket, C-195/25 [Framholm], 20 novembre 2025 103

Abdon Vanbraekel e a. / Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC), C- 368/98, 12 luglio 2001 319

Abed El Karem El Kott e a. / Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal [GS], C-364/11, 19 dicembre 2012 148

Abubacarr Jawo / Bundesrepublik Deutschland [GS], C-163/17, 19 marzo 2019 189

Adalo Bero / Regierungsprasidium Kassel e Ettayebi Bouzalmate / Kriesverwaltung Kleve [GS], cause riunite C-473/13 e C-514/13, 17 luglio 2014 279

AF, in nome proprio e in qualità di persona esercente la responsabilità genitoriale sul figlio minorenne BF, / Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano, C-184/24 [Sidi Bouzid], 18 dicembre 2025 174

AH e FN / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, cause riunite C-608/22 e C-609/22, 4 ottobre 2024 ..... 134, 354

Ahmad Shah Ayubi / Bezirkshauptmannshaft Linz-Land, C-713/17, 21 novembre 2018 325

AHY / Minister for Justice, C-359/22, 18 aprile 2024 187

Aissatou Diatta / Land Berlin, C-267/83, 13 febbraio 1985 233

Alexander Hengartner e Rudolf Gasser / Landesregierung Vorarlberg, C-70/09, 15 luglio 2010 294
Alexandre Achughbabian / Préfet du Val-de-Marne [GS], C-329/11, 6 dicembre 2011 ..... 258, 261
Altun / Stadt Böblingen, C-337/07, 18 dicembre 2008 116
Atiqullah Adil / Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, C-278/12, 19 luglio 2012 46
Aydin Salahadin Abdulla e a. / Bundesrepublik Deutschland [GS], cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, 2 marzo 2010 146
Aziz Melki e Selim Abdeli [GS], cause riunite C-188/10 e C-189/10, 22 giugno 2010 46

B. / Centre public d'action sociale de Liège, C-233/19, 30 settembre 2020 163
Bahtiyar Fathi / Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, C-56/17, 4 ottobre 2018 133
Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim e a. (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) / Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland / Taus Magamadov (C-438/17) [GS], cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, 19 marzo 2019 189
Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, 5 giugno 2014 ..... 249, 266
Baumbast e R / Secretary of State for the Home Department, C-413/99, 17 settembre 2002 309
Borowitz / Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, C-21/87, 5 luglio 1988 323
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl / AA., C-663/21, 6 luglio 2023 157
Bundesrepublik Deutschland / B e D [GS], cause riunite C-57/09 e C-101/09, 9 novembre 2010 154
Bundesrepublik Deutschland / GS, C-484/22, 15 febbraio 2023 194
Bundesrepublik Deutschland / Touring tours und Travel GmbH e Sociedad de Transportes SA, cause riunite C-412/17 e C-474/17, 13 dicembre 2018 46

C v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-387/24 PPU [Bouskoura], 4 ottobre 2024 282
C.K. e a. / Republika Slovenija, C-578/16, 16 febbraio 2017 188
Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine, C-664/23, 19 dicembre 2024 289
Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve / Moussa Abdida [GS], C-562/13, 18 dicembre 2014 163
Changu, C-352/23, 12 settembre 2024 108
Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) / Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179/11, 27 settembre 2012 315

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides / Mostafa Lounani [GS], C-573/14, 31 gennaio 2017 153
Commissione europea / Malta, C-181/23, 29 aprile 2025 119
Commissione europea / Regno dei Paesi Bassi, C-508/10, 26 aprile 2012 111
Commissione europea / Ungheria, C-808/18, 17 dicembre 2020 251
Commissione europea / Ungheria, C-823/21, 22 giugno 2023 51
Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) / Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-309/14, 2 settembre 2015 111

Deborah Lawrie-Blum / Land Baden-Württemberg, C-66/85, 3 luglio 1986 294
Deutscher Handballbund / Kolpak, C-438/00, 8 maggio 2003 300
Digi Távközlési és Szolgáltató Kft. / Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-77/21, 20 ottobre 2022 80
Digital Rights Ireland Ltd / Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a., cause riunite C-293/12 e C-594/12, 8 aprile 2014 ..... 82, 89
Dirk Rüffert / Land Niedersachsen, C-346/06, 3 aprile 2008 295

E., C-240/17, 16 gennaio 2018 41
EP / Préfet du Gers and Institut National de la Satistique et des Etudes Economiques, C-673/20, 9 giugno 2022 117
Eran Abatay e a. e Nadi Sahin / Bundesanstalt für Arbeit, cause riunite C-317/01 e C-369/01, 21 ottobre 2003 114
Essent Energie Productie BV / Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, C-91/13, 11 settembre 2014 114
ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov / Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»-Razplashtatelna agentsia, C-93/12, 27 giugno 2013 92

Flora May Reyes / Migrationsverket, C-423/12, 16 gennaio 2014 ..... 218, 228
FMS e a. / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ed Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, 14 maggio 2020 ..... 252, 261, 268, 274, 276
Foto-Frost / Hauptzollamt Lübeck-Ost, C-314/85, 22 ottobre 1987 25
Francovich / Repubblica Italiana, C-479/93, 9 novembre 1995 25
Francovich e Bonifaci e a. / Repubblica italiana, cause riunite C-6/90 e C-9/90, 19 novembre 1991 25

G. B. C. Echternach e A. Moritz / Minister van Onderwijs en Wetenschappen, cause riunite C-389/87 e C-390/87, 15 marzo 1989 309
G.S. e V.G. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, cause riunite C-381/18 e C-382/18, 12 dicembre 2019 236
GB / Minister van Asiel en Migratie, C-313/25 PPU, 4 settembre 2025 276
George Karim / Migrationsverket [GS], C-155/15, 7 giugno 2016 190
Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri / Land Baden-Württemberg, cause riunite C-482/01 e C-493/01, 29 aprile 2004 167
GM / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e a., C-159/21, 22 settembre 2022 155

H. T. / Land Baden-Württemberg, C-373/13, 24 giugno 2015 154
Hassen El Dridi, alias Soufi Karim, C-61/11, 28 aprile 2011 ..... 249, 257, 258, 261
Hava Genc / Land Berlin, C-14/09, 4 febbraio 2010 296
HK Danmark (Ring e Skouboe Werge), cause riunite C-335/11 e C-337/11, 11 aprile 2013 350
Hristo Gaydarov / Director na Glavna direktsia «Ohranitelna politsia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti, C-430/10, 17 novembre 2011 167

I, S / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-19/21, 1º agosto 2022 337
Igor Simutenkov / Ministerio de Educación y Cultura e Real Federación Española de Fútbol [GS], C-265/03, 12 aprile 2005 301
Iida / Stadt Ulm, C-40/11, 8 novembre 2012 ..... 168, 221
Ismail Derin / Landkreis Darmstadt-Dieburg, C-325/05, 18 luglio 2007 297

J.A. / Repubblica di Slovenia, C-186/21 PPU, 3 giugno 2021 251
J.N. / Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie [GS], C-601/15 PPU, 15 febbraio 2016 251
JY / Wiener Landesregierung, C-118/20, 18 gennaio 2022 120

K e L / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [GC], C-646/21, 11 giugno 2024 ..... 134, 338
K, L, M, N / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-156/23, [Ararat], 17 ottobre 2024 ..... 164, 195
K. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [GS], C-18/16, 14 settembre 2017 ..... 166, 251
K. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie e H. F. / Belgische Staat, cause riunite C-331/16 e C-366/16, 2 maggio 2018 166
K. / the Bundesasylamt [GS], C-245/11, 6 novembre 2012 190
K.A. e a. / Belgische Staat [GS], C-82/16, 8 maggio 2018 223
K.L. / Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, C-63/24, 30 aprile 2025 155

Kadi e Al Barakaat International Foundation / Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee [GS], cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, 3 settembre 2008 25
Kazim Kus / Landeshauptstadt Wiesbaden, C-237/91, 16 dicembre 1992 300
Kerly del Rosario Martinez Silva / Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e Comune di Genova, C-449/16, 21 giugno 2017 289
Khadija Jafari e Zainab Jafari / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl [GS], C-646/16, 26 luglio 2017 187
Khaled Boudjlida / Préfet des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13, 11 dicembre 2014 205
Kinsa [GS], C-460/23, 3 giugno 2025 40
Kreis Warendorf / Ibrahim Alo e Amira Osso / Region Hannover [GS], cause riunite C-443/14 & C-444/14, 1º marzo 2016 326
KS e a. / The International Protection Appeals Tribunal e a., cause riunite C-322/19 e C-385/19, 14 gennaio 2021 304
Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen / Secretary of State for the Home Department, C-200/02, 19 ottobre 2004 221

L.R. / Bundesrepublik Deutschland, C-8/20, 20 maggio 2021 178
La Quadrature du Net e a. / Premier ministre e a., C-511/18, 6 ottobre 2020 82
Land Baden-Württemberg / Panagiotis Tsakouridis [GS], C-145/09, 23 novembre 2010 166
Landeshauptmann von Wien, C-560/20, 30 gennaio 2024 231
Laval un Partneri Ltd / Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet [GS], C-341/05, 18 dicembre2007 295
LC e CP / Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma, cause riunite C-758/24 e C-759/24, 1º agosto 2025 152
Leyla Ecem Demirkan / Bundesrepublik Deutschland [GS], C-221/11, 24 settembre 2013 114
Liselotte Hauer / Land Rheinland-Pfalz, causa 44/79, 13 dicembre 1979 26
LM / Centre public d'action sociale de Seraing, C-402/19, 30 settembre 2020 318
London Borough of Harrow / Nimco Hassan Ibrahim e Secretary of State for the Home Department, C-310/08, 23 febbraio 2010 309

M e a. / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [GC], cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, 14 maggio 2019 156
M. G. e N. R. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-383/13, 10 settembre 2013 276

M. M. / Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General, C- 277/11, 22 novembre 2012 176
M.A. e a. / The International Protection Appeals Tribunal e a., C-661/17, 23 gennaio 2019 187
M.G. Tjebbes e a. / Minister van Buitenlandse Zaken [GS], C-221/17, 12 marzo 2019 ... 119
Maria Teixeira / London Borough of Lambeth e Secretary of State for the Home Department [GS], C-480/08, 23 febbraio 2010 309
Marjan Noorzia / Bundesministerin für Inneres, C-338/13, 17 luglio 2014 229
Mary Carpenter / Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11 luglio 2002 219
Maximillian Schrems / Data Protection Commissioner [GS], C-362/14, 6 ottobre 2015 92
MD, C-528/21, 27 aprile 2023 222
Mehmet Arslan / Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, C-534/11, 30 maggio 2013 ..... 250, 251
Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli / Bundesrepublik Deutschland, C-228/06, 19 febbraio 2009 114
Mehrdad Ghezelbash / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [GS], C-63/15, 7 giugno 2016 190
Meki Elgafaji e Noor Elgafaji / Staatssecretaris van Justitie [GS], C-465/07, 17 febbraio 2009 135
Metock e a. / Minister for Equality, Justice and Law Reform [GS], C-127/08, 25 luglio 2008 ..... 219, 229
Micheletti e a. / Delegacion del Gobierno en Cantabria, C-369/90, 7 luglio 1992 ..... 118, 119
Milkiyas Addis / Bundesrepublik Deutschland, C-517/17, 16 luglio 2020 178
Mimoun Khachab / Subdelegación del Gobierno en Álava, C- 558/14, 21 aprile 2016 230
Minister van Buitenlandse Zaken / K. e A, C-153/14, 9 luglio 2015 231
Minister voor Immigratie en Asiel / X e Y e Z / Minister voor Immigratie en Asiel, cause riunite C-199/12, C-200/12 e C-201/12, 7 novembre 2013 133
Ministerio Fiscal / VL, C-36/20 PPU, 25 giugno 2020 ..... 51, 252
Ministero dell'Interno / TO, C-422/21, 1º agosto 2022 174
Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Unità Dublino e a. / CZA e a., cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, 30 novembre 2023 189
Mohamad Zakaria, C-23/12, 17 gennaio 2013 44

Mohamed Ali Ben Alaya / Bundesrepublik Deutschland, C-491/13, 10 settembre 2014 303
Mohamed Gattoussi / Stadt Rüsselsheim, C-97/05, 14 dicembre 2006 300
Mohamed M'Bodj / État Belge [GS], C-542/13, 18 dicembre 2014 135
Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) / Stato belga, C-459/99, 25 luglio 2002 219
MP / Secretary of State for the Home Department [GS], C-353/16, 24 aprile 2018 135
Murat Dereci e a. / Bundesministerium für Inneres [GS], C-256/11, 15 novembre 2011 168
Naime Dogan / Bundesrepublik Deutschland, C-138/13, 10 luglio 2014 297
Natthaya Dülger / Wetteraukreis, C-451/11, 19 luglio 2012 116
Nawras Bolbol / Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal [GS], C-31/09, 17 giugno 2010 147
NS / Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. / Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform [GS], cause riunite C-411/10 e C-493/10, 21 dicembre 2011 ..... 188, 315
NW / Landespolizeidirektion Steiermark e Bezirkshauptmannschaft Leibnitz [GS], cause riunite C-368/20 e C-369/20, 26 aprile 2022 45
NW e PQ / Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, C-420/22, 25 aprile 2024 222
O. e S. / Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto / L., cause riunite C-356/11 e C-357/11, 6 dicembre 2012 221
O.T. E. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-66/21, 20 ottobre 2022 104
Office national de l'emploi / Bahia Kziber, C-18/90, 31 gennaio 1991 ..... 299, 300
Ömer Nazli, Caglar Nazli e Melike Nazli / Stadt Nürnberg, C-340/97, 10 febbraio 2000 169
P. e S. / Commissie Sociale Zekerheid Breda e College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen, C-579/13, 3 luglio 2015 112
P.I. / Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid [GS], C-348/09, 22 maggio 2012 166
Parlamento europeo / Consiglio dell'Unione europea [GS], C-540/03, 27 giugno 2006 229
Petar Aladzhov / Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti, C-434/10, 17 novembre 2011 167
Pilar Allué e Carmel Mary Coonan e a. / Università degli studi di Venezia e Università degli studi di Parma, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, 2 agosto 1993 294

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie / Salah Al Chodor e a., C-528/15, 15 marzo 2017 252
Préfet des Pyrénées-Orientales / Abdelaziz Arib [GS], C-444/17, 19 marzo 2019 46
Procedimento avviato da K, C-519/20, 10 marzo 2022 279
Procedimento penale a carico di Abdoul Khadre Mbaye, C-522/11, 21 marzo 2013 257
Procedimento penale a carico di Artur Leymann e Aleksei Pustovarov, C-388/08 PPU, 1 dicembre 2008 175
Procedimento penale a carico di Gjoko Filev e Adnan Osmani, C-297/12, 19 settembre 2013 ..... 41, 257
Procedimento penale a carico di JZ., C-806/18, 17 settembre 2020 41
Procedimento penale a carico di Md Sagor, C-430/11, 6 dicembre 2012 257
Procedimento penale a carico di Mossa Ouhrami, C-225/16, 26 luglio 2017 41
Procedimento penalea carico di Skerdjan Celaj, C-290/14, 1º ottobre 2015 257

R.N.N.S. e K.A. / Minister van Buitenlandse Zaken, cause riunite C-225/19 e C-226/19, 24 novembre 2020 38
Rahmanian Koushkaki / Bundesrepublik Deutschland [GS], C-84/12, 19 dicembre 2013 37
Recep Tetik / Land Berlin, C-171/95, 23 gennaio 1997 ..... 116, 296
Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord / Consiglio dell'Unione europea [GS], C-482/08, 26 ottobre 2010 80
Relu Adrian Coman e a. / Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne [GS], C-673/16, 5 giugno 2018 217
Rhimou Chakroun / Minister van Buitenlandse Zaken, C-578/08, 4 marzo 2010 ..... 111, 230
Roland Rutili / Ministre de l'intérieur, causa 36/75, 28 ottobre 1975 168
Rottmann / Freistaat Bayern [GS], C-135/08, 2 marzo 2010 119
Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEM) [GS], C-34/09, 8 marzo 2011 ..... 168, 221

S e a. / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-151/22, 21 settembre 2023 134
S.A. e R.J. / The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e a., C-97/24, 1º agosto 2025 325
Sagrario e a. / Subdelegación del Gobierno en Barcelona, C-63/23, 12 settembre 2024 233
Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) [GS], C-357/09, 30 novembre 2009 ..... 109, 250, 266, 268
Secretary of State for the Home Department / O A, C-255/19, 20 gennaio 2021 ..... 147, 156

Secretary of State for the Home Department / Rahman e a. [GS], C-83/11, 5 settembre 2012 ..... 218, 228
Seda Kücükdeveci / Swedex GmbH & Co. KG [GS], C-555/07, 19 gennaio 2010 92
Sélina Affum / Préfet du Pas-de-Calais, Procureur général de la cour d'appel de Douai [GS], C-47/15, 7 giugno 2016 259
Servet Kamberaj / Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e a. [GS], C-571/10, 24 aprile 2012 314
Shajin Ahmed / Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-369/17, 13 settembre 2018 154
Shamim Tahir / Ministero dell'Interno e Questura di Verona, C-469/13, 17 luglio 2014 112
Shirley McCarthy / Secretary of State for the Home Department, C-434/09, 5 maggio 2011 221
SN e LN / Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, C-563/22, 13 giugno 2024 148
Soufiane El Hassani / Minister Spraw Zagranicznych, C-403/16, 13 dicembre 2017 38
Staatssecretaris van Justitie / Mangat Singh, C-502/10, 18 ottobre 2012 110
Staatssecretaris van Justitie / Tayfun Kahveci e Osman Inan, cause riunite C-7/10 e C-9/10, 29 marzo 2012 116
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid / A e a., C-70/18, 3 ottobre 2019 115
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid / C e B e X / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, cause riunite C-704/20 e C-39/21, 8 novembre 2022 276
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid / M.A, C-402/22, 6 luglio 2023 157
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e a. / S e Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-402/21, 9 febbraio 2023 169
Stato olandese / Ann Florence Reed, C-59/85, 17 aprile 1986 220
Süleyman Eker / Land Baden-Württemberg, C-386/95, 29 maggio 1997 296
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége / Oskar Shomodi, C-254/11, 21 marzo 2013 47
T.G. / Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, C-158/23 [Keren], 4 febbraio 2025 103
Tele2 Sverige AB / Post- och telestyrelsen e Secretary of State for the Home Department / Tom Watson e a. [GS], cause rinute C-203/15 e C-698/15, 21 dicembre 2016 92
Telefonica SA / Commission europea [GS], C-274/12 P, 19 dicembre 2013 25
The Queen / IAT e Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department, C 370/90, 7 luglio 1992 219
The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas, C-37/98, 11 maggio 2000 114

The Queen, su istanza di MA e a. / Secretary of State for the Home Department, C-648/11, 6 giugno 2013 337
The Queen, su richiesta di Yvonne Watts / Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health [GS], C-372/04, 16 maggio 2006 319
The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari / Secretary of State for the Home Department, C-16/05, 20 settembre 2007 ..... 114, 115
Thi Ly Pham / Stadt Schweinfurt, Amt fur Meldewesen und Statistik [GS], C-474/13, 17 luglio 2014 279
Toufik Lounes / Secretary of State for the Home Department [GS], C-165/16, 14 novembre 2017 220
TQ / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19, 14 gennaio 2021 ..... 194, 338
Tural Oguz / Secretary of State for the Home Department, C-186/10, 21 luglio 2011 ..... 114, 115
Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd / Justitiekanslern [GS], C-432/05, 13 marzo 2007 92

UP / Centre public d'action sociale de Liège, C-825/21, 20 ottobre 2022 108

Wilber López Pastuzano / Delegación del Gobierno en Navarra, C-636/16, 7 dicembre 2017 166
WS / Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet, C-621/21, 16 gennaio 2024 ..... 134, 354

X / Belgische Staat, C-230/21, 17 novembre 2022 ..... 110, 231
X / Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, C-549/22, 29 febbraio 2024 296
X / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [GS], C-69/21, 22 novembre 2022 163
X / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-392/22, 29 febbraio 2024 188
X e altri / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-125/22, 9 novembre 2023 136
X e X. / État belge, C-638/16 PPU, 7 marzo 2017 38

Ymeraga e a. / Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, C-87/12, 8 maggio 2013 168

Zuheyr Frayeh Halaf / Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet, C-528/11, 30 maggio 2013 187
ZZ / Secretary of State for the Home Department [GS], C-300/11, 4 giugno 2013 167

Giurisprudenza della corte EFTA

Arnulf Clauder, caso E-4/11, 26 luglio 2011 228

Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

97 membri della Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e altre quattro c. Georgia, n. 71156/01, 3 maggio 2007 366

A. e a. c. Regno Unito [GS], n. 3455/05, 19 febbraio 2009 ..... 246, 254, 259, 262, 264, 265
A.A. c. Regno Unito, n. 8000/08, 20 settembre 2011 ..... 210, 235
A.A. c. Svizzera, n. 58802/12, 7 gennaio 2014 138
A.A. e a. c. Macedonia del Nord, n. 55798/16, 5 aprile 2022 161
A.A. e a. c. Svezia, n. 14499/09, 28 giugno 2012 ..... 352, 353
A.A.M. c. Svezia, n. 68519/10, 3 aprile 2014 143
A.B. e a. c. Francia, n. 11593/12, 12 luglio 2016 249
A.B. e a. c. Polonia, n. 42907/17, 30 giugno 2022 52
A.D. c. Malta, n. 12427/22, 17 ottobre 2023 264
A.D. e a. c. Svezia, n. 22283/21, 7 maggio 2024 149
A.M. c. Paesi Bassi, n. 29094/09, 5 luglio 2016 ..... 155, 182
A.M. e a. c. Francia, n. 24587/12, 12 luglio 2016 272
A.M.A. c. Paesi Bassi, n. 23048/19, 24 ottobre 2023 ..... 143, 144, 185
A.R.E. c. Grecia, n. 15783/21, 7 gennaio 2025 ..... 52, 368, 369
Abdolkhani e Karimnia c. Turchia, n. 30471/08, 22 settembre 2009 ..... 178, 180, 277
Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta, n. 25794/13 e 28151/13, 22 novembre 2016 ..... 264, 339, 340
Ahmed c. Austria, n. 25964/94, 17 dicembre 1996 ..... 104, 131
Airey c. Irlanda, n. 6289/73, 9 ottobre 1979 ..... 201, 203
Al Husin c. Bosnia-Erzegovina (n. 2), n. 10112/16, 25 giugno 2019 266
Al-Jedda c. Regno Unito [GS], n. 27021/08, 7 luglio 2011 254
Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito, n. 61498/08, 2 marzo 2010 136
Al-Skeini e a. c. il Regno Unito [GS], n. 55721/07, 7 luglio 2011 368
Al-Zawatia c. Svezia (dec.), n. 50068/08, 22 giugno 2010 198
Alhowais c. Ungheria, n. 59435/17, 2 febbraio 2023 ..... 369, 370
Alkhatib e a., c. Grecia, n. 3566/16, 16 gennaio 2024 54
Allanazarova c. Russia, n. 46721/15, 14 febbraio 2017 365
Amie e a. c. Bulgaria, n. 58149/08, 12 febbraio 2013 265
Amrollahi c. Danimarca n. 56811/00, 11 luglio 2002 235

Amuur c. Francia, n. 19776/92, 25 giugno 1996 ..... 49, 246, 260
Anakomba Yula c. Belgio, n. 45413/07, 10 marzo 2009 216
Anayo c. Germania, n. 20578/07, 21 dicembre 2010 197
Andrejeva c. Lettonia [GS], n. 55707/00, 18 febbraio 2009 321
Antwi e a. c. Norvegia, n. 26940/10, 14 febbraio 2012 235
Aristimuño Mendizabal c. Francia, n. 51431/99, 17 gennaio 2006 118
Armani Da Silva c. Regno Unito [GS], n. 5878/08, 30 marzo 2016 ..... 199, 368, 370
Asady e a. c. Slovacchia, n. 24917/15, 24 marzo 2020 ..... 159, 160
Assem Hassan Ali c. Danimarca, n. 25593/14, 23 ottobre 2018 235
Aswat c. Regno Unito, n. 17299/12, 16 aprile 2013 140
Auad c. Bulgaria, n. 46390/10, 11 ottobre 2011 ..... 268, 269
Austin e a. c. Regno Unito [GS], n. 39692/09, 40713/09 e 41008/09, 15 marzo 2012 246
Avotiņš c. Lettonia [GS], n. 17502/07, 23 maggio 2016 27
Azimov c. Russia, n. 67474/11, 18 aprile 2013 ..... 106, 269

B.A. c. Cipro, n. 24607/20, 2 luglio 2024 257
B.A.C. c. Grecia, n. 11981/15, 13 ottobre 2016 178
B.F. e a. c. Svizzera, nn. 13258/18 e altre tre, 4 luglio 2023 ..... 224, 226
Bader e Kanbor c. Svezia, n. 13284/04, 8 novembre 2005 136
Bah c. Regno Unito, n. 56328/07, 27 settembre 2011 311
Balogun c. Regno Unito, n. 60286/09, 10 aprile 2012 235
Beldjoudi c. Francia, n. 12083/86, 26 marzo 1992 235
Bensaid c. Regno Unito, n. 44599/98, 6 febbraio 2001 317
Berrehab c. Paesi Bassi, n. 10730/84, 21 giugno 1988 232
Biao c. Danimarca [GS], n. 38590/10, 24 maggio 2016 224
Big Brother Watch e a. c. il Regno Unito [GS], nn. 58170/13 e altre due, 25 maggio 2021 83
Bigaeva c. Grecia, n. 26713/05, 28 maggio 2009 292
Bilalova e a. c. Polonia, n. 23685/14, 26 marzo 2020 272
Bistieva e a. c. Polonia, n. 75157/14, 10 aprile 2018 273
Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda [GS], n. 45036/98, 30 giugno 2005 ..... 20, 27
Bouyid c. Belgio [GS], n. 23380/09, 28 settembre 2015 200
Branko Tomašić e a. c. Croazia, n. 46598/06, 15 gennaio 2009 200
Breyer c. Germania, n. 50001/12, 30 gennaio 2020 83

C.G. e a. c. Bulgaria, n. 1365/07, 24 aprile 2008 ..... 180, 196

Camara c. Belgio, n. 49255/22, 18 luglio 2023 ..... 175, 312
Camenzind c. Svizzera, n. 136/1996/755/954, 16 dicembre 1997 366
Ceesay c. Austria, n. 72126/14, 16 novembre 2017 281
Chahal c. Regno Unito, n. 22414/93, 15 novembre 1996 ..... 265, 365
Chapman c. Regno Unito [GS], n. 27238/95, 18 gennaio 2001 310
Chowdury e a. c. Grecia, n. 21884/15, 20 marzo 2017 ..... 105, 346
Collins e Akaziebie c. Svezia (dec.), n. 23944/05, 8 marzo 2007 143
Čonka c. Belgio, n. 51564/99, 5 febbraio 2002 ..... 160, 264, 274

D c. Bulgaria, n. 29447/17, 20 luglio 2021 204
Dabo c. Svezia, n. 12510/18, 18 gennaio 2024 225
Dalea c. Francia (dec.) n. 964/07, 2 febbraio 2010 42
Darboe e Camara c. Italia, n. 5797/17, 21 luglio 2022 ..... 271, 340
Darraj c. Francia, n. 34588/07, 4 novembre 2010 198
Darren Omoregie e a. c. Norvegia, n. 265/07, 31 luglio 2008 214
Dbouba c. Turchia, n. 15916/09, 13 luglio 2010 ..... 274, 277
De Souza Ribeiro c. Francia [GS], n. 22689/07, 13 dicembre 2012 ..... 183, 365
De Tommaso c. Italia [GS], n. 43395/09, 23 febbraio 2017 245
Demir e Baykara c. Turchia [GS], n. 34503/97, 12 novembre 2008 291
Dhahbi c. Italia, n. 17120/09, 8 aprile 2014 321
Dougoz c. Grecia, n. 40907/98, 6 marzo 2001 ..... 260, 280
Driza c. Albania, n. 33771/02, 13 novembre 2007 365

Ekimdzhiev e a. c. Bulgaria, n. 70078/12, 11 gennaio 2022 83
El Around e B.S. c. Belgio, nn. 25491/18 e 27629/18, 5 dicembre 2024 120
El Ghatet c. Svizzera, n. 56971/10, 8 novembre 2016 227
El Morsli c. Francia (dec.), n. 15585/06, 4 marzo 2008 44
El-Masri c. «ex Repubblica jugoslava di Macedonia», n. 39630/09, 13 dicembre 2012 ..... 365, 366, 368
Emin Huseynov c. Azerbaigian (n. 2), n. 1/16, 13 luglio 2023 120
Enukidze e Girgvliani c. Georgia, n. 25091/07, 26 aprile 2011 199

F.B. c. Belgio, n. 47836/21, 6 marzo 2025 341
F.G. c. Svezia [GS], n. 43611/11, 23 marzo 2016 ..... 106, 136, 138, 142, 144
F.M. e a. c. Russia, nn. 7167/16 e 40190/18, 10 dicembre 2024 105
Faruk Rooma Alam c. Danimarca (dec.), n. 33809/15, 6 giugno 2017 20
Fawsie c. Grecia, n. 40080/07, 28 ottobre 2010 321

Finogenov e a. c. Russia, n. 18299/03 e 27311/03, 20 dicembre 2011 200
Finucane c. Regno Unito, n. 29178/95, 1 luglio 2003 370
Foka c. Turchia, n. 28940/95, 24 giugno 2008 246

G.R. c. Paesi Bassi, n. 22251/07, 10 gennaio 2012 ..... 202, 216
Gaygusuz c. Austria, n. 17371/90, 16 settembre 1996 321
Gayratbek Saliev c. Russia, n. 39093/13, 17 aprile 2014 150
Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia, n. 25389/05, 26 aprile 2007 182
Genovese c. Malta, n. 53124/09, 11 ottobre 2011 121
Georgia c. Russia (I) [GS], n. 13255/07, 3 luglio 2014 158
Gillow c. Regno Unito, n. 9063/80, 24 novembre 1986 310
Giuliani e Gaggio c. Italia [GS], n. 23458/02, 24 marzo 2011 ..... 198, 199
Glor c. Svizzera, n. 13444/04, 30 aprile 2009 349
Guzzardi c. Italia, n. 7367/76, 6 novembre 1980 246

H. e B. c. Regno Unito, n. 70073/10 e 44539/11, 9 aprile 2013 137
H.A. c. Grecia, n. 58424/11, 21 gennaio 2016 265
H.A. c. Regno Unito, n. 30919/20, 5 dicembre 2023 ..... 52, 104
H.A. e a. c. Grecia, n. 19951/16, 28 febbraio 2019 ..... 263, 345
H.L. c. Regno Unito, n. 45508/99, 5 ottobre 2004 246
H.Q. e a. c. Ungheria, nn. 46084/21 e a. 2, 24 giugno 2025 159
Halat c. Turchia, n. 23607/08, 8 novembre 2011 368
Halime Kiliç c. Turchia, n. 63034/11, 28 giugno 2016 352
Hasanbasic c. Svizzera, n. 52166/09, 11 giugno 2013 235
Hashemi e a. c. Azerbaigian, nn. 1480/16, 3936/16, 15835/16, 28034/16, 344991/16, 1590417/17, 13 gennaio 2022 120
Hassan c. Regno Unito [GS], n. 29750/09, 16 settembre 2014 366
Hida c. Danimarca (dec.), n. 38025/02, 19 febbraio 2004 ..... 148, 158
Hirsi Jamaa e a. c. Italia [GS], n. 27765/09, 23 febbraio 2012 ..... 55, 159, 161
Hirtu e a. c. Francia, n. 24720/13, 14 maggio 2020 311
Hode e Abdi c. Regno Unito, n. 22341/09, 6 novembre 2012 224
Hoti c. Croazia, n. 63311/14, 26 aprile 2018 ..... 100, 121
Housein c. Grecia, n. 71825/11, 24 ottobre 2013 249

I. c. Svezia, n. 61204/09, 5 settembre 2012 144
I.M. c. Francia, n. 9152/09, 2 febbraio 2012 185
İlhan c. Turchia [GS], n. 22277/93, 27 giugno 2000 200

Ilias e Ahmed c. Ungheria [GS], n. 47287/15, 21 novembre 2019 ..... 49, 153, 247
Ilnseher c. Germania [GS], n. 10211/12 e 27505/14, 4 dicembre 2018 277
Ismoilov e a. c. Russia, n. 2947/06, 24 aprile 2008 ..... 150, 155

J.A. e a. c. Italia, n. 21329/18, 30 marzo 2023 161
J.B. e a. c. Malta, n. 1766/23, 22 ottobre 2024 264
J.K. e a. c. Svezia [GS], n. 59166/12, 23 agosto 2016 ..... 139, 142, 143, 144, 150
J.N. c. Regno Unito, n. 37289/12, 19 agosto 2016 ..... 264, 277
J.R. e a. c. Grecia, n. 22696/16, 25 gennaio 2018 ..... 246, 262
Jabari c. Turchia, n. 40035/98, 11 luglio 2000 353
Jeunesse c. Paesi Bassi [GS], n. 12738/10, 3 ottobre 2014 ..... 214, 215, 224, 235

K.I. c. Francia, n. 5560/19, 15 aprile 2021 155
K2 c. Regno Unito, n. 42387/13, 7 febbraio 2017 120
Kanagaratnam e a. c. Belgio, n. 15297/09, 13 dicembre 2011 ..... 249, 271
Karassev c. Finlandia (dec.), n. 31414/96, 12 gennaio 1999 120
Kaya c. Turchia, nn. 158/1996/777/978, 19 febbriao 1998 200
Kebe e a. c. Ucraina, n. 12552/12, 12 gennaio 2017 52
Khachaturov c. Armenia, n. 59687/17, 24 giugno 2021 198
Khan c. Francia, n. 12267/16, 28 febbraio 2019 339
Khan c. Regno Unito, n. 35394/97, 4 ottobre 2000 365
Khanh c. Cipro, n. 43639/12, 4 dicembre 2018 279
Khasanov e Rakhmanov c. Russia [GS], nn. 28492/15 e 49975/15, 29 aprile 2022 ..... 138, 142, 145
Khlaifia e a. c. Italia [GS], n. 16483/12, 15 dicembre 2016 ..... 160, 161, 183, 277
Khudoyorov c. Russia, n. 6847/02, 8 novembre 2005 263
Kiyutin c. Russia, n. 2700/10, 10 marzo 2011 109
Klass e a. c. Germania, n. 5029/71, 6 settembre 1978 365
Komissarov c. Repubblica ceca, n. 20611/17, 3 febbraio 2022 269
Koua Poirrez c. Francia, n. 40892/98, 30 settembre 2003 ..... 321, 349
Kučera c. Slovacchia, n. 48666/99, 17 luglio 2007 201
Kudła c. Polonia [GS], n. 30210/96, 26 ottobre 2000 ..... 180, 181
Kuduzović c. Slovenia (dec.), n. 60723/00, 17 marzo 2005 120
Kurić e a. c. Slovenia [GS], n. 26828/06, 26 giugno 2012 112

L.B. c. Lituania, n. 38121/20, 14 giugno 2022 ..... 35, 102
L.E. c. Grecia, n. 71545/12, 21 gennaio 2016 346

L.M. e a. c. Russia, nn. 40081/14, 40088/14 e 40127/14, 15 ottobre 2015 138
L.O. c. Francia (dec.), n. 4455/14, 26 maggio 2015 ..... 346, 353
Lithgow e a. c. Regno Unito, nn. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, 8 luglio 1986 365
Liu c. Russia, n. 42086/05, 6 dicembre 2007 100
Lobanov c. Russia, n. 16159/03, 16 ottobre 2008 282
Longa Yonkeu c. Lettonia, n. 57229/09, 15 novembre 2011 264
Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo [GS], n. 56080/13, 19 dicembre 2017 317
Louled Massoud c. Malta, n. 24340/08, 27 luglio 2010 268
Luczak c. Polonia, n. 77782/01, 27 novembre 2007 321

M. e a. c. Bulgaria, n. 41416/08, 26 luglio 2011 265
M.A. c. Danimarca, n. 6697/18, 9 luglio 2021 ..... 35, 225
M.A. c. Francia, n. 9373/15, 1º febbraio 2018 131
M.A. c. Svizzera, n. 52589/13, 18 novembre 2014 143
M.A. e a. c. Lettonia, n. 25564/18, 29 marzo 2022 160
M.A. e a. c. Lituania, n. 59793/17, 11 dicembre 2018 52
M.A. e a. c. Ungheria, n. 58680/18, 5 ottobre 2023 271
M.A. e Z.R. c. Cipro, n. 39090/20, 8 ottobre 2024 55
M.A. c. Cipro, n. 41872/10, 23 luglio 2013 ..... 160, 161
M.B. c. Paesi Bassi, n. 71008/16, 23 aprile 2024 101
M.D. e a. c. Russia, n. 71321/17, 14 settembre 2021 137
M.E. c. Danimarca, n. 58363/10, 8 luglio 2014 165
M.H. e a. c. Croazia, nn. 15670/18 e 43115/18, 18 novembre 2021 ..... 162, 249, 368
M.H. e S.B. c. Ungheria, nn. 10940/17 e 15977/17, 22 febbraio 2024 272
M.I. c. Svizzera, n. 56390/21, 12 novembre 2024 ..... 139, 143
M.K. e a. c. Polonia, n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, 23 luglio 2020 ..... 52, 159, 160
M.M.R. c. Paesi Bassi (dec.), n. 64047/10, 24 maggio 2016 ..... 352, 353
M.N. e a. c. Belgio [GS], n. 3599/18, sentenza 5 maggio 2020 38
M.S. c. Regno Unito, n. 24527/08, 3 maggio 2012 271
M.S.S. c. Belgio e Grecia [GS], n. 30696/09, 21 gennaio 2011 ..... 153, 174, 175, 178, 179, 180, 182, 192, 198, 202, 271, 280, 310, 366
M.T. e a. c. Svezia, n. 22105/18, 20 ottobre 2022 ..... 225, 226
M.Y.H. c. Svezia, n. 50859/10, 27 giugno 2013 151
Maaouia c. Francia [GS], n. 39652/98, 5 ottobre 2000 ..... 179, 202
Mahdid e Haddar c. Austria (dec.), n. 74762/01, 8 dicembre 2005 245

Makaratzis c. Grecia [GS], n. 50385/99, 20 dicembre 2004 199
Mamatkulov e Askarov c. Turchia [GS], nn. 46827/99 e 46951/99, 4 febbraio 2005 ..... 107, 165
Mannai c. Italia, n. 9961/10, 27 marzo 2012 132
Martinez Alvarado c. Paesi Bassi, n. 4470/21, 10 dicembre 2024 ..... 210, 215
Maslov c. Austria [GS], n. 1638/03, 23 giugno 2008 210
Mastromatteo c. Italia [GS], n. 37703/97, 24 ottobre 2002 200
Matsiukhina e Matsiukhin c. Svezia (dec.), n. 31260/04, 21 giugno 2005 143
Matthews c. Regno Unito [GS], n. 24833/94, 18 febbraio 1999 20
McCann e a. c. Regno Unito, n. 18984/91, 27 settembre 1995 ..... 198, 368
Medvedyev e a. c. Francia [GS], n. 3394/03, 29 marzo 2010 54
Memedova e a. c. Macedonia del Nord, nn. 42429/16, 8934/18 e 9886/18, 24 ottobre 2023 35
Mikolenko c. Estonia, n. 10664/05, 8 ottobre 2009 ..... 265, 266
Minasian e a. c. Repubblica di Moldavia, n. 26879/17, 17 gennaio 2023 278
Minjat c. Svizzera, n. 38223/97, 28 ottobre 2003 263
Mocanu e a. c. Romania [GS], nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, 17 settembre 2014 368
Mohammed c. Austria, n. 2283/12, 6 giugno 2013 191
Mohammed Hussein e a. c. Paesi Bassi e Italia (dec.), n. 27725/10, 2 aprile 2013 191
Moustahi c. Francia, n. 9347/14, 25 giugno 2020 ..... 159, 197, 198, 274, 339, 344, 345
Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio, n. 13178/03, 12 ottobre 2006 ..... 198, 249, 271, 278, 344
Muhammad e Muhammad c. Romania [GS], n. 80982/12, 15 ottobre 2020 196
Muminov c. Russia, n. 42502/06, 11 dicembre 2008 ..... 138, 145
Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio, n. 41442/07, 19 gennaio 2010 ..... 249, 271, 272

N. c. Regno Unito [GS], n. 26565/05, 27 maggio 2008 ..... 264, 277
N. c. Svezia, n. 23505/09, 20 luglio 2010 ..... 144, 353
N.A. c. Finlandia, n. 25244/18, 14 novembre 2019 52
N.A. c. Regno Unito, n. 25904/07, 17 luglio 2008 ..... 104, 137, 145, 158
N.D. e N.T. c. Spagna [GS], nn. 8675/15 e 8697/15, 13 febbraio 2020 ..... 159, 161
N.H. e a. c. Francia, nn. 28820/13, 75547/13 e 13114/15, 2 luglio 2020 ..... 174, 310
N.T.P. e a. c. Francia, n. 68862/13, 24 agosto 2018 310
Nachova e a. c. Bulgaria [GS], nn. 43577/98 e 43579/98, 6 luglio 2005 199
Nada c. Svizzera [GS], n. 10593/08, 12 settembre 2012 43

Najafli c. Azerbaigian, n. 2594/07, 2 ottobre 2012 368
Nolan e K. c. Russia, n. 2512/04, 12 febbraio 2009 49
Novruk e a. c. Russia, n. 31039/11 e altre quattro, 15 marzo 2016 109
Nowak c. Ucraina, n. 60846/10, 31 marzo 2011 274
Nunez c. Norvegia, n. 55597/09, 28 giugno 2011 215

O.M. e D.S. c. Ucraina, n. 18603/12, 15 settembre 2022 107
O.Q. c. Ungheria, n. 53528/19, 5 ottobre 2023 271
O.S.A. e a. c. Grecia, n. 39065/16, 21 marzo 2019 273
O'Donoghue e a. c. Regno Unito, n. 34848/07, 14 dicembre 2010 213
Omojudi c. Regno Unito, n. 1820/08, 24 novembre 2009 210
Omwenyeke c. Germania (dec.), n. 44294/04, 20 novembre 2007 ..... 102, 250
Opuz c. Turchia, n. 33401/02, 9 giugno 2009 352
Oravec c. Croazia, n. 51249/11, 11 luglio 2017 278
Osman c. Regno Unito, n. 23452/94, 28 ottobre 1998 200
Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito, n. 8139/09, 17 gennaio 2012 ..... 150, 165

P.S. e A.M. c. Ungheria, n. 53272/17, 5 ottobre 2023 271
Palushi c. Austria, n. 27900/04, 22 dicembre 2009 281
Paposhvili c. Belgio [GS], n. 41738/10, 13 dicembre 2016 140
Patrick Muzamba Oyaw c. Belgio (dec.), n. 23707/15, 4 aprile 2017 262
Peers c. Grecia, n. 28524/95, 19 aprile 2001 280
Phull c. Francia (dec.), n. 35753/03, 11 gennaio 2005 44
Ponomaryovi c. Bulgaria, n. 5335/05, 21 giugno 2011 307
Popov c. Francia, n. 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012 ..... 249, 271, 272
Powell c. Regno Unito (dec.), n. 45305/99, 4 maggio 2000 317
Pretty c. Regno Unito, n. 2346/02, 29 aprile 2002 349
Price c. Regno Unito, n. 33394/96, 10 luglio 2001 271

R.B.A.B. c. Paesi Bassi, n. 7211/06, 7 giugno 2016 353
R.C. c. Svezia, n. 41827/07, 9 marzo 2010 ..... 143, 144
R.D. c. Francia, n. 34648/14, 16 settembre 2016 352
R.R. e a. c. Ungheria, n. 36037/17, 2 marzo 2021 ..... 247, 271, 351
Rachwalski e Ferenc c. Polonia, n. 47709/99, 28 luglio 2009 201
Rahimi c. Grecia, n. 8687/08, 5 aprile 2011 ..... 249, 336, 339, 344, 345
Ramadan c. Malta, n. 76136/12, 21 giugno 2016 120
Ramsahai e a. c. Paesi Bassi [GS], n. 52391/99, 15 maggio 2007 ..... 198, 368

Rantsev c. Cipro e Russia, n. 25965/04, 7 gennaio 2010 ..... 105, 247, 278, 346, 347, 368
Riad e Idiab c. Belgio, n. 29787/03 e 29810/03, 24 gennaio 2008 ..... 49, 246
Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi, n. 50435/99, 31 gennaio 2006 232
Rotaru c. Romania [GS], n. 28341/95, 4 maggio 2000 365
Rusu c. Austria, n. 34082/02, 2 ottobre 2008 263
Ryabikin c. Russia, n. 8320/04, 19 giugno 2008 155

S. e Marper c. Regno Unito [GS], nn. 30562/04 e 30566/04, 4 dicembre 2008 83
S., V. e A. c. Danimarca, n. 35553/12, 36678/12 e 36711/12, 22 ottobre 2018 262
S.D. c. Grecia, n. 53541/07, 11 giugno 2009 ..... 271, 277, 280
S.E. c. Serbia, n. 61365/16, 11 luglio 2023 ..... 35, 102
S.F. e a. c. Bulgaria, n. 8138/16, 7 dicembre 2017 272
S.F. e a. c. Svezia, n. 52077/10, 15 maggio 2012 ..... 139, 144
S.M. c. Croazia, n. 60561/14, 25 giugno 2020 346
S.S. e a. c. Ungheria, nn. 56417/19 e 44245/20, 12 ottobre 2023 ..... 160, 161, 162
Saadi c. Italia [GS], n. 37201/06, 28 febbraio 2008 ..... 132, 142, 145, 150, 155
Saadi c. Regno Unito [GS], n. 13229/03, 29 gennaio 2008 .... 101, 255, 262, 264, 275, 279
Safi e a. c. Grecia, n. 5418/15, 7 luglio 2022 369
Salah Sheekh c. Regno Unito, n. 1948/04, 11 gennaio 2007 ..... 131, 138, 143
Saleck Bardi c. Spagna, n. 66167/09, 24 maggio 2011 197
Salem c. Danimarca, n. 77036/11, 1 dicembre 2016 235
Sanchez-Sanchez c. Regno Unito [GS], n. 22854/20, 3 novembre 2022 136
Savran c. Danimarca [GS], n. 57467/15, 7 dicembre 2021 ..... 140, 164
Schembri c. Malta (dec.), n. 66297/13, 19 settembre 2017 213
Segerstedt-Wiberg e a. c. Svezia, n. 62332/00, 6 giugno 2006 94
Sen c. Paesi Bassi, n. 31465/96, 21 dicembre 2001 336
Sh.D. e a. c. Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia, n. 14165/16, 13 giugno 2019 ..... 336, 339
Shahzad c. Ungheria (n. 2), n. 37967/18, 5 ottobre 2023 200
Shahzad c. Ungheria, n. 12625/17, 8 luglio 2021 ..... 49, 162, 200
Shiksaitov c. Slovacchia, nn. 56751/16 e 33762/17, 10 dicembre 2020 265
Shioshvili e a. c. Russia, n. 19356/07, 20 dicembre 2016 198
Siałkowska c. Polonia, n. 8932/05, 22 marzo 2007 202
Silver e a. c. Regno Unito [GS], nn. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, 25 marzo 1983 365
Singh c. Repubblica ceca, n. 60538/00, 25 gennaio 2005 265

Singh e a. c. Belgio, n. 33210/11, 2 ottobre 2012 143
Škoberne c. Slovenia, n. 19920/20, 15 febbraio 2024 83
Slivenko c. Lettonia [GS], n. 48321/99, 9 ottobre 2003 120
Soering c. Regno Unito, n. 14038/88, 7 luglio 1989 131
Sow c. Belgio, n. 27081/13, 19 gennaio 2016 ..... 352, 353
Stamose c. Bulgaria, n. 29713/05, 27 novembre 2012 43
Sudita Keita c. Ungheria, n. 42321/15, 12 maggio 2020 121
Sufi e Elmi c. Regno Unito, n. 8319/07 e 11449/07, 28 giugno 2011 ..... 104, 137, 141, 144, 145, 150
Sultani c. Francia, n. 45223/05, 20 settembre 2007 158
Suso Musa c. Malta, n. 42337/12, 23 luglio 2013 ..... 101, 256

T.K. e a. c. Lituania, n. 55978/20, 22 marzo 2022 144
T.M. e a. c. Russia, n. 31189/15 e altre cinque, 7 novembre 2017 150
T.P. e K.M. c. Regno Unito [GS], n. 28945/95, 10 maggio 2001 365
T.S. e M.S. c. Grecia, *n.* 15008/19, 3 ottobre 2024 ..... 263, 339
Tadzhibayev c. Russia, n. 17724/14, 1º dicembre 2015 137
Tanlı c. Turchia, n. 26129/95, 10 aprile 2001 369
Tarakhel c. Svizzera [GS], n. 29217/12, 4 novembre 2014 ..... 150, 192
Thuo c. Cipro, n. 3869/07, 4 aprile 2017 ..... 145, 200
Timishev c. Russia, nn. 55762/00 e 55974/00, 13 dicembre 2005 307
Tomic c. Regno Unito (dec.), n. 17837/03, 14 ottobre 2003 158
Trapitsyna e Isaeva c. Ungheria, n. 5488/22, 19 settembre 2024 196
Tuquabo-Tekle e a. c. Paesi Bassi, n. 60665/00, 1º dicembre 2025 226

U. c. Francia, n. 53254/20, 15 febbraio 2024 155
Udeh c. Svizzera, n. 12020/09, 16 aprile 2013 235
Üner c. Paesi Bassi [GS], n. 46410/99, 18 ottobre 2006 ..... 210, 234
Unuane c. Regno Unito, n. 80343/17, 24 novembre 2020 235
Usmanov c. Russia, n. 43936/18, 22 dicembre 2020 120

V.F. c. Francia (dec.), n. 7196/10, 29 novembre 2011 346
Vasylchuk c. Ucraina, n. 24402/07, 13 giugno 2013 201
Velikova c. Bulgaria, n. 41488/98, 18 maggio 2000 ..... 199, 368
Vilvarajah e a. c. Regno Unito, n. 13163/87 e altre quattro, 30 ottobre 1991 ..... 131, 158
Volodina c. Russia, n. 41261/17, 9 luglio 2019 352

Weber e Saravia c. Germania, n. 54934/00, 29 giugno 2006 83

Weller c. Ungheria, n. 44399/05, 31 marzo 2009 322

X. c. Svezia, n. 36417/16, 9 gennaio 2018 197
X. c. Svizzera, n. 16744/14, 26 gennaio 2017 137
Xhavara e a. c. Italia e Albania (dec.), n. 39473/98, 11 gennaio 2001 54

Y.K. c. Croazia, n. 38776/21, 17 luglio 2025 101
Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio, n. 10486/10, 20 dicembre 2011 ..... 249, 263
Yonchev c. Bulgaria, n. 12504/09, 7 dicembre 2017 94
Yüksel Erdoğan e a. c. Turchia, n. 57049/00, 15 maggio 2007 198

Z.A. e a c. Russia, n. 61411/15 e altre tre, 28 marzo 2017 49
Z.N.S. c. Turchia, n. 21896/08, 19 gennaio 2010 277
Zoletic e a. c. Azerbaigian, n. 20116/12, 7 ottobre 2021 105

Giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo

Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Karus c. Italia* (dec.), n. 29043/95, 20 maggio 1998 308
Commissione europea dei diritti umani, decisione del 1º luglio 1985, *Famiglia K. e W. c. Paesi Bassi* (dec.), n. 11278/84 120

Giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali

Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, E.B., in rappresentanza di E.H. e a. c. Belgio, comunicazione 55/2018, 3 febbraio 2022 273

Giurisprudenza della Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani

Amnesty International c. Italia, ricorso n. 178/2019, merito, 18 ottobre 2023 312

Conference of European Churches (CEC) c. Paesi Bassi, ricorso n. 90/2013, merito, 1º luglio 2014 ..... 291, 322

Defence for Children International (DCI) c. Belgio, ricorso n. 69/2011, merito, 23 ottobre 2012 110
Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi, ricorso n. 47/2008, merito, 20 ottobre 2009 ..... 110, 313, 336

European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) c. Francia, ricorso n. 114/2015, merito, 24 gennaio 2018 ..... 291, 317, 336, 342

European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi, ricorso n. 86/2012, merito, 2 luglio 2014 ..... 291, 312
European Roma and Travellers Forum c. Francia, ricorso n. 64/2011, merito, 24 gennaio 2012 162
International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) c. Grecia, Ricorso n. 173/2018, merito, 26 gennaio 2021 ..... 291, 336
International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia, ricorso n. 14/2003, merito, 8 settembre 2004 ..... 109, 291, 317
Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c. Grecia, ricorso n. 30/2005, merito, 6 dicembre 2006 293
Swedish Trade Union Confederation (LO) e Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) c. Svezia, ricorso n. 85/2012, merito, 3 luglio 2013 296

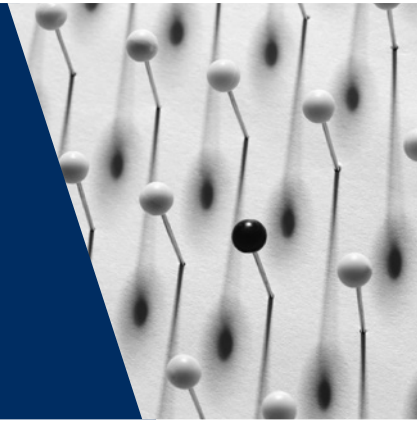
Giurisprudenza del Comitato sui diritti dell'infanzia

F.J. e a. c. Australia, comunicazione n. 2233/2013, parere del 22 marzo 2016 262
M.G.C. c. Australia, comunicazione n. 1875/2009, parere del 26 marzo 2015 262
M.M.M. e a. c. Australia, comunicazione n. 2136/2012, parere del 25 luglio 2013 262
Mann Singh c. Francia, comunicazione n. 1928/2010, parere del 19 luglio 2013 45
Ranjit Singh c. Francia, comunicazioni nn. 1876/2000 e 1876/2009, pareri del 22 luglio 2011 45
Toussaint c. Canada, comunicazione n. 2348/2014, parere del 24 luglio 2018 110

Giurisprudenza dei tribunali nazionali

Regno Unito, *GP c. Serco Plc & Anor* [2012] EWHC-1804 (Admin), 5 luglio 2012 201
Regno Unito, Corte Suprema, sentenza 23 marzo 2011, *WL (Congo) 1 & 2 c. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) c. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC-12 254

Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee



Piattaforma di condivisione delle conoscenze: banca dati ECHR-KS

La piattaforma di condivisione delle conoscenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, ECHR-KS (https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/home), fornisce un'analisi dettagliata e contestualizzata della giurisprudenza relativa a tutti i principali ambiti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo per articolo, nonché attraverso temi trasversali quali ambiente, terrorismo, protezione dei dati, immigrazione e diritti dei detenuti.

Progettata con un'interfaccia intuitiva e di facile utilizzo, la piattaforma aiuta sia i professionisti del diritto sia il pubblico generale a comprendere i principi fondamentali e gli sviluppi più recenti della giurisprudenza della Corte. L'analisi della giurisprudenza è inoltre contestualizzata mediante collegamenti agli standard internazionali pertinenti e alla dottrina.

Fondamentale, i contenuti vengono aggiornati ogni settimana e si evolvono per riflettere le nuove questioni giurisprudenziali man mano che emergono.

La piattaforma è disponibile nelle lingue ufficiali della Corte – inglese e francese – nonché in rumeno, turco e ucraino.

Corte europea dei diritti dell'uomo: banca dati della giurisprudenza «HUDOC»

La **banca dati «HUDOC»** offre accesso gratuito alla giurisprudenza della Corte EDU: http://HUDOC.echr.coe.int.

La banca dati è disponibile in armeno, bulgaro, francese, georgiano, inglese, rumeno, russo, spagnolo, turco e ucraino, e dispone di un motore di ricerca intuitivo e di facile utilizzo che consente di individuare facilmente la giurisprudenza pertinente.

Sulla pagina **«Help»** (Aiuto) del portale «HUDOC» sono disponibili lezioni video e manuali per gli utenti. Per ricevere informazioni dettagliate ed esempi su come usare i filtri e le funzioni di ricerca, l'utente può posizionare il puntatore del mouse su ? alla destra di ogni campo di ricerca.

I riferimenti alla giurisprudenza contenuti in questo manuale forniscono al lettore informazioni esaurienti che permettono di reperire facilmente il testo completo della sentenza o della decisione citate.

Prima di avviare una ricerca, occorre tenere presente che le impostazioni predefinite mostrano le sentenze della Grande Camera e della Camera a partire dall'ultima sentenza pubblicata. Per effettuare una ricerca in altre raccolte, per esempio nelle decisioni, l'utente deve spuntare l'apposita casella nel campo **«Document Collections»** (Raccolte di documenti) che compare nella parte superiore sinistra dello schermo.

Il modo più semplice per reperire un caso è inserire il numero di domanda nel campo **«Application Number»** (Numero di domanda) della sezione **«Advanced Search»** (Ricerca avanzata) che compare nella parte superiore destra dello schermo e successivamente cliccare sul pulsante blu «Search» (Cerca).

Per consultare ulteriore giurisprudenza riguardante altre questioni, per esempio in materia di asilo, l'utente può utilizzare il campo **«Search»** (Cerca) indicato con una lente di ingrandimento sulla parte superiore destra dello schermo. Nel campo «Search» (Cerca), l'utente può effettuare una ricerca digitando:

- una singola parola (per esempio «asilo» o «rifugiati»),
- un'espressione (per esempio «richiedenti asilo»),
- il titolo di un caso,

- uno Stato,
- un'espressione booleana (per esempio stranieri NEAR residenza).

Per facilitare l'utente è possibile effettuare una ricerca booleana semplice (Simple Boolean search) cliccando sulla freccia che compare all'interno del campo **«Search»** (Cerca). La ricerca booleana semplice offre sei possibilità di ricerca: «this exact word or phrase» (questa esatta parola o espressione), «all of these words» (tutte queste parole), «any of these words» (una di queste parole), «none of these words» (nessuna di queste parole), «near these words» (simile a queste parole), «free Boolean search» (ricerca booleana libera).

Una volta comparsi i risultati della ricerca, l'utente può facilmente restringere i risultati utilizzando i filtri che compaiono nel campo **«Filters»** (Filtri) sulla parte sinistra dello schermo, per esempio «Language» (Lingua) o «State» (Stato). I filtri possono essere utilizzati singolarmente o in combinazione al fine di restringere ulteriormente i risultati della ricerca. Il filtro «Keywords» (Parole chiave) può essere uno strumento utile, poiché spesso comprende termini estratti dal testo della CEDU ed è direttamente collegato al ragionamento e alle conclusioni della Corte.

Esempio: trovare la giurisprudenza della Corte sulla questione dell'espulsione dei richiedenti asilo che può esporre tali persone al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 della CEDU.

1) Innanzitutto, l'utente digita l'espressione «richiedenti asilo» nel campo **«Search»** (Cerca) e clicca sul pulsante blu «**Search**» (Cerca).

2) Dopo la visualizzazione dei risultati della ricerca, l'utente seleziona quindi il «3» all'interno del filtro **«Violation»** (Violazione) del campo **«Filters»** (Filtri) al fine di restringere i risultati a quelli connessi alle violazioni di cui all'articolo 3.

3) L'utente può dunque selezionare le rilevanti parole chiave nell'ambito del filtro **«Keywords»** (Parole chiave) al fine di restringere i risultati a quelli che sono pertinenti per l'articolo 3, quali le parole chiave «(Articolo 3) Proibizione della tortura».

Per i casi più significativi, sul portale «HUDOC» è disponibile un riassunto della sentenza costituito da una nota descrittiva e da una presentazione concisa degli elementi di fatto e di diritto, in cui viene dato risalto agli aspetti di interesse giuridico.

Qualora sia presente un riassunto, nei risultati figurerà un collegamento assieme al collegamento al testo della sentenza o alla decisione. In alternativa, l'utente può effettuare esclusivamente una ricerca di massime giuridiche spuntando la casella **«Legal Summaries»** (Sintesi giuridiche) nel campo **«Document collections»** (Raccolte di documenti).

Qualora di un determinato caso siano state pubblicate traduzioni non ufficiali, nei risultati figurerà un collegamento sotto la voce **«Language versions»** (Versioni in altre lingue) assieme al collegamento al testo della sentenza o alla decisione. Il portale «HUDOC» fornisce anche collegamenti a siti internet di terzi su cui sono presenti altre traduzioni della giurisprudenza della Corte EDU. Per maggiori informazioni, consultare «Language versions» (Versioni in altre lingue) nella sezione «Help» (Aiuto) del portale «HUDOC».

Corte di giustizia dell'Unione europea: banca dati della giurisprudenza «CURIA»

La **banca dati della giurisprudenza «CURIA»** offre accesso gratuito alla giurisprudenza della CG/CGUE: http://curia.europa.eu.

Il motore di ricerca è disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE ([749]). La **lingua** può essere selezionata nel riquadro che appare sullo schermo in alto a destra. Il motore di ricerca può essere utilizzato per cercare informazioni in tutti i documenti connessi a cause definite e pendenti presso la Corte di giustizia, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica.

All'indirizzo http://curia.europa.eu/common/juris/it/aideGlobale.pdf# è disponibile una sezione Aiuto. È presente una pagina di aiuto anche per ogni riquadro di ricerca, alla quale si può accedere cliccando sull'icona e che contiene informazioni utili volte ad aiutare l'utente a utilizzare lo strumento nel miglior modo possibile.

Il modo più semplice per reperire una causa specifica consiste nell'inserire il numero completo della causa nel riquadro di ricerca denominato **Numero di causa** e poi cliccare sul pulsante verde «Cerca». È anche possibile cercare una causa utilizzando

([749]) Lingue disponibili dal 30 aprile 2004: spagnolo, danese, tedesco, greco, inglese, francese, italiano, neerlandese, portoghese, finlandese e svedese; dal 1º maggio 2004: ceco, estone, lettone, lituano, ungherese, polacco, slovacco e sloveno; dal 1º gennaio 2007: bulgaro e rumeno; dal 30 aprile 2007: maltese; dal 31 dicembre 2011: irlandese; e dal 1º luglio 2013: croato.

una parte del numero di causa. Per esempio, digitando «122» nel campo **Numero di causa** si trovano le cause n. 122 di tutti gli anni nonché trattate dinanzi a tutti e tre gli organi giurisdizionali: Corte di giustizia, Tribunale e/o Tribunale della funzione pubblica.

In alternativa, è altresì possibile utilizzare il campo **Nome delle parti** per effettuare una ricerca con il nome corrente di una causa. Si tratta in genere del nome delle parti in causa indicato in forma semplificata.

Per contribuire a restringere i risultati della ricerca sono disponibili complessivamente 16 campi di ricerca multifunzionali. I differenti campi di ricerca sono di facile impiego e possono essere utilizzati in varie combinazioni. Spesso i campi sono dotati di elenchi di ricerca ai quali si può accedere cliccando sull'icona corrispondente e selezionando i termini di ricerca disponibili.

Per ricerche più generali, utilizzando il campo **Parole del testo** si ottengono risultati basati su ricerche di parole chiave in tutti i documenti pubblicati nella Raccolta della giurisprudenza dal 1954 e, dal 1994, nella Raccolta della giurisprudenza – Funzione pubblica (RaccFP).

Per effettuare ricerche in settori più specifici, si può utilizzare il campo **Materia**. A tal fine occorre cliccare sull'icona alla destra del campo e selezionare dall'elenco la/e materia/e pertinente/i. I risultati della ricerca mostreranno quindi un elenco alfabetico dei documenti selezionati connessi alle questioni giuridiche trattate nelle decisioni della Corte di giustizia, del Tribunale e del Tribunale della funzione pubblica nonché nei pareri degli Avvocati generali.

Il portale «CURIA» dispone inoltre di strumenti aggiuntivi della giurisprudenza:

Accesso numerico: questa sezione è una raccolta che consente di individuare informazioni per ogni causa trattata dinanzi a uno dei tre organi giurisdizionali. Le cause sono presentate in ordine numerico, in base al loro deposito presso le rispettive cancellerie. È stabilito un collegamento attraverso il numero di causa. È possibile accedere alla sezione «Accesso alla giurisprudenza per numero di causa» all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/.

Repertorio della giurisprudenza: questa sezione offre una classificazione sistematica delle massime della giurisprudenza sui punti essenziali di diritto illustrati nella pronuncia considerata. Tali massime si basano il più fedelmente possibile sul testo stesso della pronuncia. La sezione «Repertorio» è disponibile all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/.

Schede informative: questa sezione contiene documenti elaborati dalla Direzione Ricerca e Documentazione della Corte, che individuano, per specifiche materie, i punti di diritto più rilevanti tratti da una selezione di sentenze.

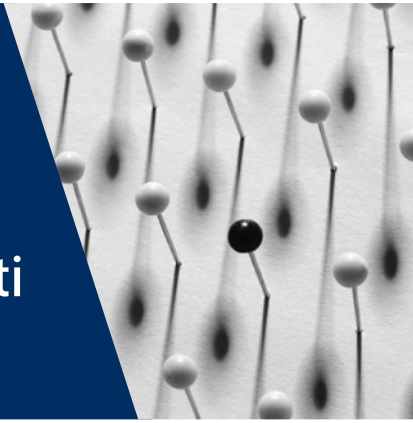
Raccolta mensile della giurisprudenza: questa sezione raccoglie i riassunti delle decisioni della Corte di giustizia e del Tribunale che rivestono particolare importanza. Le decisioni sono classificate per materia.

Selezione annuale delle principali sentenze: questa sezione comprende i riassunti delle principali decisioni della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea adottate ogni anno a partire dal 2022. La raccolta annuale delle decisioni principali è pubblicata con cadenza annuale, e le decisioni sono classificate tematicamente, secondo un sistema ispirato alla struttura dei trattati dell'UE.

Note di dottrina alla giurisprudenza: questa sezione contiene gli estremi di pubblicazione delle note di dottrina alla giurisprudenza dei tre organi giurisdizionali dalla data della loro istituzione. La giurisprudenza è classificata per singola giurisdizione in ordine cronologico di pubblicazione, secondo il numero di causa. Gli estremi di pubblicazione sono in lingua originale. La sezione «Note di dottrina alla giurisprudenza» è disponibile all'indirizzo https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5132/en/case-names-and-citations

Banca dati di giurisprudenza nazionale: questa banca dati esterna, alla quale è possibile accedere tramite il portale «CURIA», offre accesso alla giurisprudenza nazionale pertinente relativa al diritto dell'Unione. La banca dati si basa su una raccolta della giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali degli Stati membri dell'UE, effettuata mediante uno spoglio selettivo di riviste giuridiche e di contatti diretti con numerosi organi giurisdizionali nazionali. La «Banca dati di giurisprudenza nazionale» è disponibile in inglese e in francese all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/.

Tavola del diritto derivato e accordi internazionali selezionati



Diritto derivato

Nota: la tabella sottostante contiene soltanto quegli atti che sono in vigore al 1° luglio 2026 e non elenca gli atti individuali che modificano gli strumenti dell'UE pertinenti. La versione consolidata più aggiornata di ciascuno strumento è disponibile su EUR-Lex, cliccando sul collegamento «Versione consolidata attuale».

In abbreviato	Titolo
Asilo	
Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) 2024/1351]	Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, GU L, 2024/1351, 22.5.2024
Regolamento Eurodac [(UE) 2024/1358]	Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013,che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giusti, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1

In abbreviato	Titolo
Regolamento di esecuzione (UE) 2025/2055 della Commissione	Regolamento di esecuzione (UE) 2025/2055 della Commissione, del 2 ottobre 2025, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la gestione dell'asilo e della migrazione e che abroga il regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione
Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346]	Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, GU L, 2024/1346, 22.5.2024
Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348]	Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, GU L, 2024/1348, 22.5.2024
Regolamento sul concetto di paese terzo sicuro (UE) 2026/463	Regolamento (UE) 2026/463 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro, GU L, 2026/463, 26.2.2026
Regolamento sui paesi di origine sicuri (UE) 2026/464	Regolamento (UE) 2026/464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, GU L, 2026/464, 26.2.2026
Regolamento qualifiche [(UE) 2024/134]	Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L, 2024/1347, 22.5.2024
Direttiva relativa alla protezione temporanea (2001/55/CE)	Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12
Regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore [(UE) 2024/1359]	Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, GU L, 2024/1359, 22.5.2024

In abbreviato	Titolo
Regolamento dell'EUAA [(UE) 2021/2300]	Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, GU L 468 del 30.12.2021, pag. 1
Tratta di esseri umani	
Direttiva sulla tratta degli esseri umani (2011/36/UE)	Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1
Direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani (2004/81/CE)	Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19
Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica [(UE) 2024/1385]	Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, GU L, 2024/1385, 24.5.2024
Direttiva diritti vittime (2012/29/CE)	Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57
Frontiere e Schengen	
Regolamento (UE) 2019/1896	Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1
Codice frontiere Schengen [regolamento (UE) 2016/399]	Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1
Regolamento frontiere marittime [(UE) n. 656/2014]	Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 189 del 27.6.2014, pag. 93
Regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356]	Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, GU L, 2024/1356, 22.5.2024

In abbreviato	Titolo
Regolamento sul meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen [(UE) 2022/922]	Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio del 9 giugno 2022 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013, GU L 160 del 15.6.2022, pag. 1
Decisione n. 1105/2011/UE	Decisione n. 1105/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativa all'elenco dei documenti di viaggio che consentono di attraversare le frontiere esterne e sui quali può essere apposto un visto e relativa alla creazione di un meccanismo per stabilire tale elenco, GU L 287 del 4.11.2011, pag. 9
Regolamento (CE) n. 1931/2006	Regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione di Schengen, GU L 405 del 30.12.2006, pag. 1
Regolamento sulle informazioni anticipate sui passeggeri [(UE) 2025/12]	Regolamento (UE) 2025/12 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sulla raccolta e sul trasferimento delle informazioni anticipate sui passeggeri al fine di migliorare e agevolare le verifiche alle frontiere esterne, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726 e (UE) 2019/817 e abroga la direttiva 2004/82/CE del Consiglio, GU L, 2025/12, 8.1.2025
Regolamento sulle informazioni anticipate sui passeggeri [(UE) 2025/13]	Regolamento (UE) 2025/13 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sulla raccolta e sul trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale riguardo ai reati di terrorismo e ai reati gravi, e che modifica il regolamento (UE) 2019/818, GU L, 2025/13, 8.1.2025
Direttiva sui dati dei passeggeri (2004/82/CE)	Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24
Direttiva relativa al codice di prenotazione (PNR)	Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132
Direttiva sulle sanzioni per i vettori (2001/51/CE)	Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, GU L 187 del 10.7.2001, pag. 45

In abbreviato	Titolo
Sistemi IT dell'UE su larga scala e protezione dei dati	
Regolamento sull'intelligenza artificiale [(UE) 2024/1689]	Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale) (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L, 2024/1689, 12.7.2024
Interoperabilità - Regolamento sulla cooperazione di polizia e giudiziaria [(UE) 2019/818]	Regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità dei sistemi d'informazione dell'UE nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816, GU L 135 del 22.5.2019, pag. 85.
Interoperabilità - Regolamento frontiere e visti [(UE) 2019/817]	Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio, GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27
Regolamento ECRIS-TCN [(UE) 2019/816]	Regolamento (UE) 2019/816 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (ECRIS-TCN) e integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari, e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726, GU L 135 del 22.5.2019, pag. 1
Regolamento SIS [(UE) 2018/1862]	Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56
Regolamento SIS relativo ai controlli alle frontiere [(UE) 2018/1861]	Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e che abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 14

In abbreviato	Titolo
Regolamento SIS in materia di rimpatri [(UE) 2018/1860]	Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 1
Decisione del Consiglio 2013/158/UE	Decisione del Consiglio 2013/158/UE, del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di applicazione del regolamento (CE) n. 187/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 87 del 27.3.2013, pag. 10
Decisione del Consiglio 2013/157/UE	Decisione del Consiglio 2013/157/UE, del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di applicazione della decisione 2007/533/GAI, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 87 del 27.3.2013, pag. 8
Regolamento EU-LISA [(UE) 2018/1726]	Regolamento (UE) 2018/1726 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), che modifica il regolamento (CE) n. 1987/2006 del Consiglio e la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 1077/2011, GU L 295 del 21.11.2018, pag. 99
Regolamento ETIAS [(UE) 2018/1240]	Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo d'informazione e di autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1
Regolamento EES [(UE) 2017/2226]	Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20
Regolamento Europol [(UE) 2016/794]	Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI del 24.5.2016, pag. 53

In abbreviato	Titolo
Regolamento generale sulla protezione dei dati [(UE) 2016/679]	Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1
Regolamento sulla protezione dei dati delle istituzioni dell'UE [(UE) 2018/1725]	Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39
Direttiva sulla protezione dei dati per le autorità giudiziarie e di polizia [(UE) 2016/680]	Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagini, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89
Regolamento VIS [(CE) n. 767/2008]	Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS), GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60
Decisione del Consiglio GAI VIS (2008/633/GAI)	Decisione 2008/633/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 129
Visti	
Regolamento sulla lista visti [(UE) 2018/1806]	Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 303 del 28.11.2018, pag. 39
Regolamento sui visti per soggiorni di lunga durata [(UE) n. 265/2010]	Regolamento (UE) n. 265/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di un visto per soggiorni di lunga durata, GU L 85 del 31.3.2010, pag. 1
Codice dei visti [regolamento (CE) n. 810/2009]	Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1

In abbreviato	Titolo
Regolamento sul visto di modello uniforme [(CE) n. 1683/95]	Regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti, GU L 164 del 14.7.1995, pag. 1
Migrazione irregolare e rimpatri	
Regolamento sulla rete europea degli ufficiali di collegamento [(UE) 2019/1240]	Regolamento (UE) 2019/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, GU L 198 del 25.7.2019, pag. 88
Regolamento sul lasciapassare UE [(UE) 2016/1953]	Regolamento (UE) 2016/1953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e recante abrogazione della raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994, GU L 311 del 17.11.2016, pag. 13
Direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE)	Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24
Direttiva rimpatri (2008/115/CE)	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98
Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349]	Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148, GU L, 2024/1349, 22.5.2024
Decisione del Consiglio 2004/573/CE	Decisione del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE), GU L 261 del 6.8.2004, pag. 1
Direttiva del Consiglio 2003/110/CE	Direttiva 2003/110/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, GU L 321 del 6.12.2003, pag. 26
Direttiva sul favoreggiamento (2002/90/CE)	Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, GU L 328 del 5.12.2002, pag. 17
Regolamento (UE) 2025/2611	Regolamento (UE) 2025/2611 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2025, che modifica il regolamento (UE) 2016/794 per quanto riguarda il potenziamento del sostegno di Europol e il rafforzamento della cooperazione di polizia per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, GU L 2025/2611, 22.12.2025

In abbreviato	Titolo
Direttiva sul riconoscimento reciproco (2001/40/CE)	Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, GU L 149 del 2.6.2001, pag. 34
Decisione del Consiglio 2004/191/CE	Decisione 2004/191/CE del Consiglio, del 23 febbraio 2004, che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, GU L 60 del 27.2.2004, pag. 55
Risoluzione del Consiglio contro i matrimoni fittizi, 1997	Risoluzione del Consiglio, del 4 dicembre 1997, sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi (97/C 382/01), GU C 382 del 16.12.1997, pag. 1
Migrazione regolare	
Direttiva ricercatori e studenti [(UE) 2016/801]	Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari, GU L 132 del 21.5.2016, pag. 21
Direttiva sui lavoratori in trasferimento all'interno di società (2014/66/UE)	Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari temporanei, GU L 157 del 27.5.2014, pag. 1
Direttiva sui lavoratori stagionali (2014/36/UE)	Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, GU L 94 del 28.3.2014, pag. 375
Direttiva sul permesso unico [(UE) 2024/1233]	Direttiva (UE) 2024/1233 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, GU L, 2024/1233, 30.4.2024
Direttiva sulla carta blu [(UE) 2021/1883]	Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, GU L 382 del 28.19.2021, pag. 1
Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE)	Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44

In abbreviato	Titolo
Direttiva 2011/51/UE	Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 132 del 19.5.2011, pag. 1
Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE)	Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, GU L 251 del 3.102003, pag. 12
Regolamento relativo al modello uniforme per i permessi di soggiorno [(CE) n. 1030/2002]	Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, GU L 157 del 15.6.2002, pag. 1
Libera circolazione, sicurezza sociale e parità di trattamento	
Regolamento sulla sicurezza delle carte d'identità e dei documenti di soggiorno [(UE) 2025/1208]	Regolamento (UE) 2025/1208 del Consiglio, del 12 giugno 2025, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L, 2025/1208 del 20.6.2025
Regolamento (UE) n. 492/2011	Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 141 del 27.5.2011, pag. 1
Direttiva qualifiche professionali (2005/36/CE)	Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22
Regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [(CE) n. 883/2004]	Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1
Regolamento (UE) n. 1231/2010	Regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, GU L 344 del 29.12.2010, pag. 1
Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)	Direttiva 2004/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77

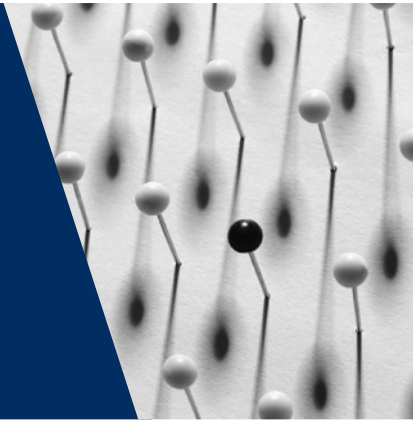
In abbreviato	Titolo
Direttiva sulla parità di trattamento (2000/43/CE)	Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22
Direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE)	Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1

Accordi internazionali selezionati

In abbreviato	Titolo
Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito	Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU L 149 del 30.4.2021, pag. 10
Accordo sul recesso del Regno Unito dall'UE	Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, 24 gennaio 2020, GU L 29 del 31.1.2020, pag. 7
Accordo Comunità Europea – Svizzera	Accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone – Atto finale – Dichiarazioni comuni – Informazione relativa all'entrata in vigore dei sette accordi con la Confederazione svizzera nei settori della libera circolazione delle persone, del trasporto aereo e su strada, degli appalti pubblici, della cooperazione scientifica e tecnologica, del reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e degli scambi di prodotti agricoli, 21 giugno 1999, GU L 114 del 30.4.2002, pag. 6
Accordo sullo Spazio economico europeo	Accordo sullo Spazio economico europeo – Atto finale – Dichiarazioni comuni – Dichiarazioni dei governi degli Stati membri della Comunità e degli Stati AELS – Accordi – Verbale concordato – Dichiarazioni di una o più parti contraenti all'accordo sullo Spazio economico europeo, 2 maggio 1992, GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3
Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985	*Acquis* di Schengen – Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 19 giugno 1990, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19
Protocollo addizionale all'accordo di Ankara	Protocollo addizionale e protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore – Atto finale – Dichiarazioni, GU L 293 del 29.12.1972, pag. 3

In abbreviato	Titolo
Accordo di Samoa	Accordo di partenariato tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, GU L, 2023/2862 del 28.12.2023

Fonti online

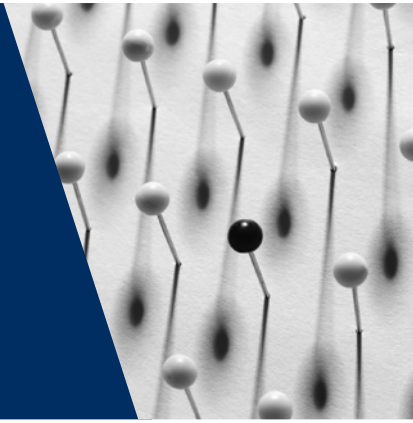


Fonti	Indirizzo internet
ONU	
Relatore speciale dell'ONU sui diritti umani dei migranti	https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-migrants
Relatore speciale dell'ONU sulla tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti	https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-torture
Sottocomitato dell'ONU sulla prevenzione della tortura	https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/introduction-committee
Giurisprudenza degli organismi delle Nazioni Unite	https://juris.ohchr.org
Refworld (banca dati della legislazione in materia di rifugiati dell'ACNUR)	https://www.refworld.org
Network sulla migrazione dell'ONU	https://migrationnetwork.un.org/
Trattati internazionali depositati presso il Segretariato Generale dell'ONU	https://treaties.un.org/
Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) – lavoro sulla migrazione	https://www.ohchr.org/en/migration
Procedure speciali del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite	https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council
Consiglio d'Europa	
Corte EDU	https://www.echr.coe.int/
Banca dati della giurisprudenza della Corte EDU «HUDOC»	https://hudoc.echr.coe.int/
Piattaforma di condivisione delle conoscenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR-KS)	https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/home

Fonti	Indirizzo internet
Biblioteca della Corte EDU	https://www.echr.coe.int/about-the-library
Raccolta delle schede informative della Corte EDU e altri materiali tematici	https://www.echr.coe.int/factsheets https://www.echr.coe.int/press
Dipartimento del Consiglio d'Europa per l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU	https://www.coe.int/en/web/execution
Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)	https://www.coe.int/en/web/cpt
Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa	http://www.coe.int/en/web/commissioner
Carta sociale europea	https://www.coe.int/en/web/european-social-charter
Decisioni e conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali	https://hudoc.esc.coe.int
Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)	https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking
Consiglio d'Europa, Divisione Migrazione e Rifugiati	https://www.coe.int/en/web/migration-and-refugees
Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (GREVIO)	https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio
Consiglio di esperti del Consiglio d'Europa sulla legislazione in materia di ONG	https://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council
Network europeo sull'apolidia	https://www.statelessness.eu/
UE	
Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CURIA)	https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/
Rassegne trimestrali delle sentenze della CGUE e delle cause pendenti in materia di asilo, frontiere e immigrazione	https://cmr.jur.ru.nl/cjeu/
Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)	https://www.euaa.europa.eu/
EUAA, Training Curriculum	https://euaa.europa.eu/training
Commissione europea, direzione generale della Migrazione e degli Affari interni	https://home-affairs.ec.europa.eu/index_en
Rete europea sulle migrazioni	https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn_en
Portale UE sull'immigrazione	https://immigration-portal.ec.europa.eu/index_en
Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)	https://fra.europa.eu/

Fonti	Indirizzo internet
Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)	https://www.frontex.europa.eu/
Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA)	https://www.eulisa.europa.eu/
Ufficio dei trattati dell'UE	https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html
Registro pubblico dei documenti di viaggio e di identità autentici online (PRADO)	https://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-start-page.html
Piattaforma sull'apolidia della rete europea sulle migrazioni	https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/expert-groups_en
Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE)	https://ecre.org/
Rete giuridica europea in materia di asilo (ELENA)	https://elenaforum.org/about-elena/

Approfondimenti



La selezione di riferimenti riportata di seguito comprende pubblicazioni di organizzazioni internazionali, studiosi, ONG nonché della Corte EDU e della FRA. L'elenco degli approfondimenti è stato raggruppato in nove ampie categorie (letteratura generale, legislazione in materia di asilo e di rifugiati, trattenimento, migranti in situazione irregolare e rimpatrio, bambini, persone con disabilità, gestione delle frontiere e sistemi informatici su larga scala e apolidi). In alcuni casi, come si può evincere dal titolo, la pubblicazione riguarda più di un settore. È inoltre possibile reperire articoli sugli argomenti affrontati nel presente manuale in varie riviste, quali lo «European Journal of Migration and Law», l'«International Journal of Refugee Law», il «Refugee Survey Quarterly» e altre.

Letteratura generale

ACNUR, *Toolkit on how to require interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persone in need of International protection* (Guida relativa alla richiesta di misure cautelari ex articolo 39 del regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo per le persone che necessitano di protezione internazionale), Strasburgo, Rappresentanza dell'ACNUR presso le istituzioni europee, 2025.

Chetail, V., *International Migration Law* (Diritto internazionale della migrazione), Oxford, Oxford University Press, 2019.

Chetail, V., Chotinukul, J. e Raimondo, G. (a cura di), *Elgar Concise Encyclopaedia of Migration and Asylum Law* (Enciclopedia Elgar di diritto della migrazione e dell'asilo), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2025.

Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida pratica alle condizioni di ricevibilità*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2024.

Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida sulla giurisprudenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Immigrazione*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2020.

Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Human rights of migrants* (I diritti umani dei migranti), A/HRC/54/81, Ginevra, 2023.

FRA, *Fundamental Rights Report 2022* (Rapporto 2022 sui diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2022.

FRA, *Asylum and Migration: Progress Achieved and Remaining Challenges* (Asilo e migrazione: progressi compiuti e sfide rimanenti), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2023.

FRA, *Fundamental Rights Report 2023* (Rapporto 2023 sui diritti fondamentali), Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2023.

FRA, *Fundamental Rights Report 2024* (Rapporto 2024 sui diritti fondamentali], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2024.

FRA e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2016.

FRA e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2018.

FRA, Consiglio d'Europa, e Garante europeo della protezione dei dati, *Manuale sul diritto europeo in materia di protezione dei dati*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2018.

Frigo, M. e al., *Migration and international human rights law: a practitioners' guide* (L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani: guida per operatori del diritto), Ginevra, Commissione internazionale dei giuristi, 2021, edizione aggiornata.

Ktistakis, Y., *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter* (La protezione dei migranti ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2016, seconda edizione.

Opeskin, B., Perruchoud, R. e Redpath-Cross, J. (a cura di), *Foundations of International Migration Law* (Fondamenti di diritto internazionale della migrazione), Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Peers, S., *EU justice and home affairs law, Volumes I-II* (La legislazione dell'UE in materia di giustizia e affari interni, volumi I-II), Oxford, Oxford University Press, 2023, quarta edizione.

Schmahl, S. e Breuer, M. (a cura di), *The Council of Europe: Its Laws and Policies* (Il Consiglio d'Europa: le sue leggi e politiche), Oxford, Oxford University Press, 2017.

Thym, D. e Hailbronner, K. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law: Article-by-Article Commentary, 3rd edition* (Diritto dell'UE in materia di immigrazione e asilo: commentario articolo per articolo, terza edizione), Monaco/Oxford/Baden-Baden, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2022.

Tsourdi, L. e De Bruycker, P. (a cura di), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law* (Manuale di ricerca sul diritto dell'UE in materia di migrazione e asilo), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2022.

Legislazione in materia di asilo e di rifugiati

ACNUR, *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection* (Manuale e linee guida sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato e linee guida in materia di protezione internazionale), HCR/1P/4/ENG/REV. 4, ACNUR, Ginevra, 2019.

ACNUR e Consiglio d'Europa, *Protecting refugees* (Proteggere i rifugiati), Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, 2013.

Bulos, C., Ineli-Ciger, M., Singer, S. e Stoyanova, V. (a cura di), *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System* (Richiedere asilo nell'Unione europea: questioni di protezione sollevate dalla seconda fase del sistema europeo comune di asilo), Leiden, Brill | Nijhoff, 2015.

Consiglio d'Europa, *Gender-based asylum claims and non-refoulement: Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention* (Richieste di asilo basate sul genere e diritto di non respingimento: articoli 60 e 61 della Convenzione di Istanbul), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2019.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo), adottate il 1º luglio 2009.

Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe: Issue paper* (Realizzare il diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati in Europa), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2017.

Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) e Rete giuridica europea in materia di asilo (European Legal Network on Asylum, ELENA), *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe* (Indagine in materia di assistenza legale ai richiedenti asilo), ottobre 2010.

Costello, C., Foster, M. e McAdam, J. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (Manuale di Oxford sul diritto internazionale dei rifugiati), Oxford, Oxford University Press, 2021.

EASO, *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche, seconda edizione*, 2020.

EUAA, *Giurisprudenza sulle condizioni materiali di accoglienza nell'asilo – sanzioni, riduzioni e revoche*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, novembre 2024.

EUAA, *Jurisprudence on the Application of the Temporary Protection Directive* (Giurisprudenza sull'applicazione della direttiva sulla protezione temporanea), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, ottobre 2024.

EUAA, *Guida pratica sulla fornitura di informazioni nella procedura di asilo*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, dicembre 2024.

EUAA, *Giurisprudenza relativa alla violenza di genere contro le donne*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, febbraio 2025.

EUAA, *Practical Guide on Free Legal Counselling* (Guida pratica in riguardo all'orientamento legale gratuito), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, ottobre 2025.

EUAA, *Practical Guide on applicants with diverse sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics* (Guida pratica sui richiedenti con diversi orientamenti sessuali, identità di genere, espressioni di genere e caratteristiche sessuali), Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2025.

EUAA, *Operational Standards and indicators on the asylum procedure* (Norme operative e indicatori sulla procedura di asilo), Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, novembre 2025.

FRA, *Access to effective remedies: the asylum-seekers perspective* (L'accesso a mezzi di impugnazione efficaci: il punto di vista dei richiedenti asilo), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2010.

FRA, *The duty to inform applicants about asylum procedures: the asylum-seekers perspective* (Il dovere di informare i richiedenti in merito alla procedura di asilo: il punto di vista dei richiedenti asilo), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2010.

FRA, *Le ripercussioni sui diritti umani dell'obbligo di fornire le impronte digitali per Eurodac*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2015.

Gammelthoft-Hansen, T., *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control* (L'accesso all'asilo: il diritto internazionale dei rifugiati e la globalizzazione del controllo della migrazione), Cambridge University Press, 2011.

Goodwin-Gill, G. S. e McAdam, J., *The refugee in international law* (Il rifugiato nel diritto internazionale), Oxford University Press, 2021.

Hathaway, J. C., *The rights of refugees under international law* (I diritti dei rifugiati ai sensi del diritto internazionale), Cambridge University Press, 2021.

Hathaway, J. C. e Foster, M., *The Law of Refugee Status* (Diritto in materia di status del rifugiato), Cambridge, Cambridge University Press, 2021, seconda edizione.

Łysienia, M., *Seeking Convergence? A Comparative Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union on Seeking Asylum* (Alla ricerca di convergenza? Analisi comparativa della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di asilo), Zurigo, Sui Generis, 2022.

Rikhof, J., *Exclusion and Refoulement: Criminality in International and Domestic Refugee Law* (Esclusione e respingimento: la criminalità nel diritto dei rifugiati internazionale e nazionale), Toronto, Irwin Law, 2023.

Migranti in situazione irregolare e rimpatrio

Cholewinski, R., *Irregular migrants: access to minimum social rights* (Migranti irregolari: accesso ai diritti sociali minimi), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2006.

Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *Human Rights of Irregular Migrants, Resolution 1509 (2006) adopted on 27 June 2006* [Diritti umani dei migranti in situazione irregolare, Risoluzione 1509 (2006) adottata il 27 giugno 2006], Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2006.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Twenty Guidelines on Forced Return* (Venti linee guida sul rimpatrio forzato), adottate il 4 maggio 2005.

FRA, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* (Diritti fondamentali dei migranti in situazione irregolare nell'Unione europea), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2011.

FRA, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migranti in situazione irregolare impiegati nel lavoro domestico: sfide ai diritti fondamentali per l'Unione europea e i suoi Stati membri), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2011.

FRA, *Cost of exclusion from healthcare – the case of migrants in an irregular situation* (Costi dell'esclusione dall'assistenza medica – il caso dei migranti in situazione irregolare), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2015.

FRA, *Out of sight: migrant women exploited in domestic work* (Lontano dagli occhi: donne migranti sfruttate nel lavoro domestico), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

FRA, *Protecting Migrants in an Irregular Situation from Labour Exploitation – Role of the Employers Sanctions Directive* (Proteggere i migranti in situazione irregolare dallo sfruttamento lavorativo – Il ruolo della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2021.

Ginés Martín, D., *When Deportation Fails. Non-Removable Migrants in the European Union* (Quando il rimpatrio fallisce. I migranti non rimovibili nell'Unione europea), Oxford University Press, Oxford, 2025.

Lutz, F. e Mananashvili, S., «Return Directive 2008/115/EC» [Direttiva rimpatri 2008/118/EC], in: Thym, D. e Hailbronner, K. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary* (Diritto UE in materia di immigrazione e asilo. Commentario), Monaco/Oxford/Baden-Baden, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, seconda edizione, pagg. 658-763.

Majcher, I., *The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law: Analysis of Return Decision, Entry Ban, Detention and Removal* (La direttiva rimpatri dell'Unione europea e la sua compatibilità con il diritto internazionale dei diritti umani: analisi della decisione di rimpatrio, del divieto d'ingresso, del trattenimento e dell'allontanamento), Leiden, Brill | Nijhoff, 2020.

Molnár, T., *The Interplay between the EU's Return Acquis and International Law* (L'interazione tra l'*acquis* dell'UE in materia di rimpatri e il diritto internazionale), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2021.

Moraru, M., Cornelisse, G. e De Bruycker, Ph. (a cura di), *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union* (Diritto e dialogo giudiziario sul ritorno di migranti irregolari dall'UE), Oxford, Hart Publishing, 2020.

Parlamento Europeo, Dipartimento per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update* (Adatto allo scopo? La direttiva sulla facilitazione e la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria ai migranti irregolari: Aggiornamento 2018), 2018.

Rondine, F., «The Fiction of Non-entry in European Migration Law: Its Implications on the Rights of Asylum Seekers and Irregular Migrants at European Borders» (La finzione della non-entrata nel diritto migratorio europeo: implicazioni sui diritti dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari alle frontiere europee), *European Journal of Migration and Law*, 2024, pagg. 291-316.

Vavoula, N., «The Criminalisation of Irregular Migration under EU Law: An Evolving Human-Rights Centred Legal Framework?» (La criminalizzazione della migrazione irregolare nel diritto dell'UE: un quadro giuridico in evoluzione incentrato sui diritti umani?), in: Mitsilegas, V., Bergström, M. e Quintel, T. (a cura di), *Research Handbook on EU Criminal Law* (Manuale di ricerca sul diritto penale dell'UE), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2024, pagg. 296-320.

Trattenimento

Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Report Doc. 12105, Resolution 1707 (2010) e Recommendation 1900 (2010) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe [Relazione Doc. 12105, risoluzione 1707 (2010) e raccomandazione 1900 (2020) sul trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari in Europa], 2010.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules [Raccomandazione R(2006)2 sulle Regole penitenziarie europee], adottata nel 2006 e riveduta nel 2020.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results* (Alternative al trattenimento dei migranti: incoraggiare risultati effettivi), CM(2019)147.

Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida all'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Diritto alla libertà e alla sicurezza*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2025.

EASO, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – analisi giuridica*, Lussemburgo Ufficio delle pubblicazioni, 2019.

Edwards, A., *Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants* (Ritorno ai fondamentali: il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona e «alternative al trattenimento» di rifugiati, richiedenti asilo, apolidi e altri migranti), 2011, documento preparato per l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Serie di studi in materia di politica giuridica e di protezione.

European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law* (Trattenimento di richiedenti asilo, migrant irregolari e stato di diritto), Vienna European Law Institute, 2017.

FRA, *Detention of third-country nationals in return procedures* (Trattenimento di cittadini di paesi terzi nelle procedure di rimpatrio), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2010.

FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures* (Alternative al trattenimento di richiedenti asilo e persone soggette a procedure di rimpatrio), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2015.

FRA, *European legal and policy framework on immigration detention of children* (Quadro europeo giuridico e politico in materia di trattenimento di bambini migranti), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2017.

FRA, *Update of the 2016 FRA Opinion on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy, Opinion – 3/2019 [Hotspots Update]* [Aggiornamento del parere della FRA 2016 sui diritti fondamentali negli hotspots stabiliti in Grecia e Italia, Parere 3/2019 (Aggiornamento Hotspots)], 2019.

FRA, *Legal Aid for Returnees Deprived of Liberty* (Assistenza legale per i rimpatriati privati della libertà), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2021.

International Detention Coalition, *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (Esistono alternative: un manuale per la prevenzione del trattenimento non necessario degli immigrati), edizione aggiornata, Melbourne, International Detention Coalition, 2015.

EUAA, Orientamenti sulle alternative al trattenimento, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2024.

Libera circolazione nell'UE

Barnard, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms, eighth edition* (Il diritto sostanziale dell'UE: le quattro libertà, ottava edizione), Oxford, Oxford University Press, 2025.

Davies, G., «When Do Union Citizens and Their Families Have the Right to Equal Treatment on Grounds of Nationality in EU Law?» (Quando i cittadini dell'Unione e le loro famiglie hanno diritto alla parità di trattamento per nazionalità nel diritto dell'UE?), *European Journal of Migration and Law*, 2024, pagg. 267-290.

FRA, *Making EU citizens' rights a reality: national courts enforcing freedom of movement and related rights* (Fare dei diritti dei cittadini europei una realtà: tribunali nazionali che applicano il diritto alla libertà di circolazione e diritti correlati), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

Guild, E., Peers, S. e Tomkin, J. (a cura di), *The EU Citizenship Directive. A Commentary* (Direttiva dell'UE sulla cittadinanza. Commentario), Oxford, Oxford University Press, 2019, seconda edizione.

Nic Shuibhnem, N. (a cura di), *Revisiting the Fundamentals of the Free Movement of Persons in EU Law* (Riesaminare i fondamenti della libera circolazione delle persone nel diritto dell'UE), Oxford, Oxford University Press, 2023.

Persone con disabilità

Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, guidance for human rights monitors* (Monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, orientamenti per gli osservatori dei diritti umani), HR/P/PT/17, 2010.

EUAA, *Fact Sheet No. 14: Safeguards for Asylum Applicants with Disabilities* (Scheda informativa n. 14: garanzie per i richiedenti asilo con disabilità), 2022.

EUAA, *Persons with Disabilities in Asylum and Reception Systems* (Persone con disabilità nei sistemi di asilo e accoglienza), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2024.

ECRE, *The Rights of Refugees and Asylum Applicants with Disabilities* (I diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo con disabilità), Bruxelles, 2024.

FRA, *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law* (La tutela giuridica delle persone con problemi di salute mentale ai sensi della legislazione in materia di non discriminazione), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2011.

Infanzia

ACNUR, *Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child* (Linee guida dell'ACNUR sulla valutazione e determinazione dell'interesse superiore del minore), 2021.

Consiglio d'Europa, *How to convey child-friendly information to children in migration. A handbook for frontline professionals* (Come trasmettere informazioni a misura di bambino in caso di migrazione. Un manuale per i professionisti in prima linea), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2018.

Consiglio d'Europa, *Promoting child-friendly approaches in the area of migration: standards, guidance and current practices* (Promuovere approcci a misura di bambino nell'area della migrazione: standards, linee guida e pratiche), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2019.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Recommendation CM/Rec(2019)11 on Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration [Raccomandazione CM/Rec(2019)11 su una tutela efficace per i minori non accompagnati e separate nel contesto migratorio], 11 dicembre 2019.

Consiglio d'Europa, *Family reunification for refugee and migrant children. Standards and promising practices* (Ricongiungimento familiare per i bambini rifugiati e migranti. Standards e pratiche promettenti), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2020.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Accertamento dell'età nel contesto della migrazione: nuova raccomandazione del Consiglio dei Ministri, 14 dicembre 2022.

EUAA, *Guida pratica sull'accertamento dell'età*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, novembre 2025.

FRA, *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures. Minimum age requirements concerning children's rights in the EU* (Accertamento dell'età ed impronte digitali di bambini nelle procedure di asilo. Condizioni minime di età concernenti i diritti dei bambini nella UE), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

FRA, *Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations* (Rimpatriare minori non accompagnati: considerazioni in materia di diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2019.

FRA, *Guardianship Systems for Unaccompanied Children in the European Union: Developments since 2014* (Sistemi di tutela per i minori non accompagnati nell'Unione europea: sviluppi dal 2014), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2022.

FRA, *Guardianship for unaccompanied children – A manual for trainers of guardians* (Tutela dei minori non accompagnati – Manuale per formatori), Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2023.

FRA e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, edizione 2022*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2022.

FRA e Consiglio d'Europa, *Children in Migration: Fundamental Rights at European Borders* (Minori in migrazione: diritti fondamentali alle frontiere europee), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2023.

Gestione delle frontiere e sistemi IT dell'UE su larga scala

Consiglio d'Europa, *Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data in a world of Big Data* (Linee guida per la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali in un mondo di grandi dati), Strasburgo, Consiglio d'Europa, 2017.

FRA, *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security* (Diritti fondamentali e interoperabilità dei sistemi informatici dell'UE: frontiere e sicurezza), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2017.

FRA, *How the Eurosur Regulation affects fundamental rights* (Come il regolamento Eurosur concerne i diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

FRA, *Under watchful eyes – biometrics, EU IT-systems and fundamental rights* (Sotto occhi vigili: biometria, sistemi informatici dell'UE e diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

FRA, *Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders* (Migrazione: questioni relative ai diritti fondamentali alle frontiere terrestri), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2020.

FRA, *The European Border and Coast Guard and Fundamental Rights* (La guardia di frontiera e costiera europea e i diritti fondamentali), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2023.

FRA, EU IT Systems for Migration and Policing (Sistemi informatici dell'UE per la migrazione e la sicurezza), 2024 (strumento informativo online).

Lutz, F., *Practical Guide to Schengen Law* (Guida pratica al diritto di Schengen), Cham, Springer, 2024.

Molnár, T., «Regulating Local Border Traffic in the European Union» (Regolamentazione del traffico frontaliero locale nell'Unione Europea), in: Szabó, M., Láncos, P. L. e Varga, R. (a cura di), *Hungarian Yearbook of international Law and European law 2013*, The Hague, Eleven International, 2014, pagg. 451-474.

Quintel, T., *Data Protection, Migration and Border Control: The GDPR, the Law Enforcement Directive and Beyond* (Protezione dei dati, migrazione e controllo delle frontiere: il GDPR, la direttiva sull'applicazione della legge e oltre), Oxford, Hart Publishing, 2022.

Raimondo, G., *The European Integrated Border Management: Frontex, Human Rights, and International Responsibility* (La gestione integrata delle frontiere europee: Frontex, diritti umani e responsabilità internazionale), Oxford, Bloomsbury Publishing, 2025.

Vavoula, N., *Immigration and Privacy in the Law of the European Union: The Case of Information Systems* (Immigrazione e privacy nel diritto dell'Unione europea: il caso dei sistemi informativi), Leiden, Brill | Nijhoff, 2022.

Vavoula, N., *Tr-Ai-Nsforming Migration, Asylum and Border Management in the EU: The Roles of the AI Act, Interoperable Large-Scale IT Systems and EU Migration Agencies* (Trasformare la gestione della migrazione, dell'asilo e delle frontiere nell'UE: i ruoli dell'AI Act, dei sistemi informatici interoperabili su larga scala e delle agenzie europee per la migrazione), 2024.

Apolidi

ACNUR, *Guidelines on Statelessness No. 4: ensuring every child's right to acquire a nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* (Linee guida dell'ACNUR sull'apolidia n. 4: assicurare il diritto di ogni bambino ad acquisire la nazionalità attraverso gli articoli 1-4 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia), 2012.

ACNUR, *Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality – Summary Conclusions* (Interpretando la Convenzione sull'apolidia del 1961 ed evitando l'apolidia risultante dalla perdita o privazione della nazionalità – Conclusioni), 2012.

ACNUR, *Handbook on protection of stateless persons* (Manuale sulla protezione delle persone apolidi), 2014.

European Network on Statelessness, «Statelessness Index» (Indice di apolidia).

EUAA, *Guida pratica in materia di cittadinanza - Concetti relativi all'apolidia nel contesto della protezione internazionale*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2025.

Allegato 1: Applicabilità dei regolamenti e delle direttive dell'UE citati nel presente manuale

Paese	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	CH	IS	LI	NO
Asilo																															
Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione [(UE) n. 2024/1351]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento di esecuzione (UE) 2025/2055	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento Eurodac [(UE) n. 2024/1358]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direttiva sulle condizioni di accoglienza [(UE) 2024/1346]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Regolamento sulla procedura di asilo [(UE) 2024/1348]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Regolamento sulle qualifiche [(UE) 2024/1347]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sulla protezione temporanea (2001/55/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Regolamento relativo al reinsediamento nell'Unione [(UE) n. 2024/1350]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento relativo alle crisi e alle cause di forza maggiore [(UE) n. 2024/1359]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Regolamento dell'EUAA [(UE) 2021/2303]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tratta degli esseri umani																															
Direttiva sulla tratta di esseri umani (2011/36/UE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×

✓ = accettato × = non accettato

Paese	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	CH	IS	LI	NO
Direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani (2004/81/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Frontiere e Schengen																															
Regolamento guardia di frontiera e costiera [(UE) n. 2019/1896]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Codice frontiere Schengen [regolamento (UE) n. 2016/399]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne [(UE) n. 656/2014]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento accertamenti [(UE) n. 2024/1356]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento relativo al meccanismo di valutazione Schengen [(UE) n. 2022/922]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento relativo al traffico frontaliero locale [(CE) n. 1931/2006]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento relativo alle informazioni anticipate sui passeggeri [(UE) n. 2025/13]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Regolamento relativo alle informazioni anticipate sui passeggeri [(UE) n. 2025/12]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direttiva sui dati dei passeggeri (2004/82/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direttiva relativa al codice di prenotazione (PNR) [(UE) 2016/681]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sulle sanzioni per i vettori (2001/51/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = accettato × = non accettato

Paese	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	CH	IS	LI	NO
Sistemi IT su larga scala a livello UE																															
Regolamento sull'interoperabilità - cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione [(UE) n. 2019/818]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento sull'interoperabilità - frontiere e visti [(UE) n. 2019/817]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento ECRIS-TCN [(UE) n. 2019/816]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Regolamento SIS [(UE) n. 2018/1862]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento SIS - frontiera [(UE) n. 2018/1861]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento SIS - rimpatrio [(UE) n. 2018/1860]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento relativo all'eu-LISA [(UE) 2018/1726]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento su informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) [(UE) 2018/1240]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento di ingressi/uscite [(UE) 2017/2226]	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento sui sistema di informazione visti (VIS) [(CE) n. 767/2008]	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento sull'intelligenza artificiale [(UE) 2024/1689]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Visti																															
Regolamento sui visti [(UE) n. 2018/1806]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento sui visti per soggiorni di lunga durata [(UE) n. 265/2010]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Codice dei visti [regolamento (CE) n. 810/2009]	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = accettato × = non accettato

Paese	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	CH	IS	LI	NO
Migrazione irregolare e rimpatrio																															
Regolamento sulla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione [(UE) 2019/1240]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento sul documento di viaggio europeo [(UE) n. 2016/1953]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva rimpatri (2008/115/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento relativo alla procedura di frontiera di ritorno [(UE) n. 2024/1349]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direttiva sul favoreggiamento (2002/90/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
Migrazione legale																															
Direttiva ricercatori e studenti (2016/801/UE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sui lavoratori in trasferimento all'interno di società (2014/66/UE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sui lavoratori stagionali (2014/36/UE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sul permesso unico [(UE) 2024/1233]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sulla Carta blu [(UE) 2021/1883]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×

✓ = accettato × = non accettato

Paese	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	CH	IS	LI	NO
Regolamento relativo al modello uniforme per i permessi di soggiorno [(CE) n. 1030/2002]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
Libera circolazione, sicurezza sociale e parità di trattamento																															
Regolamento sulla sicurezza delle carte d'identità e dei documenti di soggiorno [(UE) n. 2025/1208]	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche (2005/36/CE), modificata dal regolamento (UE) n. 623/2012	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale Regolamento (CE) n. 883/2004	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regolamento (UE) n. 1231/2010 (che estende il regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (CE) n. 883/2004 a cittadini di paesi terzi)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
Direttiva sulla parità di trattamento (2000/43/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva relativa alle misure volte ad agevolare l'esercizio dei diritti riconosciuti ai lavoratori (2014/54/UE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
Direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓

✓ = accettato × = non accettato

Note:

Alcuni strumenti del diritto dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (titolo V del TFUE) chiariscono se si applicano alla **Danimarca**, all'**Irlanda** e ai quattro paesi associati Schengen: **Islanda**, **Liechtenstein**, **Norvegia** e **Svizzera**. Alcuni strumenti elencati sotto il titolo «Libera circolazione, sicurezza sociale e parità di trattamento» menzionano nel titolo se si applicano ai paesi dello Spazio economico europeo (SEE) e alla Svizzera. Qualora lo strumento dell'UE in sé non sia chiaro, il lettore può consultare le fonti giuridiche elencate nella presente nota.

Cipro

Cipro non è membro a pieno titolo dello spazio Schengen. Gli atti di diritto derivato dell'UE o parti di atti che riguardano materie che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato di adesione del 2003 richiedono una decisione del Consiglio affinché si applichino a Cipro. Gli strumenti dell'UE contengono in genere un considerando che chiarisce se la loro applicazione a Cipro è soggetta alla procedura dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato di adesione del 2003.

A norma del considerando 44 del **codice frontiere Schengen**, il titolo III del codice («Frontiere interne») non si applica a Cipro. Cfr. anche il considerando 38 del **codice dei visti**, regolamento (CE) n. 810/2009; il considerando 33 del **regolamento (CE) n. 767/2008 sul VIS;** e il considerando 57 del **regolamento di ingressi/uscite** [(UE) 2017/2226]. Per l'applicabilità del **regolamento SIS** [(UE) 2018/1862] a Cipro, cfr. decisione (UE) 2023/870 del Consiglio, del 25.4.2023 (GU L 113, pag. 44).

Danimarca

A norma dell'articolo 3 del protocollo (n. 19) dei trattati UE sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea e degli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, gli strumenti di diritto dell'UE adottati nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia non si applicano alla Danimarca. A norma dell'articolo 4 del protocollo (n. 22), la Danimarca può decidere, entro sei mesi, di attuare gli strumenti dell'UE basati sull'*acquis* di Schengen.

In applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca in merito ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Danimarca oppure in uno degli altri Stati membri dell'Unione europea e in merito a «Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, firmato il 10.3.2005 ed entrato in vigore l'1.4.2006 (GU 2006, L 66, pag. 38), approvato con decisione 2006/188/CE del Consiglio, del 21.2.2006 (GU 2006, L 66, pag. 37), l'11 giugno 2024 la Danimarca ha notificato al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea che attua il **regolamento Eurodac** [(UE) 2024/1358] e le parti del **regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione** e del **regolamento relativo alle crisi e alle cause di forza maggiore** [(UE) 2024/1359] che rientrano nell'ambito di applicazione di tale accordo.

Il 26 aprile 2019 la Danimarca ha inoltre notificato alla Commissione europea di optare per il **regolamento SIS – rimpatrio** [(UE) 2018/1860], il **regolamento SIS – frontiera** [(UE) 2018/1861] e **il regolamento SIS** [(UE) 2018/1862]; il 10 maggio 2019 per il regolamento (UE) 2018/1726 relativo all'eu-LISA; il 23 ottobre 2019 per i regolamenti sull'interoperabilità (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 e il regolamento sui funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione [(UE) 2019/1240]; il 14 novembre 2024 per il regolamento accertamenti [(UE) 2024/1356] e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera [(UE) 2024/1349] e il 10 ottobre 2025 per il regolamento di ingressi/uscite [(UE) 2025/1534]; e il 22 dicembre 2021 per il **regolamento ETIAS** e il **regolamento VIS**.

Irlanda

A norma dell'articolo 4 del protocollo (n. 19) dei trattati dell'UE sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea e del protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, gli strumenti del diritto dell'UE adottati nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia non si applicano all'Irlanda. A norma dell'articolo 3 del protocollo (n. 21), l'Irlanda può notificare il Consiglio dell'UE che desidera partecipare a uno strumento specifico. La decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28.2.2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU 2002, L 64, pag. 20), elenca varie disposizioni dell'*acquis* di Schengen cui l'Irlanda partecipa. A norma di tale regolamento, l'Irlanda partecipa al regolamento (UE) 2018/1862 sul **sistema d'informazione Schengen** (cfr. considerando 75).

Sulla partecipazione dell'Irlanda ad altri strumenti dell'UE, cfr. decisione 2003/690/CE della Commissione del 2.10.2003 che conferma la partecipazione alla **direttiva sulla protezione temporanea 2001/55/CE** (GU L 2003/251, pag. 23); decisione (UE) 2023/1576 della Commissione del 28.7.2023, che conferma la partecipazione al **regolamento dell'EUAA (UE) 2021/2303** (GU L 2023/192, pag. 32); decisione (UE) 2024/2100 della Commissione del 31.7.2024, che conferma la partecipazione al **regolamento Eurodac** [(UE) 2024/1358] (GU L 2024/2100 del 2.8.2024); decisione (UE) 2024/2088 della Commissione del 31.7.2024 che conferma la partecipazione al **regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione** [(UE) 2024/1351] (GU L 2024/2088 del 2.8.2024); decisione (UE) 2024/2087 della Commissione del 31.7.2024, che conferma la partecipazione alla **direttiva sulle condizioni di accoglienza (UE) 2024/1346** (GU L 2024/2087 del 2.8.2024); decisione (UE) 2024/2092 della Commissione del 31.7.2024, che conferma la partecipazione al **regolamento relativo alle crisi e alle cause di forza maggiore** [(UE) 2024/1359] (GU L 2024/2092 del 2.8.2024); decisione (UE) 2024/2099 della Commissione del 31.7.2024, che

conferma la partecipazione al **regolamento sulle qualifiche** [(UE) 2024/1347] (GU L 2024/2099 del 2.8.2024); decisione (UE) 2024/2089 della Commissione del 31.7.2024, che conferma la partecipazione al **regolamento sulla procedura di asilo** [(UE) 2024/1348] (GU L 2024/2089 del 2.8.2024); e decisione (UE) 2024/2093 della Commissione del 31.7.2024, che conferma la partecipazione al **regolamento relative al reinsediamento dell'Unione** [(UE) 2024/1350] (GU L 2024/2093 del 2.8.2024).

Islanda e Norvegia

L'Islanda e la Norvegia non sono vincolate dall'*acquis* dell'UE in materia di asilo, ad eccezione **del regolamento (UE) 2024/1350 sul reinsediamento dell'Unione** e delle parti III, V e VII **del regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione** e **del regolamento Eurodac** (UE) 2024/1358, che costituiscono una nuova normativa nel settore disciplinato dall'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o in Norvegia – Dichiarazioni, firmato il 19.1.2001 ed entrato in vigore l'1.4.2001 (GU 2001, L 93, pag. 40), approvato con decisione 2006/167/CE del Consiglio del 21.2.2006 (GU 2006, L 57, pag. 15). Per quanto riguarda l'accesso delle autorità di contrasto a Eurodac, cfr. il protocollo tra l'Unione europea, l'Islanda e il Regno di Norvegia dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e ai meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o Norvegia riguardante l'accesso a Eurodac a fini di contrasto, firmato il 24.10.2019 ed entrato in vigore il 4.3.2020 (GU 2020, L 64, pag. 3) e approvato con decisione (UE) 2020/276 del Consiglio del 17.2.2020 (GU 2020, L 64, pag. 1).

A norma dell'articolo 6 del protocollo (n. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, l'Islanda e la Norvegia devono essere associate all'attuazione dell'*acquis* di Schengen e al suo sviluppo. L'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, firmato il 18.5.1999 ed entrato in vigore il 26.6.2000 (GU 1999, L 176, pag. 36) e la decisione 1999/437/CE del Consiglio del 17.5.1999 (GU 1999, L 176, pag. 31), relativa a talune modalità di applicazione di tale accordo) forniscono ulteriori dettagli.

Il **regolamento ECRIS-TCN** [(UE) 2019/816] non fa parte dell'*acquis* di Schengen e non si applica all'Islanda e alla Norvegia.

Islanda e Norvegia fanno parte dello Spazio economico europeo. Gli strumenti del diritto dell'UE elencati sotto il titolo «Libera circolazione, sicurezza sociale e parità di trattamento» si applicano a tali strumenti quando recano la menzione «(testo rilevante ai fini del SEE)» nel titolo. Per la **direttiva sul distacco dei lavoratori** (96/71/CE) tale menzione figura nelle modifiche introdotte dalla direttiva (UE) 2018/957.

Si veda anche l'allegato VI dell'accordo sullo Spazio economico europeo (GU 1994, L 1, pag. 3), come modificato dalle decisioni del Comitato misto SEE n. 208/2025 del 19.9.2025 (GU L [da pubblicare]) e n. 95/2025 del 24.7.2025 (GU L 2025/1383 del 24.7.2025).

Liechtenstein

Ai sensi dell'articolo 2 del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, firmato il 28.2.2008 ed entrato in vigore il 19.12.2011 (GU 2011, L 160, pag. 21) e approvato con decisione 2011/350/UE del Consiglio del 7.3.2011 (GU 2011, L 160, pag. 19), il Liechtenstein applica la maggior parte degli strumenti giuridici dell'Unione sull'*acquis* di Schengen, come elencati negli allegati A e B dell'accordo del 2004 tra l'Unione europea e la Svizzera e nell'allegato del protocollo (GU 2008, L 53, pag. 52).

Il **regolamento ECRIS-TCN** [(UE) 2019/816] non fa parte dell'*acquis* di Schengen e non si applica al Liechtenstein.

Il **regolamento Eurodac** [(UE) 2024/1358] e le parti III, V e VII del **regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione** [(UE) 2024/1351] costituiscono nuovi atti basati sul protocollo tra la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, firmato il 28.2.2008 ed entrato in vigore il 19.12.2011 (GU 2011, L 160, pag. 39) e approvato con decisione 2011/351/UE del Consiglio del 7.3.2011 (GU 2011, L 160, pag. 37); per l'accesso delle autorità di contrasto a Eurodac, si veda il protocollo tra l'Unione europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, riguardante l'accesso a Eurodac a fini di contrasto, firmato il 27.6.2019 ed entrato in vigore il 5.2.2020 (GU 2020, L 32, pag. 3), approvato con decisione (UE) 2020/142 del Consiglio, del 21.1.2020 (GU 2020, L 32, pag. 1).

Il Liechtenstein fa parte dello Spazio economico europeo. Gli strumenti del diritto dell'UE elencati sotto il titolo «Libera circolazione, sicurezza sociale e parità di trattamento» si applicano a tali strumenti quando recano la menzione «(testo rilevante ai fini del SEE)» nel titolo. Per la **direttiva sul distacco dei lavoratori** (96/71/CE) tale menzione figura nelle modifiche introdotte dalla direttiva (UE) 2018/957.

Si veda anche allegato VI dell'accordo sullo Spazio economico europeo (GU 1994, L 1, pag. 3), come modificato dalle decisioni del Comitato misto SEE n. 208/2025 del 19.9.2025 (GU L, 2026/39, 15.1.2026) e n. 95/2025 del 24.7.2025 (GU L 2025/1383 del 24.7.2025).

Svizzera

Ai sensi dell'articolo 2 dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, firmato il 26.10.2004 ed entrato in vigore l'1.3.2008 (GU 2008, L 53, pag. 52) e approvato con decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28.1.2008 (GU 2008, L 53, pag. 1), la Svizzera applica la maggior parte degli strumenti di diritto dell'Unione dell'*acquis* di Schengen, come elencati negli allegati A e B dell'accordo, nonché gli strumenti che li modificano o si basano su di essi.

Il **regolamento ECRIS-TCN** [(UE) 2019/816] non fa parte dell'*acquis* di Schengen e non si applica alla Svizzera.

Si applicano alla Svizzera il **regolamento Eurodac** [(UE) 2024/1358] e le parti III, V e VII del **regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione** [(UE) 2024/1351] costituiscono una nuova normativa nel settore disciplinato dall'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in degli Stati membri o in Svizzera – Atto finale – Dichiarazioni, firmato il 26.10.2004 ed entrato in vigore l'1.3.2008 (GU 2008, L 53, pag. 5), approvato con decisione 2008/147/CE del Consiglio del 28.1.2008 (GU 2008, L 53, pag. 3). Per l'accesso delle autorità di contrasto a Eurodac, si veda il protocollo tra l'Unione europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, riguardante l'accesso a Eurodac a fini di contrasto, firmato il 27.6.2019 ed entrato in vigore il 5.2.2020 (GU 2020, L 32, pag. 3), approvato con decisione (UE) 2020/142 del Consiglio, del 21.1.2020 (GU 2020, L 32, pag. 1).

Nei settori della libera circolazione, della sicurezza sociale e parità di trattamento, si veda l'allegato II «Coordinamento dei regimi di sicurezza sociale» dell'accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone - Atto finale - Dichiarazioni comuni - Informazione relativa all'entrata in vigore dei sette accordi con la Confederazione svizzera nei settori della libera circolazione delle persone, del trasporto aereo e su strada, degli appalti pubblici, della cooperazione scientifica e tecnologica, del reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e degli scambi di prodotti agricoli, firmato il 21.6.1999 ed entrato in vigore l'1.6.2002 (GU 2002, L 114, pag. 6), e approvato dalla decisione del Consiglio e, per quanto riguarda l'Accordo sulla Cooperazione Scientifica e Tecnologica, della Commissione del 4 aprile 2002 relativa alla conclusione di sette accordi con la Confederazione svizzera (2002/309/CE, Euratom) (GU 2002, L 114, pagg. 1-5); aggiornato dalla decisione n. 1/2020 del comitato misto istituito nel quadro dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone del 15 dicembre 2020 che modifica l'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2021/137) (GU 2021, L 42, pag. 15). La **direttiva sulle qualifiche professionali** (2005/36/CE), ad eccezione del titolo II, è applicabile alla Svizzera in via provvisoria ai sensi della decisione n. 2/2011 del comitato misto UE-Svizzera istituito dall'articolo 14 dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, del 30 settembre 2011, che sostituisce il relativo allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) 2011/702/UE (GU 2011, L 277, pag. 20).

La **direttiva sui lavoratori distaccati** (96/71/CE) non si applica alla Svizzera, che deve tuttavia prevedere norme analoghe a norma dell'articolo 22 dell'allegato I «Libera circolazione delle persone» dell'accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone.

Allegato 2: Applicabilità dei rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa

Applicabilità dei rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa agli Stati membri dell'UE

Stato membro dell'UE	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Numero totale di ratifiche/adesioni	11	11	10	11	9	12	12	11	11	12	12	11	11	10	11	12	9	13	9	12	12	10	13	12	12	11	10	Totale su 27 Stati membri
CEDU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
CEDU protocollo n. 1 (protezione della proprietà, istruzione, ecc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
CEDU protocollo n. 4 (libertà di circolazione, divieto di espulsioni collettive, ecc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
CEDU protocollo n. 6 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
CEDU protocollo n. 7 (garanzie procedurali in caso di espulsione degli stranieri)	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
CEDU protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione)	o	o	×	✓	o	o	×	o	o	✓	✓	×	✓	o	o	o	×	✓	o	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	o	10
CEDU protocollo n. 13 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Convenzione europea di assistenza sociale e medica (1953)	×	✓	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	×	✓	×	✓	×	×	14
Convenzione europea di stabilimento (1955)	o	✓	×	×	×	✓	✓	×	✓	×	×	o	×	×	✓	✓	×	✓	×	×	✓	×	×	×	✓	×	×	9
Convenzione europea sulla nazionalità (1997)	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	×	o	×	✓	o	o	✓	×	o	×	✓	o	o	✓	o	✓	✓	✓	×	✓	13
Convenzione per la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento automatico dei dati personali - Convenzione n. 108 (1981)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27

✓ = stato parte/applicabile o = sottoscritta × = non sottoscritta

Stato membro dell'UE	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Convenzione No. 108 - protocollo di aggiornamento (2018)	✓	o	✓	✓	o	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	19
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (2011)	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	22
Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (2024)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0

✓ = stato parte/applicabile o = sottoscritta × = non sottoscritta

Applicabilità dei rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa ad altri Stati membri del Consiglio d'Europa

Altri Stati membri del Consiglio d'Europa	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	SM	TR	UA	UK	
Numero totale di ratifiche/adesioni	11	12	10	7	12	8	10	12	9	9	10	11	12	12	11	11	9	10	9	Totale su 19 Stati membri
CEDU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CEDU protocollo n. 1 (protezione della proprietà, istruzione, ecc)	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
CEDU protocollo n. 4 (libertà di circolazione, divieto di espulsioni collettive, ecc)	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	o	16
CEDU protocollo n. 6 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CEDU protocollo n. 7 (garanzie procedurali in caso di espulsione degli stranieri)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	18
CEDU protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione)	✓	✓	✓	o	✓	×	✓	o	o	×	o	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	×	10
CEDU protocollo n. 13 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
Convenzione europea di assistenza sociale e medica (1953)	×	×	×	×	×	×	×	✓	×	×	×	×	×	✓	×	×	✓	×	✓	4
Convenzione europea di stabilimento (1955)	×	×	×	×	×	×	×	o	×	×	×	×	×	✓	×	×	✓	×	✓	3
Convenzione europea sulla nazionalità (1997)	×	✓	×	×	✓	×	×	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	×	×	×	✓	×	8

✓ = stato parte/applicabile o = sottoscritta × = non sottoscritta

Altri Stati membri del Consiglio d'Europa	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	SM	TR	UA	UK	
Convenzione per la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento automatico dei dati personali - Convenzione n. 108 (1981)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Convenzione n. 108 - protocollo di aggiornamento (2018)	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	o	×	✓	o	✓	✓	×	×	o	10
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (2011)	✓	✓	o	×	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	15
Convenzione quadro sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (2024)	o	×	×	×	o	o	o	o	o	×	o	o	×	o	o	o	×	o	o	0

✓ = stato parte/applicabile **o** = sottoscritta × = non sottoscritta

Allegato 3: Accettazione delle disposizioni della CSE

Accettazione delle disposizioni della CSE da parte degli Stati membri dell'UE

	CSE (1996)														CSE (1961) e Protocollo Addizionale del 1988										
Stato membro dell'UE	**AT**	**BE**	**BG**	**CY**	**DE**	**EE**	**EL**	**ES**	**FI**	**FR**	**HU**	**IE**	**IT**	**LT**	**LV**	**MT**	**NL**	**PT**	**RO**	**SE**	**SI**	**SK**	**CZ**	**DK**	**HR**	**LU**	**PL**
Totale accettate	14	26	20	16	23	22	29	31	26	31	17	26	30	24	25	20	30	31	17	23	29	26	15	18	15	16	10
Art. 1 - Diritto al lavoro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓
Art. 2 - Diritto ad eque condizioni di lavoro	o	✓	o	o	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	o
Art. 3 - Diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro	✓	✓	✓	o	✓	o	o	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
Art. 4 - Diritto ad un'equa retribuzione	o	✓	o	o	o	o	✓	✓	o	✓	×	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	×	o	o
Art. 5 - Diritti sindacali	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 6 - Diritto di negoziazione collettiva	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o
Art. 7 - Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela	o	✓	✓	o	o	o	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	×	✓	✓	o
Art. 8 - Diritto delle lavoratrici madri ad una tutela	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	✓	o	o
Art. 9 - Diritto all'orientamento professionale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
Art. 10 - Diritto alla formazione professionale	✓	✓	o	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	o
Art. 11 - Diritto alla protezione della salute	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 12 - Diritto alla sicurezza sociale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
Art. 13 - Diritto all'assistenza sociale e medica	✓	✓	o	o	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	o
Art. 14 - Diritto ad usufruire di servizi sociali	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o
Art. 15 - Diritto delle persone portatrici di handicap	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	o	✓	×	✓	✓
Art. 16 - Diritto della famiglia ad una tutela	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 17 - Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela	✓	✓	o	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = accettata o = accettata parzialmente × = non accettata

	CSE (1996)																						CSE (1961) e Protocollo Addizionale del 1988				
Stato membro dell'UE	AT	BE	BG	CY	DE	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PT	RO	SE	SI	SK	CZ	DK	HR	LU	PL
Totale accettate	14	26	20	16	23	22	29	31	26	31	17	26	30	24	25	20	30	31	17	23	29	26	15	18	15	16	10
Art. 18 - Diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio delle altre Parti	o	✓	o	o	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	o	o	o	✓	✓	o	✓	o	o	o	✓	×	✓	o
Art. 19 - Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza	o	o	o	✓	✓	✓	o	✓	o	✓	×	✓	✓	o	o	×	o	✓	o	✓	✓	o	o	×	×	✓	✓
Art. 20 - Diritto alla parità di opportunità e di trattamento senza discriminazioni basate sul sesso	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
Art. 21 - Diritto all'informazione ed alla consultazione	×	✓	✓	×	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
Art. 22 - Diritto di partecipare al miglioramento delle condizioni di lavoro	×	✓	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
Art. 23 - Diritto delle persone anziane ad una protezione sociale	×	×	×	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×
Art. 24 - Diritto ad una tutela in caso di licenziamento	×	×	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓					
Art. 25 - Diritto dei lavori alla protezione in caso d'insolvenza del datore di lavoro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
Art. 26 - Diritto alla dignità sul lavoro	o	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓					
Art. 27 - Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari	o	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	✓	✓					
Art. 28 - Diritto dei rappresentanti dei lavoratori ad una tutela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓					
Art. 29 - Diritto all'informazione ed alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
Art. 30 - Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale	×	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓					
Art. 31 - Diritto all'abitazione	×	×	×	×	×	×	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	o	o	×	✓	✓	×	✓	✓	×					

✓ = accettata **o** = accettata parzialmente × = non accettata

Note: i riquadri con sfondo giallo identificano gli Stati membri che hanno ratificato soltanto la Convenzione CSE 1996

Accettazione delle disposizioni della CSE da parte di altri Stati del Consiglio d'Europa che hanno ratificato la CSE

	CSE (1996)													CSE (1961) e protocollo addizionale del 1988	
Altri Stati membri del Consiglio d'Europa	**AD**	**AL**	**AM**	**AZ**	**BA**	**GE**	**MD**	**ME**	**MK**	**NO**	**RS**	**TR**	**UA**	**IS**	**UK**
Totale accettate	19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	27	24	13	13
Articolo 1 - Diritto al lavoro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Articolo 2 - Diritto ad eque condizioni di lavoro	✓	✓	o	×	✓	o	✓	o	✓	o	o	o	o	o	o
Articolo 3 - Diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro	✓	✓	o	×	×	×	o	✓	o	o	✓	✓	✓	✓	✓
Articolo 4 - Diritto a un'equa retribuzione	✓	✓	o	✓	o	o	o	o	o	✓	✓	o	o	✓	o
Articolo 5 - Diritti sindacali	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
Articolo 6 - Diritto di negoziazione collettiva	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
Articolo 7 - Diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	o	o	✓	✓	✓	×	o
Articolo 8 - Diritto delle lavoratrici madri a una tutela	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	×	o
Articolo 9 - Diritto all'orientamento professionale	✓	×	×	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓
Articolo 10 - Diritto alla formazione professionale	✓	×	×	×	×	o	✓	o	×	✓	o	✓	✓	×	✓
Articolo 11 - Diritto alla protezione della salute	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Articolo 12 - Diritto alla sicurezza sociale	✓	×	o	×	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	o
Articolo 13 - Diritto all'assistenza sociale e medica	✓	×	o	×	o	×	o	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
Articolo 14 - Diritto a usufruire di servizi sociali	✓	×	o	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Articolo 15 - Diritto delle persone portatrici di handicap	✓	×	o	×	×	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Articolo 16 - Diritto della famiglia a una tutela	×	×	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Articolo 17 - Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela	✓	×	✓	×	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓
Articolo 18 - Diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio delle altre parti	o	×	✓	×	×	✓	o	×	×	×	✓	✓	✓	✓	o

✓ = accettata **o** = accettata parzialmente × = non accettata

	CSE (1996)													CSE (1961) e protocollo addizionale del 1988	
Altri Stati membri del Consiglio d'Europa	**AD**	**AL**	**AM**	**AZ**	**BA**	**GE**	**MD**	**ME**	**MK**	**NO**	**RS**	**TR**	**UA**	**IS**	**UK**
Totale accettate	19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	27	24	13	13
Articolo 19 - Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza	o	✓	✓	×	×	✓	o	o	o	o	o	✓	×	×	✓
Articolo 20 - Diritto alla parità di opportunità e di trattamento senza discriminazioni basate sul sesso	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
Articolo 21 - Diritto all'informazione e alla consultazione	×	✓	×	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
Articolo 22 - Diritto di partecipare miglioramento delle condizioni di lavoro	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓	✓	✓	×	×
Articolo 23 - Diritto delle persone anziane a una protezione sociale	✓	×	×	×	✓	×	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	×
Articolo 24 - Diritto ad una tutela in caso di licenziamento	×	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Articolo 25 - Diritto dei lavoratori alla protezione in caso d'insolvenza del datore di lavoro	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓	✓	×		
Articolo 26 - Diritto alla dignità sul lavoro	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	o	✓	×	✓	✓	✓		
Articolo 27 - Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari	×	×	✓	✓	×	✓	o	o	o	o	×	✓	✓		
Articolo 28 - Diritto dei rappresentanti dei lavoratori a una tutela	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Articolo 29 - Diritto alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi	×	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓		
Articolo 30 - Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓	✓	✓		
Articolo 31 - Diritto all'abitazione	o	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	×	✓	o		

✓ = accettata **o** = accettata parzialmente × = non accettata

Note: i riquadri con sfondo giallo identificano gli Stati che hanno ratificato soltanto la Convenzione CSE 1996

Allegato 4: Applicabilità degli strumenti fondamentali di diritto internazionale

Accettazione di convenzioni selezionate delle Nazioni Unite da parte degli Stati membri dell'UE

Stato membro dell'UE	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Totale su 27
Numero totale di ratifiche/ adesioni	16	16	15	13	16	16	16	13	15	16	16	15	16	15	14	16	16	16	15	15	16	14	16	15	15	16	16	
Convenzione sui rifugiati	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
Convenzione sui cittadini apolidi	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	*24*
Convenzione sulla riduzione dell'apolidia	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	**s**	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	*21*
ICED	✓	✓	**s**	**s**	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	**s**	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	**s**	**s**	✓	✓	*19*
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
CAT - OP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
CRC - OP1 (conflitti armati)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
UNTOC - OP1 (traffico di migranti)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	**s**	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*26*
UNTOC - OP2 (tratta di esseri umani)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*
CRPD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*27*

✓ = Stato parte / applicabile **s** = sottoscritta × = non sottoscritta

Accettazione di convenzioni selezionate delle Nazioni Unite da parte di altri Stati del Consiglio d'Europa

Altri Stati membri del Consiglio d'Europa	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	SM	TR	UA	UK	Totale su 19
Numero totale di ratifiche/adesioni	10	16	16	15	16	15	15	14	15	13	15	16	15	16	16	12	14	16	15	
Convenzione sui rifugiati	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	17
Convenzione sui cittadini apolidi	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	16
Convenzione sulla riduzione dell'apolidia	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	14
ICED	×	✓	✓	s	✓	✓	×	×	s	s	s	✓	s	✓	✓	×	×	✓	×	8
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
ICESCR	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT - OP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CRC - OP1 (conflitti armati)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
UNTOC - OP1 (traffico di migranti)	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
UNTOC - OP2 (tratta di esseri umani)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CRPD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19

✓ = Stato parte / applicabile **s** = sottoscritta × = non sottoscritta

Convenzione sui rifugiati - Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati (1951)
Convenzione sui cittadini apolidi - Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status degli apolidi (1954)
Convenzione sulla riduzione dell'apolidia - Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia (1961)
ICED - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (2006)
ICERD - Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965)
ICCPR - Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (1966)
ICESCR - Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)
CEDAW - Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979)
CAT - Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (1984)
CAT - OP - Protocollo facoltativo alla CAT (2002)
CRC - Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (1989)
CRC - OP1 - Protocollo facoltativo alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (2000)
UNTOC - Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (2000)
UNTOC - OP1 - Protocollo contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima (2000)
UNTOC - OP2 - Protocollo per impedire, sopprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini (2000)
CRPD - Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2006)

Allegato 5: Codici dei paesi utilizzati negli allegati

Codice	Paese
AD	Andorra
AL	Albania
AM	Armenia
AT	Austria
AZ	Azerbaigian
BA	Bosnia-Erzegovina
BE	Belgio
BG	Bulgaria
CH	Svizzera
CY	Cipro
CZ	Cechia
DE	Germania
DK	Danimarca
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	Spagna
FI	Finlandia
FR	Francia
GE	Georgia
HR	Croazia
HU	Ungheria
IE	Irlanda
IS	Islanda
IT	Italia
LI	Liechtenstein
LT	Lituania
LU	Lussemburgo
LV	Lettonia
MC	Monaco
MD	Moldavia
ME	Montenegro
MT	Malta
NL	Paesi Bassi
MK	Macedonia del Nord

Codice	Paese
NO	Norvegia
PL	Polonia
PT	Portogallo
RO	Romania
RS	Serbia
SE	Svezia
SI	Slovenia
SK	Slovacchia
SM	San Marino
TR	Turchia
UA	Ucraina
UK	Regno Unito

Numerose informazioni sull'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sono disponibili su internet. È possibile consultarle sul sito internet della FRA all'indirizzo fra.europa.eu.

Ulteriori informazioni sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sono disponibili sul sito web della Corte: echr.coe.int; il portale di ricerca HUDOC fornisce accesso alle sentenze e alle decisioni in inglese e/o francese, a traduzioni in altre lingue, sintesi giuridiche, comunicati stampa e altre informazioni sui lavori della Corte.

Come ottenere le pubblicazioni del Consiglio d'Europa

Council of Europe Publishing redige documenti in tutti i settori di riferimento dell'Organizzazione, compresi i diritti umani, le scienze giuridiche, la salute, l'etica, gli affari sociali, l'ambiente, l'istruzione, la cultura, lo sport, la gioventù e il patrimonio architettonico. Libri e pubblicazioni elettroniche dal vasto catalogo possono essere ordinati online (http://book.coe.int/).

Una sala di lettura virtuale consente agli utenti di consultare gratuitamente estratti dalle principali opere appena pubblicate o i test integrali di alcuni documenti ufficiali.

Il testo integrale delle Convenzioni del Consiglio d'Europa e informazioni correlate sono disponibili sul sito web dell'Ufficio dei Trattati: http://conventions.coe.int/

Per contattare l'UE

Di persona
I centri Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare online l'indirizzo del centro più vicino (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it).

Telefonicamente o scrivendo
Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è accessibile:
— al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (presso alcuni operatori le chiamate possono essere a pagamento),
— al numero +32 22999696, oppure
— tramite il form seguente: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_it

Per informarsi sull'UE

Online
Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali (european-union.europa.eu).

Pubblicazioni dell'UE
È possibile consultare o ordinare le pubblicazioni dell'UE su op.europa.eu/it/publications. Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più copie rivolgendosi a un centro locale Europe Direct o a un centro di documentazione europea (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it).

Legislazione dell'UE e documenti correlati
EUR-Lex dà accesso all'informazione sul diritto dell'Unione europea e contiene la totalità della legislazione UE a partire dal 1951, in tutte le versioni linguistiche ufficiali (eur-lex.europa.eu).

Open Data dell'UE
Il portale data.europa.eu dà accesso alle serie di dati aperti prodotti dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'UE. I dati possono essere liberamente scaricati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali. Il portale dà inoltre accesso a una quantità di serie di dati prodotti dai paesi europei.

doi:10.2811/0746338
TK-01-26-004-IT-N

FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e il diritto dell'Unione europea (UE) forniscono un quadro di riferimento sempre più importante per la protezione dei diritti degli stranieri. La legislazione dell'UE in materia di asilo, frontiere e immigrazione è in rapido sviluppo. Esiste un cospicuo *corpus* di giurisprudenza formato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) riguardante, in particolare, gli articoli 3, 5, 8 e 13 della CEDU. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) è chiamata con sempre maggiore frequenza a pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni legislative dell'UE in quest'ambito. La presente quarta edizione del manuale, aggiornata a marzo 2026, presenta in modo accessibile la legislazione dell'UE e la giurisprudenza delle due corti europee, è rivolto a professionisti legali, giudici, pubblici ministeri, funzionari dell'immigrazione e organizzazioni non governative negli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI
Rennweg 12 – 1030 Vienna – Austria
fra.europa.eu/en/contact
fra.europa.eu
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
instagram.com/fundamental.rights
facebook.com/fundamentalrights
youtube.com/EUAgencyFRA
x.com/EURightsAgency

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
CONSIGLIO D'EUROPA
1 avenue de l'Europe — 67075 Strasburgo Cedex – Francia
Tel. +33 (0) 3 88 41 20 18 – Fax +33 (0) 3 88 41 27 30
echr.coe.int
linkedin.com/company/cedh-echr/
x.com/ECHR_CEDH
bsky.app/profile/echr.coe.int
youtube.com/user/EuropeanCourt

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

ISBN 978-92-871-9733-7 (CdE)
ISBN 978-92-9489-711-4 (FRA)