

Procedure eque in materia di asilo e rimedio effettivo

Materiale di formazione sull'accesso alla giustizia per i migranti



® **Materiale di formazione sull'accesso alla giustizia per i migranti -**
Procedure eque in materia di asilo e rimedio effettivo

© Copyright International Commission of Jurists, Settembre 2021

L'International Commission of Jurists (ICJ) consente la riproduzione gratuita di estratti da una qualsiasi delle sue pubblicazioni, a condizione che ne sia dato il dovuto riconoscimento e che una copia della pubblicazione che porta l'estratto sia inviata alla loro sede al seguente indirizzo:

International Commission of Jurists
Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1, Svizzera
t: +41 22 979 38 00
www.icj.org

Questa pubblicazione è finanziata dal Programma Giustizia dell'Unione Europea (2014-2020). In contenuto di questa pubblicazione rappresenta esclusivamente le opinioni dell'autore ed è sua unica responsabilità. La Commissione Europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che possa essere fatto delle informazioni che contiene.



Procedure eque in materia di asilo e rimedio effettivo

Materiale di formazione sull'accesso
alla giustizia per i migranti

International Commission of Jurists (ICJ)
Greek Council for Refugees (GCR)
Forum for Human Rights (FORUM)
Immigrant Council of Ireland (ICI)
Scuola Superiore di Studi Universitari
e di Perfezionamento Sant'Anna (SSSA)

Settembre 2021

Procedure eque in materia di asilo e rimedio effettivo

Progetto FAIR Plus - Settembre 2021

Sommario

I. Quadro giuridico	6
1. Quadro giuridico internazionale	6
Introduzione	6
<i>a. La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, il Protocollo del 1967 e il ruolo di vigilanza svolto dall'UNHCR</i>	6
<i>b. Diritto internazionale in materia di Diritti Umani.</i>	7
<i>c. L'asilo come principio generale del diritto internazionale</i>	7
2. Il quadro giuridico dell'Unione Europea	8
<i>a. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	8
i. Diritti fondamentali presenti nella Carta: la relazione con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo	10
ii. Carta dei diritti fondamentali dell'UE: articolo 18	11
<i>b. Direttiva sulle procedure d'asilo (APD)</i>	12
II. Principi generali	12
1. Procedure eque per l'esame delle domande d'asilo.	14
2. Divieto di <i>refoulement</i>	15
3. Divieto di discriminazione	18
4. Gruppi vulnerabili.	18
<i>Speciali garanzie per i minori.</i>	21
III. Accesso al territorio e alla procedura di asilo.	22
1. Accesso al territorio	22
2. Accesso alla procedura di asilo	23
IV. Il diritto ad un rimedio effettivo	28
V. Accesso alle informazioni	31
VI. Lingua dell'audizione e diritto a titolo gratuito ad un interprete e competente	33
VII. Il diritto all'orientamento legale, alla rappresentanza ed all'assistenza legale	34
VIII. Il diritto all'audizione personale	37
IX. Durata della procedura di asilo	39
1. Procedure di asilo eccessivamente lunghe.	39
2. Termini per l'impugnazione	40
3. Termini brevi nelle procedure di richiesta d'asilo in fase amministrativa e di impugnazione	40
X. Il livello e l'onere della prova	41
XI. Il concetto di "Paese sicuro"	41

Questo modulo di formazione è il primo di cinque moduli formativi sulla protezione¹ dei diritti dei migranti in Europa. Questa parte fornisce una panoramica dei principi guida sul diritto procedurale di asilo.

I. Quadro giuridico

1. Quadro giuridico internazionale

Introduzione

“La necessità di protezione internazionale sorge quando una persona si trova fuori dal proprio Paese e non può farvi ritorno in quanto sarebbe in pericolo, ed il proprio Paese non può o non vuole proteggerla. Il bisogno di protezione internazionale sorge in presenza, in via generale, di rischio di persecuzione, di minacce alla vita, alla libertà o all'integrità fisica derivanti da conflitti armati, da grave turbamento di ordine pubblico o da altre situazioni di violenza. Ulteriori rischi possono derivare da: carestia legata a situazioni di conflitto armato; disastri naturali o di origine umana; nonché dall'essere apolide. Spesso questi elementi possono concorrere tra loro e sono causa di spostamenti forzati.”²

Il fondamento di qualsiasi diritto alla protezione internazionale è “Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni” ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, Dichiarazione universale dei diritti umani. A sua volta, la [Convenzione di Ginevra](#) del 1951 ed il relativo Protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati.³ Oltre alla Convenzione di Ginevra, la legislazione nazionale e quella europea in materia di asilo devono essere conformi al diritto internazionale sui diritti umani, compresi gli obblighi derivanti dai trattati ONU sui diritti umani e, per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Per gli Stati membri dell'UE la legislazione in tale materia deve essere conforme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e deve essere attuata conformemente al diritto primario dell'UE.

a) *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, il Protocollo del 1967 e il ruolo di vigilanza svolto dall'UNHCR*

La Convenzione di Ginevra è la pietra angolare della protezione dei rifugiati. L'obiettivo e la finalità della Convenzione sono quelli di proteggere le persone che hanno un fondato timore di essere perseguitate per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche.

Ai sensi dello Statuto del 1950, l'UNHCR ha il compito di supervisionare l'applicazione della Convenzione sui Rifugiati. L'UNHCR è incaricato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite di fornire protezione internazionale ai rifugiati e di vigilare sull'applicazione dei trattati relativi ai rifugiati.⁴ Il suo ruolo di vigilanza è ribadito anche nel preambolo alla Convenzione del 1951 e nell'art. 35 del medesimo testo,⁵ nonché nell'articolo II del Protocollo del 1967.

Nell'esercizio del suo ruolo di vigilanza, l'UNHCR ha pubblicato un manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967.⁶ Le linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale integrano e aggiornano il manuale dell'UNHCR e vanno lette in combinazione con esso. Questi testi forniscono una guida autorevole sui contenuti e sugli aspetti procedurali relativi alla Convenzione del 1951.

La Convenzione di Ginevra, così come modificata dal Protocollo del 1967, contiene: 1) all'art. 1, par.

¹ Questi materiali formativi sull'accesso alla giustizia per i migranti sono stati sviluppati come parte del progetto FAIR PLUS (Fostering Access to Immigrant Rights) e comprende i seguenti moduli formativi:

0. Accesso alla giustizia

I. Procedure eque in materia di asilo e rimedio effettivo

II. Accesso alla giustizia in stato di detenzione

III. Accesso alla giustizia per i diritti economici, sociali e cultura

IV. Accesso alla giustizia nella protezione della vita familiare del migrante

V. Accesso alla giustizia per i bambini migranti

² Cfr. UNHCR, *Persons in need of international protection*, giugno 2017, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/59678734.html>.

³ La Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, 189 United Nations Treaty Series 137, è entrata in vigore il 22 aprile 1954 (da qui in avanti “Convenzione di Ginevra”), mentre il Protocollo di emendamento relativo allo status dei rifugiati, 606 United Nations Treaty Series 267, è entrato in vigore il 4 ottobre 1967 (da qui in avanti “Protocollo del 1967”).

⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 Dicembre 1950, A/RES/428(V), allegato, paragrafo 8(a).

⁵ L'articolo 35(1) recita: “Gli Stati contraenti si impegnano a cooperare con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, od ogni altra istituzione delle Nazioni Unite che dovesse succedergli, nell'esercizio delle sue funzioni e, in particolare, a facilitare il suo compito di sorveglianza dell'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione.”

⁶ Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, ripubblicato a Ginevra, Dicembre 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3 (d'ora in poi denominato manuale dell'UNHCR).

A, n. 2, una definizione di chi debba intendersi come "rifugiato", e 2) l'elencazione dei diritti individuali dei rifugiati nonché i corrispondenti obblighi attribuiti agli Stati ai sensi della Convenzione stessa. "La Convenzione di Ginevra riconosce una serie di trattamenti e diritti a persone che soddisfano diversi criteri. L'insieme dei diritti riconosciuti a un rifugiato da parte dello Stato maturano in maniera graduale con il crescere dell'effettivo legame con il Paese ospitante e con l'evolversi del suo status giuridico. Ed invero, alcuni diritti sono riconosciuti non appena un rifugiato passa sotto l'autorità (de facto) di uno Stato, un secondo gruppo di diritti si applica quando il rifugiato entra nel territorio e rientra nella giurisdizione effettiva dello Stato di rifugio. Un terzo gruppo di diritti si applica quando il rifugiato si trova legalmente sul territorio di uno Stato parte e un quarto gruppo, infine, quando il rifugiato soggiorna legalmente o risiede stabilmente sul territorio dello Stato parte".⁷

Gli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione di Ginevra non sono obbligati a esaminare una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, ma sono tenuti a rispettare gli obblighi statuiti dalla Convenzione e soprattutto ad accordare diritti individuali, come previsto dalla stessa, a coloro che soddisfano la definizione di rifugiato di cui all'articolo 1A, paragrafo 2, della Convenzione.

Gli Stati firmatari della Convenzione sui rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967 sono normalmente tenuti ad accogliere coloro che dichiarano di essere rifugiati o ad esaminare la loro domanda. Il riconoscimento dello status di rifugiato da parte di uno Stato contraente della Convenzione sui rifugiati ha carattere dichiarativo. Spesso, tuttavia, è necessario che i rifugiati siano formalmente riconosciuti come tali, affinché siano loro garantiti un'adeguata protezione internazionale e i loro diritti di rifugiati, come previsto dalla Convenzione.

Molto spesso, soprattutto negli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra riconoscono agli individui i diritti derivanti dal loro status di rifugiati solo se hanno proceduto a una determinazione formale di tale status.

Tale determinazione riguarda la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 1A, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra. Durante la procedura, i rifugiati sono nella maggior parte dei casi fisicamente presenti nello Stato che sta esaminando la loro domanda e devono godere dei diritti procedurali. Lo Stato di rifugio è tenuto a garantire imparzialità e un livello minimo di diritti sostanziali.⁸

L'UNHCR prevede che tutte le richieste di asilo siano trattate in modo obiettivo e imparziale e che ne sia rispettato il carattere di riservatezza. Stabilisce, inoltre, che i casi devono essere decisi nel merito: il mancato rispetto di requisiti formali della procedura, quali le scadenze, non deve di per sé comportare che la domanda d'asilo non venga valutata nel merito.

b) Diritto internazionale in materia di Diritti Umani

Il quadro universale del diritto internazionale dei diritti umani, applicabile a tutti gli esseri umani, è contenuto nella [Dichiarazione Universale dei Diritti Umani \(DUDU\)](#), nel [Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali](#), e nel [Patto internazionale sui diritti civili e politici](#). Questi strumenti sono integrati da strumenti per i diritti umani a portata regionale: nel contesto europeo, nel sistema del Consiglio d'Europa, ritroviamo la [CEDU](#) ed i suoi protocolli, nonché la [Carta Sociale Europea riveduta](#).

Altri trattati specifici sui diritti umani analizzano ulteriormente la materia relativamente al rispetto, alla protezione, alla promozione e all'attuazione dei diritti umani di specifiche categorie di persone, ovvero si occupano di diritti umani specifici, molti dei quali rivestono un'importanza significativa per alcuni o tutti i migranti. Tra questi, a livello mondiale, [la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne](#); [la Convenzione sui diritti del fanciullo](#); [la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità](#); [la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale](#); [la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti](#); [la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie](#) e [la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate](#).

c) L'asilo come principio generale del diritto internazionale

Il diritto internazionale in materia di diritti umani impone agli Stati di riconoscere i diritti di tutti coloro che si trovano sotto la loro giurisdizione, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ad esempio, l'articolo 1 della CEDU afferma che "le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti enunciati nella presente Convenzione", ivi compresi gli stranieri. In alcuni casi specifici, il concetto di giurisdizione può estendersi al di là del territorio di uno Stato.

Il Commento Generale della Commissione UN sui Diritti Umani [no. 31](#), che evidenzia le obbligazioni

⁷James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005

⁸ Vedi <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866>

generali ai sensi del ICCPR, al paragrafo 10 afferma che:

"10. Gli Stati parte sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, a rispettare e a garantire i diritti dell'Accordo a tutti quegli individui che possono trovarsi sul loro territorio e a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione. Ciò significa che uno Stato parte deve rispettare e garantire i diritti stabiliti nell'Accordo a chiunque sia in potere o sotto il controllo effettivo di tale Stato parte, anche se non è situato sul territorio dello Stato parte".

La CEDU e i suoi Protocolli contengono alcune disposizioni che menzionano espressamente gli stranieri o che riguardano solo i cittadini o i coloro che risiedono legalmente nello Stato (ad esempio, gli articoli 2, 3 e 4 del Protocollo n. 4 della CEDU e l'articolo 1 del Protocollo n. 7). Le questioni migratorie hanno generato un vasto corpus di giurisprudenza della Corte EDU, principalmente in relazione agli articoli 2, 3, 5, 8 e 13.

L'articolo 13 della CEDU prevede che gli Stati garantiscano ad ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, il diritto a un ricorso effettivo davanti a un'autorità nazionale. A tale proposito, si intende per effettività sia un ricorso capace di prevenire la presunta violazione o il suo proseguimento, o di fornire ricorso per qualsiasi violazione già avvenuta (*Kudla c. Poland*, ricorso n. 30210/96, paragrafo 158).

Il principio di sussidiarietà attribuisce agli Stati la responsabilità primaria di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla CEDU, lasciando il ricorso alla Corte EDU come ultima risorsa. Infatti, come ha osservato la Corte EDU a *Kudla*, "l'obiettivo dell'articolo 13, come risulta dai travaux préparatoires (lavori preparatori) ... è quello di fornire agli individui uno strumento che consenta loro di ottenere assistenza a livello nazionale in caso di violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione prima di dover avviare un procedimento internazionale di denuncia dinanzi alla Corte" (*Kudla*, par. 152).

2. Il quadro giuridico dell'Unione Europea

a) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei trattati UE.⁹ Le sue disposizioni "si applicano alle istituzioni, organi e organismi" dell'UE "e agli Stati Membri nell'ambito della loro attuazione della normativa dell'UE."¹⁰ Secondo le spiegazioni ufficiali che accompagnano la Carta, le sue disposizioni sono vincolanti per gli Stati Membri "quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie".¹¹ Poiché l'UE ha sviluppato una serie completa di strumenti in materia di asilo, le decisioni in materia adottate dagli Stati Membri¹² rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione.¹³

Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Articolo 1 Dignità umana

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

Articolo 18 Diritto di asilo

Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea.

Articolo 19 Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione

1. Le espulsioni collettive sono vietate.
2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso 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.

⁹ TUE, Articolo 6(1).

¹⁰ Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Articolo 51(1).

¹¹ Spiegazioni in merito alla Carta dei diritti Fondamentali, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2007/C 303/32 (14 dicembre 2007). Le spiegazioni stabiliscono le fonti delle disposizioni della Carta e "I giudici dell'Unione e degli Stati Membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate; Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Articolo 52(7).

¹² Caso 5/88 *Wachauf*, paragrafo 19: le esigenze della protezione dei diritti fondamentali nel sistema legale comunitario vincolano allo stesso modo gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie. Cfr. anche Caso C-260/89 *Eliniki Radiophonia Tileorassi AE e Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas e Nicolaos Avdellas e altri*, para. 42.

¹³ S. Peers, 'Human Rights in the EU Legal Order: Practical Relevance for EC Immigration e Asylum Law', in: S. Peers & N. Rogers (eds.), *EU Immigration e Asylum Law – Text e Commentary (2006)*, p. 137, citato in: Laurens Lavrysen, 'European Asylum Law e the ECHR: An Uneasy Coexistence', *Goettingen Journal of International Law* 4 (2012) 1, p. 202.

La procedura di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora in poi CGUE).

Il rinvio pregiudiziale dinanzi alla CGUE è un procedimento aperto a tutti i giudici nazionali di tutti gli Stati membri. Se, nell'ambito di una causa pendente davanti a giudici nazionali, questi ritengono che l'applicazione di una norma di diritto europeo sollevi dubbi rilevanti ai fini della decisione, i giudici possono sospendere il caso nazionale e sottoporre la questione alla CGUE, al fine di chiarire l'interpretazione di una disposizione del diritto europeo.¹⁴ È chiaro - e indiscusso - che spetta alla CGUE interpretare il contenuto del diritto dell'Unione applicabile. In base al principio dell'*acte clair*, i giudici nazionali di ultima istanza sono sollevati dall'obbligo di sottoporre una questione di diritto dell'Unione alla CGUE se, alla luce di precedenti sentenze della CGUE, la risposta è "ovvia".¹⁵ Per quanto riguarda il potere discrezionale del giudice nazionale di ultima istanza sulla possibilità che un caso possa essere *acte clair*, nella causa *Ferreira da Silva* la Corte ha dichiarato che la Corte Suprema aveva violato l'obbligo di rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267, paragrafo 3, TFUE.¹⁶ Il fatto scatenante nel caso *Ferreira Silva* fu che ci furono forti contraddizioni tra le Corti di diversi Stati Membri che avevano fatto domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte. La CGUE riteneva che "ne consegue che, in circostanze quali quelle del procedimento principale, contraddistinte al contempo da correnti giurisprudenziali contraddittorie a livello nazionale in merito alla nozione di «trasferimento di uno stabilimento», ai sensi della Direttiva 2001/23, e da ricorrenti difficoltà d'interpretazione di tale nozione nei vari Stati Membri, un giudice nazionale, avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno, è tenuto ad adempiere al suo obbligo di rinvio alla Corte e ciò al fine di eliminare il rischio di un'errata interpretazione del diritto dell'Unione".¹⁷

L'approccio della CGUE alla procedura di rinvio è più semplice: se ritiene che le questioni sollevate dai giudici nazionali non sono chiare, essa può chiedere chiarimenti alla corte del rinvio o decidere di riformulare direttamente le questioni sollevate prima di procedere alla loro soluzione.¹⁸

La procedura di rinvio non è una forma di ricorso contro un atto europeo o nazionale, ma un meccanismo volto a consentire alle corti nazionali degli Stati Membri di garantire un'interpretazione e un'applicazione uniformi del diritto dell'Unione. La decisione di rinvio della Corte ha valore di giudicato ed è vincolante per tutti i giudici nazionali degli Stati Membri.¹⁹

La CGUE ha rilevato in varie occasioni la necessità di un'applicazione uniforme del diritto dell'UE e che le sue disposizioni devono pertanto ricevere un'interpretazione indipendente e uniforme in tutta l'UE. Questo è il ruolo primario della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Quando le autorità nazionali di uno Stato Membro dell'UE applicano misure nazionali di attuazione di una Direttiva in modo tale che esse contrastino con l'oggetto e lo scopo della medesima, compresi, a fortiori, quelli interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, gli Stati Membri sono tenuti a garantire la corretta applicazione della Direttiva pertinente. A tal fine, gli organi amministrativi possono anche essere tenuti a rivedere un provvedimento che si basa su un'errata applicazione del diritto dell'UE.²⁰

Se la CGUE annulla un atto dell'Unione o una sua disposizione particolare, può consentire che l'annullamento produca effetti solo dopo la scadenza di un adeguato periodo transitorio per consentire agli Stati Membri di modificare la legislazione nazionale di attuazione.²¹ In virtù del principio della certezza giuridica nel diritto dell'Unione, le misure retroattive possono essere adottate solo in circostanze giuridicamente giustificate.²²

¹⁴ Tali questioni possono riguardare l'interpretazione dei trattati, nonché l'interpretazione e la validità degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE. I giudici delle corti avverso, le cui decisioni non possa essere proposto ricorso in base al diritto nazionale, devono sottoporre la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea qualora una delle parti lo richieda, salvo che la Corte abbia già interpretato la disposizione e ne abbia dato l'interpretazione o che la corretta applicazione del diritto dell'Unione sia così evidente che non vi sia motivo di nutrire un ragionevole dubbio. (TFUE, Articolo 267; Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale C 338 (6 novembre 2012); Casi riuniti da 28 a 30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v Netherlands Inland Revenue Administration*; Caso 283/81 *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Casi C-160/14 *Ferreira da Silva e Britos v Estado Português* - sentenza del 9 settembre 2015 (paragrafi 43-44).

¹⁷ Ibid, paragrafo 44.

¹⁸ Cfr. e.g., Caso *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*; Caso C-429/05 *Max Rampion e Marie-Jeanne Godard, née Rampion c. Franfinance SA e K par K SAS*.

¹⁹ Nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale di validità, se l'atto europeo è dichiarato invalido, sono invalidi anche tutti gli atti adottati sulla base di esso. Spetta poi alle istituzioni Europee competenti adottare un nuovo strumento per rimediare alla situazione.

²⁰ Si vedano, ad esempio, i Casi-392/04 e 422/04 *i-21 Germany GmbH e Arcor AG & Co. KG v Bundesrepublik Deutschland*, Sentenza della Corte (Grande sezione) delle cause riunite C-392/04 e C-422/04, 19 settembre 2006, par. 51-52.

²¹ CGUE Caso C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL v Council*, 11 marzo 2011, par. 32-34.

²² Vedi caso T-357/02, *Freistaat Sachsen v Commission of the European Communities*, [2007] ECR II-1261, § 98, dove la Corte dichiara che "le disposizioni comunitarie non hanno effetto retroattivo a meno che, eccezionalmente, sia chiaro dai loro termini o schema generale che il legislatore ha voluto un simile effetto, che lo scopo da raggiungere lo richiede e che il legittimo affidamento dei destinatari è debitamente rispettato.

i. Diritti fondamentali presenti nella Carta: la relazione con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Per quanto riguarda i diritti presenti nella Carta, che corrispondono ai diritti garantiti dalla CEDU, "il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione".²³ Questa disposizione, infatti, incorpora diritti contenuti nella CEDU che corrispondono a quelli presenti nella Carta all'interno del diritto dell'UE.²⁴ In questo contesto, è opportuno notare che il preambolo della Carta ribadisce l'importanza della giurisprudenza della Corte EDU. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, in particolare letto congiuntamente con la riaffermazione presente nel preambolo sull'importanza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, impone un'interpretazione delle disposizioni della Carta che sia conforme a quella della CEDU e che tenga conto della giurisprudenza di quest'ultima, rispettandola.

La Carta stabilisce delle norme minime di riferimento e non preclude che il diritto comunitario possa concedere una protezione più ampia. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta stabilisce che il livello di protezione garantito da un diritto sancito dalla Carta non può mai essere inferiore a quello garantito dal suo equivalente in termini di CEDU; al tempo stesso, esso non impedisce al diritto comunitario di offrire una protezione più estesa.

Articolo 52.3:

"Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa".

Articolo 53 - Livello di protezione

"Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati Membri sono parti contraenti, in particolare la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati Membri."

Questa disposizione è intesa a mantenere il livello di protezione attualmente offerto nei rispettivi campi d'azione dal diritto comunitario, dal diritto nazionale e dal diritto internazionale. Data la sua importanza, viene fatta menzione della CEDU.²⁵

Alcuni articoli della Carta sono redatti in modo più generale rispetto ai loro equivalenti della CEDU e offrono quindi potenzialmente una protezione più ampia.

L'articolo 47 della CFR ha codificato l'*acquis dell'UE* sulla tutela giurisdizionale effettiva, affermando il diritto a un ricorso effettivo (articolo 13 CEDU) e quello ad un giudice imparziale (articolo 6.1 CEDU), ai sensi della stessa disposizione.

Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Art 47 Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale

Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

²³ Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 52(3). Le "Spiegazioni relative alla Carta" (cfr. NF 10) elencano gli articoli il cui significato e campo d'applicazione sono identici ai corrispondenti articoli della CEDU e quelli il cui significato è identico ma il cui campo d'applicazione è più ampio. Come è stato sottolineato, sia il significato che la portata di alcuni articoli del secondo elenco fornito nelle Spiegazioni sono in realtà più ampi (Koen Lenaerts, 'Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights', *European Constitutional Law Review* 8 (3) (2012), pagg. 395-396).

²⁴ Dal combinato disposto dell'articolo 52(3) e dell'articolo 53 della Carta emerge che se la Corte EDU innalza il livello di protezione o decide di ampliare il campo di applicazione di un diritto fondamentale in modo da superare il livello di protezione garantito dal diritto dell'Unione, l'autonomia di quest'ultimo potrebbe non esistere più. La CGUE sarà vincolata a reinterpretare la Carta. Cfr. Koen Lenaerts, "Exploring the limits of the EU Charters of Fundamental Rights" *European Constitutional Law Review* 8(3), p. 394.

²⁵ Per ulteriori informazioni, <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/53-level-protection>

Mentre l'articolo 47(1), della CFR rispecchia l'articolo 13 della CEDU per quanto riguarda il diritto a un rimedio effettivo e dovrebbe essere applicato alla luce della giurisprudenza rilevante della Corte EDU, nel diritto dell'Unione la protezione è più ampia. Le spiegazioni al CFR in relazione al suo articolo 47.2 chiariscono espressamente che gli standard e i requisiti dell'articolo 6.1 CEDU si applicano nell'interpretazione delle sue disposizioni. In altre parole, l'articolo 47 CFR si applica a questioni di diritto dell'UE, comprese la migrazione e l'asilo, che non sono disciplinate dall'articolo 6 in quanto materia di diritto CEDU. È chiaro che le spiegazioni al CFR estendono esplicitamente il diritto a "un'udienza equa e pubblica [...] entro un termine ragionevole da parte di un tribunale indipendente e imparziale stabilito dalla legge" al di là delle "controversie relative a diritti e obblighi di diritto civile", al diritto di "essere consigliato, difeso e rappresentato" e al diritto al patrocinio a spese dello Stato nelle situazioni in cui la persona interessata "non dispone di risorse sufficienti" e "nella misura in cui è necessario per garantire un accesso effettivo alla giustizia".

Alcuni dei diritti più ampi sanciti dalla Carta offrono inoltre specificamente una protezione maggiore rispetto a quella offerta dai loro equivalenti della CEDU. Ad esempio, il divieto di schiavitù e di lavoro forzato di cui all'articolo 5 della Carta, che deriva dall'articolo 4 della CEDU, vieta espressamente la tratta di esseri umani.

Dove la Carta riprende, esattamente o con piccole modifiche, la formulazione del corrispondente articolo della CEDU, l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta implica che gli Stati Membri dell'UE e la CGUE devono seguire la giurisprudenza della Corte EDU per garantire che le pertinenti disposizioni della Carta siano interpretate in modo da assicurare almeno lo stesso livello di protezione dei loro equivalenti della CEDU come stabilito nella giurisprudenza della Corte. Inoltre, l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE riunisce il divieto di espulsione di cui all'articolo 3 con le espulsioni collettive di cui all'articolo 4 del Protocollo 4 della CEDU.

Protocollo No. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Divieto di espulsioni collettive di stranieri

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Protocollo No. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁶

Articolo 1 Garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri

1. Uno straniero regolarmente residente sul territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge e deve poter:
 - (a) far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione;
 - (b) far esaminare il suo caso; e
 - (c) farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente o a una o più persone designate da tale autorità.
2. Uno straniero può essere espulso prima dell'esercizio dei diritti enunciati al paragrafo 1 a, b e c del presente articolo, qualora tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale.

Una lettura combinata del riconoscimento da parte della Carta che "la dignità umana è inviolabile e che essa deve essere rispettata e tutelata",²⁷ unitamente alle altre disposizioni della Carta relative ai diritti fondamentali dell'Unione Europea e ai riferimenti ai diritti umani nel preambolo della Convenzione sui Rifugiati, impone alle autorità nazionali incaricate della determinazione dell'asilo, ai tribunali nazionali e alla stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea di interpretare qualsiasi normativa dell'UE in materia di asilo in modo rigorosamente conforme al diritto internazionale in materia di diritti umani.

ii. Carta dei diritti fondamentali dell'UE: articolo 18

Ai sensi del diritto dell'Unione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea garantisce il diritto di asilo (articolo 18) "nel rispetto delle norme della Convenzione di Ginevra [relativa allo status di rifugiato]" e del Protocollo del 1967 e conformemente ai Trattati.²⁸ L'uso dell'espressione "nel rispetto della" Convenzione sui Rifugiati può essere spiegato dal fatto che essa non stabilisce un diritto di asilo in quanto tale. La Carta in questo senso va addirittura oltre la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.²⁹ Coloro che hanno diritto all'asilo hanno il diritto di ottenere il riconoscimento di tale status.

²⁶ La Germania, i Paesi Bassi e il Regno Unito non sono parti del protocollo 7 della Convenzione (come del 25 Febbraio 2018).

²⁷ Carta dei diritti Fondamentali dell'UE, articolo 1.

²⁸ Alcuni hanno affermato che il diritto di asilo è diventato un diritto soggettivo e applicabile dei singoli nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'UE. Cfr. Maria-Teresa Gil-Bazo, 'The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law', Refugee Survey Quarterly 27(3) (2008).

²⁹ L'Articolo 14(1) della DUDU afferma: "Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni."

L'UNHCR ha chiarito che il diritto di asilo ai sensi del diritto internazionale e dell'articolo 18 della Carta dell'UE, alla luce della Convenzione del 1951, contiene i seguenti elementi: "i) protezione contro il *non-refoulement*, compreso il non respingimento alla frontiera; ii) accesso ai territori ai fini dell'ammissione a procedure eque ed efficaci per determinare lo status e le esigenze di protezione internazionale; iii) valutazione della domanda di asilo nell'ambito di procedure eque ed efficienti (con interpreti e autorità responsabili qualificati e con accesso all'assistenza legale e ad altre organizzazioni che forniscono informazioni e sostegno) e la possibilità di un rimedio effettivo (con assistenza legale adeguata) nello Stato di accoglienza; iv) accesso all'UNHCR (o alle organizzazioni partner); v) trattamento conforme a condizioni di accoglienza adeguate; vi) concessione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, se i criteri sono soddisfatti; vii) garanzia dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali da parte di rifugiati e richiedenti asilo; e viii) conseguimento di uno status sicuro".³⁰

Ai sensi dell'articolo 18 della Carta dell'Unione Europea, coloro che sono riconosciuti come rifugiati ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione sui Rifugiati, come modificata dal Protocollo del 1967, hanno diritto al riconoscimento di tale status. Una volta presa la decisione di primo grado, se il richiedente asilo è riconosciuto come rifugiato, dovrebbe esserne informato e ricevere la documentazione attestante il suo status di rifugiato³¹. Gli articoli 13 (status di rifugiato) e 18 (status di protezione sussidiaria per coloro che necessitano di protezione internazionale ma non soddisfano le condizioni per ottenere lo status di rifugiato) della Direttiva Qualifiche (2011/95/UE, Riveduta³²) prevedono esplicitamente il diritto di ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria.

b) Direttiva sulle procedure d'asilo (APD)

La direttiva 2013/32/UE (Riveduta³³) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (di seguito Direttiva sulle procedure di asilo APD), di cui al presente materiale formativo, è entrata in vigore il 21 luglio 2013. Essa ha abrogato la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio Direttivo recante norme minime per le procedure applicate negli Stati Membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (1 dicembre 2005).

La APD stabilisce norme molto dettagliate sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale. Essa stabilisce norme relative alle domande di asilo, tra cui: le modalità per presentare la domanda, le modalità di esame della domanda, l'aiuto che sarà fornito al richiedente asilo, le modalità di ricorso o di trattamento delle domande reiterate. Tale direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio degli Stati Membri dell'UE vincolati dalla direttiva, anche alle frontiere, nelle acque territoriali e nelle zone di transito (Articolo 3). Gli Stati Membri dell'UE erano tenuti a recepire la procedura sulle direttive e a comunicarne le misure di recepimento entro il 20 luglio 2015, ad eccezione dell'articolo 31, paragrafi 3, 4 e 5, della Direttiva, il cui termine di recepimento è il 20 luglio 2018. Tre Paesi dell'UE, vale a dire la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito, non sono vincolati dalla direttiva.

Il 13 luglio 2016 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento relativo ad una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione³⁴ che, se approvata dai co-legislatori, sostituirà la direttiva sulle procedure di asilo. Essa è stata ulteriormente modificata con la proposta del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020.³⁵ Attualmente è in fase di negoziazione al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'UE.

II. Principi generali

Per garantire che ai beneficiari di protezione internazionale sia concessa protezione, compresa una protezione efficace contro il *refoulement*, il diritto internazionale in materia di diritti umani e il diritto internazionale dei rifugiati prevedono una serie di garanzie pratiche e procedurali, tra cui quelle volte a fornire ai rifugiati:

- informazioni sulla procedura di determinazione dello status di rifugiato, sul modo in cui possono impugnare qualsiasi decisione negativa da essa derivante e sui diritti ad essa associati;

³⁰ Cfr. la dichiarazione dell'UNHCR sul diritto di asilo, la responsabilità dell'UNHCR in materia di controllo e il dovere degli Stati di cooperare con l'UNHCR nell'esercizio della sua responsabilità di controllo. Rilasciato nel contesto di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee dal Tribunale amministrativo di Sofia il 18 ottobre 2011 - <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5017fc202>, par. 2.2.9. L'UNHCR ha rilasciato suddetta dichiarazione nel quadro della domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal tribunale amministrativo di Sofia alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea riguardante, tra l'altro, il contenuto del diritto di asilo ai sensi dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

³¹ Conclusione n. 8, UNHCR, op. cit., fn. 121, par. (e)(v); UNHCR Handbook, op. cit., fn. 66, par. 192(v).

³² Si noti che l'Irlanda e la Danimarca hanno rinunciato alla direttiva.

³³ Si noti che l'Irlanda e la Danimarca hanno rinunciato alla direttiva.

³⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la Direttiva 2013/32/UE.

³⁵ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 final.

- interprete, se necessario;
- servizi medici e assistenza, anche a titolo gratuito ove necessario;
- consulenza e rappresentanza legale, anche a titolo gratuito in taluni casi;
- contatti con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

Per essere efficace e conforme ai diritti umani, una procedura di determinazione dello status incaricata di accertare se i richiedenti asilo abbiano diritto alla protezione internazionale deve:

- essere stabilita nel diritto nazionale
- essere accessibile, anche fornendo mediazione linguistica e informazioni in una lingua o in un modo per loro comprensibile, tenendo conto di qualsiasi circostanza che possa avere un'incidenza sulla valutazione, tra cui la disabilità, lo stato di salute, l'età o il sesso, e qualsiasi altro elemento indicativo della vulnerabilità o del rischio;
- esaminare ogni singolo caso, mediante un colloquio personale e riservato con un funzionario qualificato, competente e formato;
- offrire ai singoli la possibilità di presentare prove e argomenti a sostegno della loro domanda e concedere alla Commissione un tempo sufficiente per ascoltare, esaminare e valutare il caso;
- valutare il rischio, tenendo conto di tutte le considerazioni pertinenti e aggiornate, comprese le circostanze personali dell'individuo;
- operare su base non discriminatoria, ad esempio adottando un approccio di genere, tenendo conto dei contesti e dei modi in cui le donne e le ragazze sono soggette a o rischiano di subire violenze di genere, e delle relative conseguenze;
- emettere una decisione motivata per iscritto contenente anche informazioni sulle modalità di ricorso avverso un'eventuale decisione negativa.

Per ottemperare ai loro obblighi internazionali in materia di diritti umani e di diritto dei rifugiati, gli Stati sono tenuti ad assicurare l'accesso alla giustizia e ad un rimedio effettivo. Ciò implica che i richiedenti asilo devono avere il diritto di impugnare una decisione negativa sulla loro domanda dinanzi a un organo giudiziario competente, indipendente e imparziale. Come minimo, le procedure di ricorso devono offrire la possibilità di un riesame indipendente, imparziale ed efficace, dinanzi a un tribunale o a una corte competente, qualora la domanda abbia un esito negativo. Alcune delle caratteristiche fondamentali di una procedura di ricorso sono:

- accessibilità;
- l'essere condotta da organi decisionali competenti, indipendenti e imparziali;
- i termini per la presentazione dei ricorsi devono essere ragionevoli, in modo da non rendere impossibile o eccessivamente difficile la loro presentazione;
- i casi devono essere esaminati e le decisioni devono essere adottate in tempo utile;
- deve essere garantito il diritto a un giusto processo, privilegiando un'udienza orale;
- esaminare il merito di ciascun ricorso;
- avere un effetto sospensivo automatico, ossia consentire all'interessato di rimanere nel territorio dello Stato in attesa dell'esito del suo ricorso; e
- la decisione deve essere condivisa con l'interessato e, se negativa, deve essere motivata.

Accesso alle informazioni

Fornire informazioni accurate e pertinenti ai richiedenti protezione internazionale in un formato accessibile e in una lingua a loro comprensibile contribuisce inoltre a semplificare le procedure, evitare reclami e ritardi e rafforzare il divieto di *refoulement*. Devono essere fornite almeno le seguenti informazioni:

- gli elementi base del processo e le relative procedure;
- l'obiettivo o gli obiettivi;
- le possibili conseguenze di un inadempimento;
- una copia della decisione e le sue motivazioni;
- i diritti di una persona, compresi quelli di un accesso alle informazioni, di mediazione linguistica, di consulenza e rappresentanza legale, di assistenza consolare e/o accesso all'UNHCR, di impugnazione di una sentenza negativa.

Accesso all'interpretazione

Un'accurata interpretazione orale e traduzione dei documenti critici sono fondamentali per consentire alle persone di partecipare pienamente ed efficacemente alla preparazione del loro caso e durante il procedimento, e affinché le autorità siano in grado di comprendere documenti o testimonianze presentati in un'altra lingua.

Accesso ad una consulenza e rappresentanza legale

Fornire ai richiedenti asilo l'accesso a una consulenza e rappresentanza legale competente è un'importante garanzia contro il *refoulement*, migliora la qualità del processo decisionale e riduce, al tempo stesso, il margine di manovra per denunce e ritardi.

Accesso all'UNHCR e ad altre organizzazioni

Per stranieri o soggetti con doppia cittadinanza, in particolare quelli detenuti, alcune disposizioni specifiche gli garantiscono una consulenza da parte di funzionari dell'Ufficio dell'UNHCR.

Specifiche protezioni attuabili in casi particolari

in casi particolari, ad esempio quelli che coinvolgono minori non accompagnati o separati, persone con disabilità mentali o fisiche e altri soggetti che possono essere esposti a rischi specifici o trovarsi in circostanze di maggiore vulnerabilità, come i richiedenti asilo, i sopravvissuti alla tortura, alla tratta di esseri umani, e/o a violenze basate sul genere, occorre inoltre assicurare protezioni specifiche e pratiche per garantire l'effettiva attuazione del diritto di chiedere e di godere dell'asilo contro le persecuzioni e, più in generale, della protezione internazionale, compresa in particolare la protezione contro il refoulement.

1. Procedure eque per l'esame delle domande d'asilo

I richiedenti asilo devono avere accesso a procedure di asilo efficaci, compreso un mezzo di rimedio effettivo in grado di sospenderne l'allontanamento durante la procedura di ricorso. Infatti, ai sensi dell'articolo 46, paragrafi 1 e 3, dell'ADP, i richiedenti protezione internazionale devono avere diritto a "un ricorso effettivo dinanzi a un giudice" contro le decisioni adottate in merito alla loro domanda. Tale ricorso dovrebbe prevedere "un esame completo [...] sia dei fatti che delle questioni di diritto".

La guida dell'UNHCR prevede che tutte le richieste di asilo siano trattate in modo obiettivo e imparziale e che ne sia rispettato il carattere di riservatezza. Essa stabilisce, anche, che i casi devono essere decisi nel merito: il mancato rispetto di requisiti formali della procedura, quali le scadenze, non deve quindi di per sé comportare che la domanda d'asilo non venga valutata nel merito.³⁶

I richiedenti dovrebbero ricevere le informazioni e gli orientamenti necessari sulla procedura di determinazione dello status di rifugiato³⁷ ed essere informati del loro diritto all'assistenza legale e, se necessario, ad una mediazione linguistica.³⁸ Dovrebbero essere fornite tutte le agevolazioni necessarie per sottoporre il caso del richiedente alle autorità, compresa una mediazione linguistica e la possibilità, di cui i richiedenti devono essere debitamente informati, di contattare un rappresentante dell'UNHCR.

Il richiedente dovrebbe avere un colloquio personale con un funzionario pienamente qualificato e, se possibile, con un funzionario dell'autorità competente a determinare lo status di rifugiato⁴⁰. Un principio fondamentale della guida dell'UNHCR è che, a prescindere dalle misure restrittive che gli Stati possono attuare, ad esempio per scoraggiare l'uso strumentale delle procedure di asilo, esse non devono servire a vanificare l'obiettivo della procedura di asilo.⁴¹

La Direttiva europea 2011/95/UE stabilisce gli standard minimi per la qualifica e lo status (Direttiva qualifiche).

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione Direttiva Qualifiche)

Articolo 4 Esame dei fatti e delle circostanze

1. Gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.
2. Gli elementi di cui al paragrafo 1 sono le dichiarazioni del richiedente e tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, estrazione, anche, ove occorra, dei congiunti, identità, cittadinanza/e, paese/i e luogo/luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di identità e di viaggio nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale.
3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:

³⁶ Conclusione n. 15 (XXX) *Refugees Without an Asylum Country*, ExCom, UNHCR, 30^a Sessione, 1979, para (i).

³⁷ Conclusione n. 8 (XXVIII) *Determination of Refugee Status*, ExCom, UNHCR, 28^a Sessione, 1977, par. (e)(ii); Manuale dell'UNHCR, op. cit., fn. 66, par. 192(ii). Cfr. anche *Concluding Observations on Croatia*, CAT, UN Doc. CAT/C/CR/32/3, 11 giugno 2004, par. 9(i); *European Guidelines on accelerated asylum procedures*, CMCE, op. cit., fn. 119, Manuale IV.1.c.

³⁸ Conclusione n. 8, UNHCR, op. cit., fn. 121, par. (e)(ii); *European Guidelines on accelerated asylum procedures*, CMCE, op. cit., fn. 119, Manuale IV e VIII.3.

³⁹ *Ibid.*, par. (e)(iv); *Manuale dell'UNHCR*, op. cit., fn. 66, par. 192(iv). Cfr. anche, *European Guidelines on accelerated asylum procedures*, CMCE, op. cit., fn. 119, Manuale XIV.

⁴⁰ Conclusione n. 30 (XXXIV) *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, ExCom, UNHCR, 34^a Sessione, 1983, par. (e)(i); *Manuale dell'UNHCR*, op. cit., fn. 66, § 190. Cfr. anche, *European Guidelines on accelerated asylum procedures*, CMCE, op. cit., fn. 119, Manuale IV.1.d; *Haitian Interdictions Case*, IACHR, op. cit., fn. 46, par. 155.

- a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione;
 - b) delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;
 - c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;
 - d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel paese;
 - e) dell'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino.
4. Il fatto che un richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di siffatte persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno.
5. Quando gli Stati membri applicano il principio in base al quale il richiedente è tenuto a motivare la sua domanda di protezione internazionale e qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria se sono soddisfatte le seguenti condizioni:
- a) il richiedente ha compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda;
 - b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una spiegazione soddisfacente dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
 - c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso di cui si dispone;
 - d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto buoni motivi per ritardarla; e
 - e) è accertato che il richiedente è in generale attendibile.

La Direttiva Procedure stabilisce altresì strumenti di garanzia in merito alla raccolta di informazioni quando vengono esaminati casi relativi alle persone.

Articolo 30 Raccolta di informazioni su singoli casi

Per l'esame di singoli casi, gli Stati membri:

- (a) non rivelano ai presunti responsabili della persecuzione o del danno grave le informazioni relative alle singole domande di protezione internazionale o il fatto che sia stata presentata una domanda;
- (b) non ottengono informazioni dai presunti responsabili della persecuzione o del danno grave secondo modalità che potrebbero rivelare direttamente a tali responsabili che il richiedente ha presentato una domanda, e che potrebbero nuocere all'incolumità fisica del richiedente o delle persone a suo carico o alla libertà e alla sicurezza dei familiari che ancora risiedono nel paese d'origine.

2. Divieto di *refoulement*

Il principio di *non-refoulement*, che vieta agli Stati di trasferire chiunque in un paese in cui si trovi ad affrontare un rischio reale di persecuzione o di gravi violazioni dei diritti umani, è un principio fondamentale del diritto internazionale e una delle più forti limitazioni al diritto degli Stati di controllare l'ingresso nel loro territorio e di espellere gli stranieri in quanto espressione della loro sovranità.⁴²

⁴¹ Conclusione No. 79, UNHCR, para. (I).

⁴² ICJ, Guida per operatori legali n.6 su Migration e International Human Rights Law, 2014

⁴³ Cfr., Articolo 1 CEDU, Articolo 2 ICCPR, Articolo 1 ACHPR, e Articolo 1 ACHR. La CAT prevede espressamente all'articolo 3 il principio di *non-refoulement*.

Esso trae origine dal diritto internazionale dei rifugiati (art. 33 CC) e dalle norme internazionali in materia di estradizione. Nel diritto internazionale dei diritti umani, la base giuridica del principio di *non-refoulement* risiede nell'obbligo di tutti gli Stati di riconoscere, garantire e proteggere i diritti umani di tutte le persone presenti nella loro giurisdizione⁴³, e nel principio secondo cui un trattato sui diritti umani va interpretato e applicato in modo tale da rendere le sue salvaguardie pratiche ed efficaci.⁴⁴ Questo principio è ulteriormente integrato nell'articolo 3 della CEDU ed è di natura non derogatoria.

Per quanto riguarda i rifugiati, sia che la richiesta di status sia stata formalmente presa in considerazione dal Paese di destinazione, sia che essa sia ancora in fase di esame, sia che essi intendano presentare domanda di asilo, l'articolo 33. della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951 vieta allo Stato di "espellere o rimpatriare (*"refouler"*) un rifugiato in qualsiasi modo verso le frontiere di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

Per quanto riguarda questa disposizione, nel 1977 l'UNHCR ha chiarito che "essa costituisce uno degli articoli fondamentali della Convenzione del 1951, sulla quale non sono ammesse riserve. Si tratta inoltre di un obbligo previsto dal Protocollo del 1967 (articolo I, paragrafo 1). A differenza di varie altre disposizioni della Convenzione, la sua applicazione non è subordinata al soggiorno regolare di un rifugiato nel territorio di uno Stato contraente".⁴⁵

Il principio di *non-refoulement* del diritto dei rifugiati si applica sia ai rifugiati presenti sul territorio dello Stato sia a quelli che si trovano alla frontiera e deve essere scrupolosamente osservato in tutte le situazioni di afflusso su larga scala.⁴⁶

La definizione di *refoulement* di cui all'articolo 33, paragrafo 1, si riferisce ai rischi che possono sorgere in qualsiasi Paese in cui la persona interessata potrebbe essere inviata e non necessariamente nel Paese d'origine o di residenza abituale. Sono compresi gli Stati terzi che potrebbero trasferire la persona in un paese non sicuro (*refoulement* indiretto). La "minaccia alla vita o alla libertà" è quindi più ampia e comprende la definizione di rifugiato.

Inoltre, come ha chiarito l'UNHCR, "non c'è dubbio che le parole "dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate" debbano essere interpretate in modo da includere il timore fondato di persecuzione che è un elemento cardinale per la definizione di "rifugiato" nell'articolo 1A, paragrafo 2 della Convenzione. L'articolo 33, paragrafo 1, vieta quindi il *refoulement* verso le frontiere di quei territori per i quali il rifugiato ha fondati motivi di temere di essere perseguitato".⁴⁷

Inoltre, l'UNHCR ha anche affermato che, atteso che il concetto di "rifugiato" si è evoluto fino a includere circostanze in cui gli individui fuggono da situazioni di violenza più generalizzate, ciò dovrebbe valere anche per l'articolo 33, paragrafo 1. Quest'ultimo infatti è stato interpretato come un insieme di circostanze di violenza generalizzata che costituiscono una minaccia per la vita o la libertà della persona, anche se le stesse non danno luogo a persecuzioni.⁴⁸

Il principio di *non-refoulement* è ben radicato nel diritto internazionale dei diritti umani, dove si applica a tutti i trasferimenti di cittadini nazionali e stranieri, compresi i migranti, indipendentemente dal loro status, e i rifugiati. Sebbene il principio sia limitato dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, nel diritto internazionale il principio di *non-refoulement* è di valore assoluto. Sebbene solo la Convenzione contro la Tortura affermi esplicitamente tale principio, esso è implicito nell'obbligo degli Stati di proteggere determinati diritti delle persone che rientrano nella loro giurisdizione e che sarebbero altrimenti violati in un'altra giurisdizione.⁴⁹

⁴⁴ Cfr., ad esempio, *Soering c. Regno Unito*, Corte EDU, Sessione plenaria, ricorso n. 14038/88, 7 luglio 1989, par. 87.

⁴⁵ Cfr. "Note on Non-Refoulement (Presentato dall'Alta Commissione) Note on Non-Refoulement (Presentato dall'Alta Commissione), EC/SCP/2, UNHCR, 23 Agosto 1977, par. 4, disponibile su <http://www.unhcr.org/afr/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>.

⁴⁶ Cfr. conclusione n. 19 (XXXI) *Temporary Refuge*, ExCom, UNHCR, 31^a Sessione, 1980, par. (a); Conclusione n. 22, UNHCR, op. cit., fn. 151, par. (II-A-2).

⁴⁷ Cfr. Sir Elihu Lauterpacht e Daniel Bethlehem, *The Scope e Content of the Principle of Non-refoulement*: Opinion, 20 giugno, pp 124-125, par. 128-133.

⁴⁸ Cfr. UNHCR, *Nota sul non-refoulement (Presentata dall'Alta Commissione)*, UN Doc. EC/SCP/2, 23 Agosto 1977, par. 4; e, Sir Elihu Lauterpacht e Daniel Bethlehem, *The Scope e Content of the Principle of Non-refoulement*: Opinion, 20 giugno 2001, pp. 124-125, par. 128-133.

⁴⁹ Cfr., ad esempio, *Soering c. Regno Unito*, Corte EDU, op. cit., fn. 295, par. 87 e 90. La CGUE ha derivato il principio di non respingimento dall'obbligo degli Stati di "garantire" i diritti umani a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione (articolo 1 della CEDU). In particolare, la Corte ha considerato il "carattere speciale della CEDU come trattato per l'applicazione collettiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", il requisito secondo cui "le sue disposizioni devono essere interpretate e applicate in modo da rendere le sue garanzie pratiche ed effettive".

⁵⁰ CCPR, *Commento Generale n. 31*, par. 12; *Na v Regno Unito*, Corte EDU, ricorso n. 25904/07, sentenza del 17 luglio 2008, par. 109, 113; *Saadi c. Italia*, Corte EDU, Tribunale di primo grado, ricorso n. 37201/06, sentenza del 28 febbraio 2008, par. 125; *Nyanzi c. Regno Unito*, Corte EDU, ricorso n. 21878/06, sentenza dell'8 aprile 2008, par. 51; *Cruz Varas e altri v Svezia*, Corte EDU, seduta plenaria, ricorso n. 15576/89, sentenza del 20 marzo 1991, par. 69; *Chahal c. Regno Unito*, Corte EDU, op. cit., fn. 43, par. 74; *Soering c. Regno Unito*, Corte EDU, op. cit., fn. 295, par. 85-91.

Per poter applicare il principio di non-refoulement, il rischio che si presenterebbe con il rimpatrio deve essere reale, ossia una conseguenza prevedibile del trasferimento, e personale, ossia deve riguardare la persona fisica che chiede la protezione contro il rischio di *refoulement*.⁵⁰ La Corte EDU ha stabilito che il *non-refoulement* tutela "i valori fondamentali delle società democratiche"⁵¹, tra cui il divieto della tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, disumani o degradanti, il diritto alla vita⁵² e gli aspetti fondamentali del diritto a un processo equo⁵³ e alla libertà⁵⁴. Inoltre, la Corte di Giustizia riconosce il principio di non-refoulement sulla base dell'art. 4 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea⁵⁵ e l'obbligo di non assoggettare a responsabilità penale le persone che chiedono asilo.

L'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 prevede quanto segue:

1. Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari.
2. Gli Stati Contraenti limitano gli spostamenti di tali rifugiati soltanto nella misura necessaria. Tali limitazioni devono essere mantenute solo fintanto che lo statuto di questi rifugiati nel paese che li ospita sia stato regolato o essi siano riusciti a farsi ammettere in un altro paese. Gli Stati Contraenti concedono a tali rifugiati un termine adeguato e tutte le facilitazioni necessarie affinché possano ottenere il permesso d'entrata in un altro paese.

L'ingresso in cerca di rifugio e protezione non dovrebbe essere considerato un atto illegale; i rifugiati non dovrebbero essere penalizzati solamente in ragione di tale ingresso, o perché bisognosi di rifugio e protezione; rimangono "illegalmente" in un paese. Il potere dello Stato di imporre una restrizione, inclusa la detenzione, deve essere correlato a un oggetto o scopo legittimo e deve esserci un ragionevole rapporto di proporzionalità tra il fine e i mezzi.⁵⁶ Le restrizioni alla circolazione non devono essere imposte illegalmente e arbitrariamente, anche in modo discriminatorio, ma dovrebbero essere necessarie e proporzionate e dovrebbero essere applicate solo su base individuale per motivi prescritti dalla legge nonché in conformità con il diritto internazionale dei diritti umani.⁵⁷

Le linee guida UNHCR riportano che:

"Nell'esercizio del diritto di cercare asilo, i richiedenti asilo sono spesso costretti a giungere in un dato territorio o a farvi ingresso senza previa autorizzazione. La posizione dei richiedenti asilo può quindi differire sostanzialmente da quella dei normali migranti, in quanto potrebbero non essere in grado di rispettare le formalità legali per l'ingresso. Potrebbero, ad esempio, non essere in grado di ottenere la necessaria documentazione prima della loro fuga a causa del loro timore di subire persecuzioni e/o della tempestività della loro partenza. Tali fattori, così come il fatto che i richiedenti asilo hanno spesso vissuto eventi traumatici, devono essere presi in considerazione nello stabilire eventuali restrizioni alla libertà di movimento basate sull'ingresso o la presenza irregolare."⁵⁸

Qualsiasi detenzione dovrebbe essere limitata a un periodo ragionevolmente necessario per realizzare lo scopo per il quale il rifugiato o il richiedente asilo è stato trattenuto⁵⁹, tenendo conto degli obblighi legali internazionali dello Stato in relazione agli standard di trattamento, compreso il divieto di trattamenti crudeli, inumani o degradanti,⁶⁰ la protezione speciale dovuta alla famiglia e ai bambini e il riconoscimento generale dato ai diritti procedurali e alle garanzie fondamentali.⁶¹

⁵¹ *Saadi c. Italia*, Corte EDU, par. 127; *Chahal v Regno Unito*, Corte EDU, par. 79.

⁵² *Bader e Kanbor c. Svezia*, Corte EDU, ricorso n. 13284/04, sentenza del 8 novembre 2005, par. 48 (dichiarare che l'espulsione del ricorrente per essere giustiziato violerebbe l'art. 2 CEDU nonché l'art. 3 CEDU).

⁵³ Cfr., *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, Corte EDU, ricorso n. 8139/09, Sentenza del 17 gennaio 2012; *Al-Moayad v. Germany*, Corte EDU, ricorso n. 35865/03, Valutazione di Ammissibilità, 20 febbraio 2007, par. 100- 102.

⁵⁴ Si prenda a titolo di esempio *Othman (Abu Qatada) c. the Regno Unito*, Corte EDU, *Z e T c. Regno Unito*, Corte EDU, ricorso n. 27034/05, Decisione del 28 febbraio 2006..

⁵⁵ CGUE, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, Sentenza del 19 Marzo 2019 para. 85; CGUE, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, C-411/10 & C-493/10, Sentenza del 21 Dicembre 2011, para. 106.

⁵⁶ Cfr. Modulo II, sezione B.1 *Informazione sulle ragioni della detenzione*.

⁵⁷ Guy S. Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, e Protection*, Cambridge University Press, giugno 2003.

⁵⁸ Linee guida dell'UNHCR sui criteri e gli standard applicabili in relazione alla detenzione di richiedenti asilo e misure alternative alla detenzione, par. 11 <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d3974>.

⁵⁹ Cfr. Modulo II, sezione C. *Durata della detenzione*.

⁶⁰ Cfr. Modulo II, sezione D. *Condizioni della detenzione*.

⁶¹ *Ibid*, vedi CJEU, *Al Chodor case*, C-528/15, Sentenza del 15 marzo 2017.

3. Divieto di discriminazione

Convenzione di Ginevra sui rifugiati: articolo 3 divieto delle discriminazioni:

Gli Stati Contraenti applicano le disposizioni della presente Convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al paese d'origine

Sia il diritto internazionale dei rifugiati (articolo 3 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati) che il diritto internazionale dei diritti dell'uomo richiedono che la procedura di determinazione dello status non sia discriminatoria.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce il principio di non-discriminazione ed equità davanti alla legge.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Articolo 20 Uguaglianza davanti alla legge

Tutte le persone sono uguali davanti alla legge.

Articolo 21 Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.
2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.

4. Gruppi vulnerabili

Nel contesto della determinazione dello status di rifugiato, alcune persone - quali i minori stranieri non accompagnati o i minori separati,⁶² persone con disabilità fisiche o mentali, altri che possono affrontare specifici rischi o essere in circostanze di maggiore vulnerabilità, come coloro che sono sopravvissuti alla tortura, alla tratta di esseri umani e/o che sono vittime di violenza sessuale o di genere - possono necessitare di garanzie e sostegno supplementari o specifici per poter dare loro la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale.⁶³

Le Linee Guida del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei Diritti Umani nel Contesto di Procedure di Asilo Accelerate raccomandano che si tenga conto delle vulnerabilità legate all'età, alla disabilità o all'esperienza di tortura, violenza sessuale o tratta di esseri umani nel decidere se imporre o meno procedure di asilo accelerate e che, qualora esse siano applicate, tali vulnerabilità condizionino le modalità dell'applicazione stessa. La Guida dell'UNHCR afferma che nelle procedure per la determinazione dello status di rifugiato, i richiedenti asilo che potrebbero aver subito violenze sessuali debbano essere trattati con particolare sensibilità.⁶⁴

Le procedure devono essere delineate in modo da tenere in considerazione fattori quali sesso, età e condizioni di alcuni richiedenti particolari. Ad esempio, come indicato nelle Linee Guida dell'UNHCR sulla Persecuzione di Genere, devono essere previste garanzie particolari per le donne richiedenti asilo. Tali garanzie includono tra l'altro: interviste separate dai familiari; la possibilità di presentare individualmente istanza per ottenere lo status di rifugiato; la disponibilità di intervistatrici e personale femminile; garanzie di riservatezza; interviste "open-ended" che permettano di far emergere questioni di genere o sessuali; la valutazione della credibilità e dei rischi gender-sensitive; il ricorso a competenze e prove esterne ed oggettive.⁶⁵

⁶² Cfr. Modulo V. Accesso alla giustizia per bambini migranti.

⁶³ Cfr. in merito il documento dell'UNHCR "migranti in situazioni vulnerabili" <http://www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf>

⁶⁴ Cfr. *European Guidelines on accelerated asylum procedures*, CMCE, Linea Guida III. Conclusione No. 73, UNHCR, par. (g).

⁶⁵ Simili raccomandazioni sono state espresse dal Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne in *Concluding Observations on Belgio*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/BEL/CO/6, 7 novembre 2008, par. 37. Il CEDAW, nel suo General Comment No. 30, ha sottolineato che le richiedenti asilo provenienti da aree colpite da conflitti possono affrontare barriere all'accesso al diritto di asilo legate al genere, in quanto la loro narrazione potrebbe non corrispondere ai modelli tradizionali di persecuzione, che sono stati ampiamente articolati da una prospettiva maschile (il testo originale è il seguente: "female asylum seekers from conflict-affected areas can face gendered barriers to asylum, as their narrative may not fit the traditional patterns of persecution, which have been largely articulated from a male perspective"), Raccomandazione Generale n. 30 su *Women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/GC/30, 18 ottobre 2013, par. 56.

Il Considerando 29 della APD recita: "Taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia, disturbi psichici o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. Gli Stati Membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari prima che sia presa una decisione in primo grado. A tali richiedenti è opportuno fornire un sostegno adeguato, compreso tempo sufficiente, così da creare i presupposti necessari affinché accedano effettivamente alle procedure e presentino gli elementi richiesti per circostanziare la loro domanda di protezione internazionale".

Il Considerando 32 della stessa Direttiva aggiunge che "Nell'intento di garantire una sostanziale parità tra i richiedenti di entrambi i sessi, è opportuno che le procedure di esame siano sensibili alle specificità di genere. In particolare, i colloqui personali dovrebbero essere organizzati in modo da consentire ai richiedenti di entrambi i sessi che abbiano subito persecuzioni per motivi di genere di parlare delle esperienze passate. È opportuno tenere debito conto della complessità delle domande con implicazioni di genere nelle procedure basate sui concetti di Paese terzo sicuro e di Paese di origine sicuro o sulla nozione di domande reiterate."

Gli Articoli 24 e 25 della APD riguardano specificamente i richiedenti che necessitano di particolari garanzie procedurali e garanzie per i minori non accompagnati.

Articolo 24 Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari

1. Gli Stati membri valutano entro un termine ragionevole dopo la presentazione di una domanda di protezione internazionale se il richiedente sia un richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari.
2. La valutazione di cui al paragrafo 1 può essere integrata nelle procedure nazionali esistenti e/o nella valutazione di cui all'articolo 22 della direttiva 2013/33/UE e non deve assumere la forma di una procedura amministrativa.
3. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora i richiedenti siano stati identificati come richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, essi siano forniti di sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della presente direttiva per tutta la durata della procedura d'asilo.

Qualora tale sostegno adeguato non possa essere fornito nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 31, paragrafo 8, e all'articolo 43, in particolare qualora gli Stati membri ritengano che il richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari abbia subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, essi non applicano o cessano di applicare l'articolo 31, paragrafo 8, e l'articolo 43. Qualora gli Stati membri applichino l'articolo 46, paragrafo 6, ai richiedenti ai quali non possono essere applicati l'articolo 31, paragrafo 8, e l'articolo 43 a norma del presente comma, gli Stati membri forniscono almeno le garanzie previste dall'articolo 46, paragrafo 7.

4. Gli Stati membri provvedono affinché la necessità di garanzie procedurali speciali sia altresì affrontata, conformemente alla presente direttiva, qualora tale necessità emerga in una fase successiva della procedura, senza necessariamente riavviare la procedura.

Articolo 25 Garanzie per i minori non accompagnati

1. In relazione a tutte le procedure previste dalla presente direttiva e fatti salvi gli articoli da 14 a 17, gli Stati membri:
 - a) non appena possibile adottano misure atte a garantire che un rappresentante rappresenti e assista il minore non accompagnato per consentirgli di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva. Il minore non accompagnato è immediatamente informato della nomina del rappresentante. Il rappresentante svolge i suoi doveri in conformità del principio del superiore interesse del minore e ha la competenza necessaria a tal fine. La persona che funge da rappresentante è sostituita solo in caso di necessità. Le organizzazioni o gli individui i cui interessi contrastano o possono potenzialmente contrastare con quelli del minore non accompagnato non sono ammissibili ad assumere il ruolo di rappresentanti. Questi può anche essere il rappresentante a cui si fa riferimento nella direttiva 2013/33/UE;
 - b) provvedono affinché al rappresentante sia data la possibilità di informare il minore non accompagnato sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale e, laddove opportuno, di informarlo su come prepararsi ad esso. Gli Stati membri provvedono affinché il rappresentante e/o l'avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale partecipino al colloquio e abbiano la possibilità di porre domande o formulare osservazioni, nel quadro stabilito dalla persona che conduce il colloquio. Gli Stati membri possono richiedere la presenza del minore non accompagnato al collo-

quio personale, anche se è presente il rappresentante.

2. Gli Stati membri possono astenersi dal nominare un rappresentante, se il minore non accompagnato raggiungerà presumibilmente l'età di 18 anni prima che sia presa una decisione in primo grado.
3. Gli Stati membri provvedono affinché:
 - a) qualora il minore non accompagnato sia convocato a un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale a norma degli articoli da 14 a 17 e 34, tale colloquio sia condotto da una persona con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni dei minori;
 - b) la decisione sulla domanda di asilo di un minore non accompagnato, presa dall'autorità accertante, sia preparata da un funzionario con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni dei minori.
4. I minori non accompagnati e i loro rappresentanti ricevono gratuitamente le informazioni giuridiche e procedurali di cui all'articolo 19 anche nelle procedure di revoca della protezione internazionale previste al capo IV.
5. Gli Stati membri possono effettuare visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame di una domanda di protezione internazionale, laddove, in base a sue dichiarazioni generali o altre indicazioni pertinenti, gli Stati membri nutrano dubbi circa l'età. Se in seguito gli Stati membri continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, considerano il richiedente un minore.

Le visite mediche sono effettuate nel pieno rispetto della dignità della persona con l'esame meno invasivo possibile ed effettuato da professionisti nel settore medico qualificati che consentano, nella misura del possibile, un esito affidabile.

Se vengono effettuate visite mediche gli Stati membri provvedono affinché:

- a) il minore non accompagnato sia informato, prima dell'esame della domanda di protezione internazionale e in una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire, della possibilità che la sua età possa essere determinata attraverso una visita medica. Le informazioni comprendono il tipo di visita previsto e le possibili conseguenze dei risultati della visita medica ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, così come le conseguenze cui va incontro il minore non accompagnato che si rifiuta di sottoporsi a visita medica;
 - b) i minori non accompagnati e/o i loro rappresentanti acconsentano allo svolgimento di una visita medica atta ad accertare l'età dei minori interessati; e
 - c) la decisione di respingere la domanda di protezione internazionale di un minore non accompagnato che ha rifiutato di sottoporsi a una visita medica non sia motivata unicamente da tale rifiuto.
 - d) Il fatto che un minore non accompagnato abbia rifiutato di sottoporsi a una visita medica non osta a che l'autorità accertante prenda una decisione sulla domanda di protezione internazionale.
6. Il superiore interesse del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, della presente direttiva.

Qualora gli Stati membri individuino, durante la procedura di asilo, una persona come un minore non accompagnato, essi possono:

- a) applicare o continuare ad applicare l'articolo 31, paragrafo 8, solo se:
 - i) il richiedente viene da un paese che soddisfa i criteri per essere considerato un paese d'origine sicuro ai sensi della presente direttiva; o
 - ii) il richiedente ha introdotto una domanda reiterata di protezione internazionale ammissibile a norma dell'articolo 40, paragrafo 5; o
 - iii) il richiedente può per gravi motivi essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro oppure il richiedente è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale;
- b) applicare o continuare ad applicare l'articolo 43, conformemente agli articoli da 8 a 11 della direttiva 2013/33/UE, solo se:
 - i) il richiedente viene da un paese che soddisfa i criteri per essere considerato un paese d'origine sicuro ai sensi della presente direttiva; o
 - ii) il richiedente ha introdotto una domanda reiterata; o
 - iii) il richiedente può per gravi motivi essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro oppure il richiedente è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale; o
 - iv) sussistono fondati motivi per ritenere un paese che non è uno Stato membro paese terzo sicuro per il richiedente, a norma dell'articolo 38; o
 - v) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando documenti falsi; o

- vi) in malafede, il richiedente ha distrutto o fatto sparire un documento d'identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza.
Gli Stati membri possono applicare i punti v) e vi) solo in singoli casi qualora sussistano gravi motivi per ritenere che il richiedente stia tentando di nascondere pertinenti elementi che condurrebbero probabilmente a una decisione negativa e purché al richiedente sia data pienamente la possibilità, tenuto conto delle esigenze procedurali particolari dei minori non accompagnati, di motivare debitamente le azioni di cui ai punti v) e vi), compreso consultando il rappresentante;
- c) considerare la domanda inammissibile ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), se un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore;
- d) applicare la procedura di cui all'articolo 20, paragrafo 3, quando il rappresentante del minore possiede le qualifiche giuridiche a norma del diritto nazionale.

Fatto salvo l'articolo 41, applicando l'articolo 46, paragrafo 6, ai minori non accompagnati, gli Stati membri forniscono almeno le garanzie previste dall'articolo 46, paragrafo 7, in tutti i casi.

*Speciali garanzie per i minori*⁶⁷

La CRC indica espressamente le misure necessarie per garantire la protezione dei minori rifugiati e dei minori richiedenti asilo, siano essi non accompagnati o accompagnati dai genitori o da qualsiasi altra persona. Ai sensi dell'articolo 22 della Convenzione, gli Stati devono adottare misure speciali per assicurare che le procedure di asilo garantiscano un'adeguata protezione dei minori. La CRC riconosce il principio degli interessi superiori del minore (Articolo 3), che deve essere preso in primaria considerazione nell'adozione delle decisioni riguardanti i minori, siano esse assunte da istituzioni pubbliche o enti privati di assistenza sociale, tribunali, autorità amministrative o organi legislativi. È improbabile che i minori non accompagnati o separati, in particolare, presentino spontaneamente una domanda di asilo; le procedure, pertanto, devono garantire che, non appena si venga a conoscenza del fatto che il minore può avere un fondato timore di persecuzione, egli/essa sia indirizzato/a ad una procedura di asilo.

Il minore non accompagnato o separato avrà bisogno dell'assistenza di un adulto nominato ad hoc (un tutore o un rappresentante legale), che abbia familiarità con il *background* del minore e che sia competente ed in grado di rappresentarne gratuitamente i superiori interessi. Anche i minori non accompagnati o separati devono avere accesso ad un rappresentante legale qualificato.

Commento Generale N. 6: Trattamento di minori non accompagnati e separati al di fuori del loro paese di origine, CRC, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 1 Settembre 2005

36. Nei casi in cui i minori siano coinvolti in procedure di asilo o procedimenti amministrativi o giudiziari, dovrebbero essere loro forniti, insieme alla nomina di un tutore, di una rappresentanza legale.

Comitato per i diritti dell'infanzia, Commento Generale N. 14 sul diritto del minore a che il suo superiore interesse sia preso come considerazione primaria

96. Il minore avrà bisogno di un'adeguata rappresentanza legale quando il suo interesse superiore deve essere formalmente valutato e determinato da tribunali e organismi equivalenti. In particolare, nei casi in cui un minore sia deferito ad una procedura amministrativa o giudiziaria che implica la determinazione del suo interesse superiore, dovrebbe essere fornito a lui o lei un rappresentante legale, oltre a un tutore o rappresentante delle sue opinioni, quando c'è un potenziale conflitto tra le parti nella decisione.

Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani on Accesso alla giustizia per i bambini (A/HRC/25/35), 16 Dicembre 2013

40. Poiché i bambini sono solitamente svantaggiati nell'interagire con il sistema legale, sia a causa dell'inesperienza che della mancanza di risorse per ottenere consulenza e rappresentanza, hanno bisogno dell'accesso a un'assistenza legale gratuita o sovvenzionata e ad altra assistenza adeguata per interagire efficacemente con il sistema legale. Senza tale assistenza, i bambini non saranno in gran parte in grado di accedere a sistemi legali complessi che sono generalmente progettati per gli adulti. Un'assistenza legale gratuita ed efficace è particolarmente importante per i bambini privati della libertà.

⁶⁷ Per ulteriori informazioni sui diritti dei minori, Cfr. *Modulo V. Accesso alla giustizia per i bambini migranti*.

Risoluzione 1810 (2011): Minori accompagnati in Europa: questioni di arrivo, soggiorno e rimpatrio

5.8 (...) Tutti i minori non accompagnati nei procedimenti di asilo devono essere rappresentati da un avvocato oltre che da un tutore, fornito gratuitamente dallo Stato ed essere in grado di impugnare dinanzi a un tribunale le decisioni riguardanti le loro richieste di protezione.

Le domande presentate da minori non accompagnati o separati devono essere esaminate prioritariamente e le decisioni devono essere prese in modo rapido ed equo.

La procedura deve tener conto della necessità del minore di esprimere liberamente il proprio punto di vista (Articolo 12 della CRC) e tenere sempre in primaria considerazione il superiore interesse del minore (Articolo 3). Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha pubblicato un dettagliato *Commento generale* riguardante gli obblighi degli Stati nei confronti dei minori non accompagnati o separati che si trovano fuori dal Paese di origine.⁶⁸

L'articolo 25 dell'APD prevede garanzie speciali per i minori non accompagnati, tra cui la nomina nel più breve tempo possibile di un tutore che rappresenti e assista il minore e la garanzia di un accesso effettivo alle informazioni.

Si vedano inoltre:

- [*Commento Generale n. 6: Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine, Comitato sui diritti dell'infanzia, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 3 giugno 2005*](#), para. 66.
- *Commento Generale n. 14: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, Comitato sui diritti dell'infanzia, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 maggio 2013.*
- *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers e Members of Their Families e No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, del 16 novembre 2017
- *Commento Generale Congiunto No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers e Members of Their Families e No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration*, 16 novembre 2017

III. Accesso al territorio e alla procedura di asilo

Al fine di poter accedere alla procedura di asilo all'interno dell'UE, un richiedente protezione internazionale necessita, innanzitutto, di poter accedere al territorio di uno Stato Membro. La presente sezione esaminerà quali siano gli obblighi degli Stati Membri in termini di accesso al loro territorio da parte del richiedente asilo. In seguito essa valuterà quali garanzie siano necessarie affinché il richiedente asilo possa effettivamente accedere alla procedura di asilo.

1. Accesso al territorio

L'accesso al territorio deve essere concepito all'interno della disciplina definita dal principio di *non-refoulement* (si veda sopra, articolo 33 della Convenzione sui rifugiati e articolo 3 della CEDU), dai respingimenti proibiti (compresi i respingimenti alla frontiera, in alto mare quando l'individuo rientra nella giurisdizione di uno Stato, o qualsiasi forma di trasferimento verso un altro Stato, allontanamento, rimpatrio o espulsione), dalla non-ammissione alla frontiera, dal divieto di espulsioni collettive (articolo 4 del Protocollo 4 della CEDU) e da una serie di garanzie procedurali, come il diritto a un rimedio effettivo. Gli Stati hanno l'obbligo positivo di valutare il rischio indipendentemente dalla domanda di asilo. La valutazione delle specifiche circostanze deve essere sempre individuale.

In base alla Direttiva Procedure (APD), i richiedenti asilo devono avere accesso alla procedura d'asilo (vedi sotto) e possono rimanere in uno Stato Membro dell'UE fino a quando non sarà presa una decisione in merito alla loro domanda (articolo 9). Eccezioni al diritto di rimanere sul territorio possono essere effettuate in riferimento a talune domande reiterate (articolo 9, paragrafo 2 e articolo 41).

⁶⁸ Cfr. [*Commento Generale n. 6: Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine, Comitato sui diritti dell'infanzia, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 3 giugno 2005*](#).

Direttiva sulle procedure di asilo

Articolo 9

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

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

La mancata applicazione di procedure eque nell'esame di una domanda di asilo può portare a violazioni del principio di non respingimento e del diritto a un ricorso effettivo.

2. Accesso alla procedura di asilo

Una volta sul territorio di uno Stato Membro, la persona che desidera presentare domanda di protezione internazionale deve poter accedere alla procedura d'asilo. Tuttavia, i richiedenti asilo possono incontrare difficoltà nell'accesso effettivo alla procedura d'asilo (ciò accade, ad esempio, quando non sono in grado di presentare una domanda d'asilo o quando vi sono notevoli ritardi nel trattamento della loro domanda). La presente sezione esaminerà le misure che gli Stati Membri devono adottare per consentire ai richiedenti asilo di accedere effettivamente alla procedura di asilo.

Innanzitutto, va notato che ci sono regole contenute nel [regolamento Dublino III \(604/2013, Recast\)](#) per le quali gli Stati membri dell'UE saranno responsabili del rispetto e della attuazione delle stesse per ogni domanda di asilo. Il Regolamento stabilisce una serie di regole a lungo che dovrebbero essere lette in dettaglio e con attenzione. Riassumendo, il capitolo II del regolamento stabilisce i criteri per determinare lo Stato responsabile della procedura di determinazione dell'asilo. Il regolamento garantisce inoltre l'accesso alla procedura per l'esame della domanda di protezione internazionale (art. 3).

1. Se il richiedente è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un parente presente legalmente (art. 8), purché ciò sia nel superiore interesse del minore.
2. Lo Stato membro responsabile è quello in cui si trova un familiare (art. 9-11) se:
 - a. Il familiare beneficia di protezione internazionale o ha presentato domanda di protezione internazionale.
 - b. La persona esprime per iscritto il desiderio di avviare la domanda in tale Stato membro.
3. Condizione dei criteri di ingresso (art. 12-15): in base a questi criteri, lo Stato responsabile per il trattamento della domanda di asilo sarà:
 - a. Lo Stato membro in cui il richiedente asilo ha diritto di soggiorno (e ove i documenti legali siano ancora validi o il visto sia stato rilasciato).
 - b. Lo Stato membro in cui il richiedente asilo ha attraversato irregolarmente la frontiera esterna dell'UE.
 - c. Lo Stato membro che ha rinunciato all'obbligo di visto per il richiedente asilo che entra nel suo territorio.
 - d. Quando la domanda è presentata nella zona di transito di un aeroporto, lo Stato membro dell'aeroporto è responsabile.

⁶⁹ Per ulteriori informazioni, vedi: [N.S. c. Secretary of State for the Home Department](#) (C-411/10; C-493/10), CGUE, 21 Dicembre 2011; [Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Pujid](#) (C-4/11), CJEU, 14 November 2013; [C.K. & others c. Slovenia](#) (C-578/16), CGUE, 16 Febbraio 2017; [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#), Corte EDU, 21 Gennaio 2011; [Tarakhel c. Svizzera](#), Corte EDU, 4 Novembre 2014; [Abdullah Elmi e Always Abubakar c. Malta](#), Corte EDU, 22 Novembre 2016..

⁷⁰ Per ulteriori informazioni, vedi [K. c. Bundesasylamt](#) (C-245/11), CGUE, 6 Novembre 2012.

⁷¹ Per ulteriori informazioni, vedi [Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantiste pri Ministerskia savet](#) (C-528/11), CGUE, 30 Maggio 2013.

Sono possibili deroghe a questi criteri in tre circostanze: (1) in presenza di vizi sistemici nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dello Stato membro;⁶⁹ (2) in cui è presente un familiare a carico (art. 16);⁷⁰ e (3) Stati membri hanno una clausola discrezionale che consente loro di non seguire i criteri Dublino (art. 17) e piuttosto di procedere con l'applicazione.⁷¹

M.S.S. c Belgio e Grecia, Corte EDU, GC, Ricorso n° 30696/09, Sentenza del 21 gennaio 2011

350. A ciò si aggiunge il fatto che dal dicembre 2008 lo stesso sistema europeo di asilo è entrato in una fase di riforma, e che, alla luce degli insegnamenti tratti dall'applicazione dei testi recepiti durante la prima fase, la Commissione Europea ha avanzato proposte specifiche che miravano a rafforzare sostanzialmente la protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e ad attuare una sospensione temporanea dei trasferimenti ai sensi del Regolamento di Dublino per evitare che i richiedenti asilo fossero rinviati agli Stati membri non capaci di offrire loro un livello sufficiente di protezione dei loro diritti fondamentali (si veda paragrafi 77-79 sopra).
351. Inoltre, la Corte rileva che il procedimento seguito dall'Ufficio Stranieri nell'applicazione del Regolamento di Dublino non ha lasciato al ricorrente la possibilità di esporre le ragioni che erano di ostacolo al suo trasferimento in Grecia. Il modulo compilato dall'Ufficio Stranieri non contiene alcuna sezione per tali commenti (si veda paragrafo 130 sopra).
352. In queste condizioni, la Corte ritiene che la situazione generale fosse nota alle autorità belghe e che non ci si dovesse aspettare che il ricorrente si assumesse l'intero onere della prova. Al contrario, ritiene di aver stabilito che, nonostante i pochi esempi di applicazione della clausola di sovranità prodotti dal governo, che, per inciso, non riguardano la Grecia, l'Ufficio Stranieri ha applicato sistematicamente il regolamento Dublino per trasferire le persone in Grecia senza nemmeno considerare la possibilità di fare un'eccezione.
358. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che al momento dell'espulsione del ricorrente le autorità belghe sapessero o avrebbero dovuto sapere che non avrebbe avuto alcuna garanzia che la sua richiesta di asilo sarebbe stata esaminata seriamente dalle autorità greche. Avevano anche i mezzi per rifiutarsi di trasferirlo.
359. (...) La Corte ritiene, tuttavia, che spettava in realtà alle autorità belghe, di fronte alla situazione sopra descritta, non soltanto presumere che il ricorrente sarebbe stato trattato in conformità con gli standard della Convenzione ma, al contrario, verificare in primo luogo come le autorità greche avevano applicato nella pratica la loro legislazione in materia di asilo. Se lo avessero fatto, avrebbero appurato che i rischi che il richiedente aveva affrontato erano reali e sufficientemente specifici da rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3. Il fatto che un gran numero di richiedenti asilo in Grecia si trovasse nella stessa situazione del richiedente non rende il rischio in questione meno specifico laddove sia sufficientemente reale e probabile (...)
360. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte rileva che il trasferimento del ricorrente dal Belgio alla Grecia ha dato luogo ad una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

L'accesso alla procedura di asilo è disciplinato a livello dell'UE dall'articolo 6 della APD. Essa descrive tre fasi distinte: manifestazione della volontà, registrazione e presentazione di una domanda di protezione internazionale. Essa stabilisce che quando una persona presenta una domanda di protezione internazionale ad un'autorità competente, la domanda deve essere registrata entro 3 giorni lavorativi. Qualora la domanda sia presentata ad altre autorità statali preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la relativa registrazione - come la polizia, le guardie di frontiera, le autorità d'immigrazione e il personale delle strutture di detenzione - il termine per la registrazione è di 6 giorni lavorativi. Dette altre autorità competenti che potrebbero ricevere domande di protezione internazionale dovrebbero disporre delle informazioni rilevanti e ricevere una formazione in merito.

La manifestazione del desiderio di chiedere protezione internazionale equivale a presentare una domanda, ai sensi del *Considerando 27* della APD. Questo è un elemento importante in quanto il diritto di rimanere nello Stato come richiedente asilo si applica proprio dal momento della presentazione della domanda. Per garantire ai richiedenti asilo un accesso effettivo alle procedure sono necessarie condizioni di accoglienza adeguate.⁷² Le condizioni materiali di accoglienza devono essere rese disponibili ai richiedenti asilo "nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale", mentre la valutazione del fatto che il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari deve essere effettuata "entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale".⁷³

⁷² Cfr. la sentenza Corte EDU, M.S.S. c. Belgio e Grecia, Ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011.

⁷³ ECRE, *Information Note on the Asylum Procedures Directive*, 2014, <http://www.refworld.org/docid/54afd6444.html>, ove si richiamano gli articoli 17 e 22 della RCD.

Ai sensi dell'articolo 9 della APD, "i richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato Membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione secondo le procedure di primo grado di cui al capo III."

Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 2 della APD impone agli Stati Membri di garantire che la persona che abbia presentato una domanda di protezione internazionale "abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima"; essi possono esigere che la domanda sia depositata personalmente e/o in un luogo designato (articolo 6, paragrafo 3). Il momento in cui viene presentata una domanda è decisivo per far scattare alcuni obblighi degli Stati Membri ai sensi della [Direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE, 26 giugno 2013, di seguito RCD), quali l'informazione dei richiedenti asilo sui loro diritti e obblighi in materia di condizioni di accoglienza, il rilascio di un documento che certifichi lo status di richiedente asilo o il loro diritto di rimanere sul territorio, la scolarizzazione e l'istruzione dei minori e l'accesso al mercato del lavoro.⁷⁴

Gli Stati membri devono provvedere affinché, in caso di utilizzazione di un formulario che deve essere presentato da un richiedente o di una relazione ufficiale ai fini della presentazione della domanda di cui all'articolo 6, paragrafo 4, i richiedenti ricevano l'assistenza necessaria per consentire loro di compilare tali formulari, qualora sia necessario. In caso contrario, non si può ritenere che ai richiedenti sia stata fornita un'opportunità *effettiva* di inoltrare un'istanza quanto prima possibile, e, in tal caso, il mancato rispetto dell'articolo 6, paragrafo 4 non deve essere contestato nei loro confronti.

L'articolo 6, paragrafo 5, della APD estende a dieci giorni lavorativi i termini temporali per la registrazione della domanda d'asilo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, nel caso in cui vengano presentate domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o di apolidi.

L'articolo 9, paragrafo 2, della APD consente agli Stati membri di derogare al rispetto del diritto di rimanere sul loro territorio nel corso del procedimento di primo grado di esame di una domanda di protezione internazionale, qualora una persona presenti una domanda reiterata "o se essi intendono consegnare o estradare, ove opportuno, una persona in altro Stato Membro in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo o altro, o in un paese terzo, o presso un giudice o un tribunale penale internazionale". Se gli Stati membri si avvalgono di tale possibilità, devono comunque accertarsi che la consegna o l'estradizione della persona interessata non comporti un respingimento diretto o indiretto in violazione dei loro obblighi internazionali e derivanti dall'Unione europea (si veda sopra).⁷⁵

Jabari c. Turchia, Corte EDU, ricorso n. 40035/98, sentenza dell'11 luglio 2000

Fatti: La ricorrente era una cittadina iraniana arrestata in Iran dopo essere stata scoperta in pubblico con un uomo sposato. È stata rilasciata dalla detenzione con l'aiuto della sua famiglia ed è entrata illegalmente in Turchia nel novembre 1997. Ha chiesto asilo in Turchia, ma la sua domanda di asilo è stata respinta automaticamente perché presentata in ritardo, in quanto avrebbe dovuto essere registrata entro cinque giorni dal suo arrivo in Turchia, conformemente al Regolamento sull'Asilo del 1994. Ha presentato ricorso al Tribunale amministrativo di Ankara contro la sua deportazione, che è però stato respinto. Ha affermato che il suo trasferimento in Iran l'avrebbe esposta a un reale rischio di subire maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della CEDU e che non aveva avuto accesso ad alcun ricorso effettivo per contestare la decisione con cui la sua domanda di asilo era stata respinta in quanto tardiva.

Analisi: la Corte ha ritenuto che l'applicazione automatica e meccanica del requisito della registrazione dell'istanza entro cinque giorni fosse stata contraria alla tutela del principio fondamentale sancito dall'articolo 3 della CEDU. Posto che la domanda di asilo della ricorrente non era stata valutata dalle autorità nazionali e che il rigetto della sua domanda non era una decisione impugnabile, e dato che un controllo giurisdizionale di tale decisione non avrebbe avuto effetto sospensivo né le avrebbe dato la possibilità di ottenere un esame nel merito della sua domanda, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 13 della CEDU.

49. Il Tribunale ribadisce che le autorità nazionali non hanno effettuato alcuna valutazione della dichiarazione della ricorrente di essere a rischio [di subire maltrattamenti] se trasferita in

⁷⁴ L'art. 6 della RCD richiede agli Stati Membri di rilasciare tale documento ai richiedenti asilo "entro tre giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale", ad eccezione del caso in cui essi si trovino in uno stato di detenzione o in un contesto di una procedura di frontiera. In base all'art. 14, par. 2 della RCD, l'accesso al sistema educativo non può essere "differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale da parte o per conto del minore". Secondo quanto disposto dall'art. 15 della RCD l'accesso al mercato del lavoro deve essere garantito "entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale". Cfr. ECRE, Information Note on the *Asylum Procedures Directive*, dicembre 2014, p. 10.

⁷⁵ ECRE, op.cit., p. 16.

Iran. Il rifiuto di prendere in considerazione la sua richiesta di asilo per il mancato rispetto dei termini procedurali non ha potuto essere oggetto di ricorso. Nonostante la ricorrente abbia potuto contestare la legittimità della sua espulsione nell'ambito di un procedimento di ricorso giurisdizionale, esso non ha determinato la sospensione della relativa esecuzione, né ha permesso alla ricorrente di ottenere un esame nel merito della propria affermazione di essere esposta al suddetto rischio. Il Tribunale amministrativo di Ankara ha ritenuto che l'espulsione della ricorrente fosse pienamente conforme alle norme di diritto interno. Sembrerebbe che, una volta raggiunta tale conclusione, il giudice non abbia ritenuto necessario esaminare il merito della denuncia della ricorrente, nonostante la decisione dell'UNHCR di riconoscerla come rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.

50. A parere della Corte, data la natura irreversibile del danno che potrebbe verificarsi se si concretizzasse il rischio di tortura o maltrattamento presunto e data l'importanza che attribuisce all'articolo 3, la nozione di rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 richiede un esame indipendente e rigoroso di una denuncia relativa all'esistenza di fondati motivi per temere un rischio reale di trattamento contrario all'articolo 3 e la possibilità di sospendere l'esecuzione della misura contestata. Poiché il Tribunale amministrativo di Ankara non ha fornito alcuna di queste garanzie, la Corte conclude che il procedimento di controllo giurisdizionale invocato dal Governo non soddisfaceva i requisiti di cui all'articolo 13.

Sharifi e altri c. Italia e Grecia, Corte EDU, No. 16643/09, Sentenza del 21 Ottobre 2014.

Fatti: Trentadue richiedenti di nazionalità afgana, sudanese ed eritrea sono arrivati in Italia dalla Grecia. Sono stati immediatamente rimandati in Grecia e temevano il respingimento nel loro paese di origine dove hanno affermato che sarebbero andati incontro a morte, trattamenti inumani o degradanti. Hanno affermato di essere stati soggetti ad espulsione collettiva e di non avere avuto accesso a un tribunale per perorare il loro caso in quanto impossibilitati a contattare interpreti o avvocati.

Analisi: La Corte ha affermato vi è stata una violazione e che l'accesso a un rimedio effettivo deve essere disponibile nella legge e nella pratica. Richiamando la giurisprudenza di M.S.S. c. Belgio e Grecia, la Corte ha sottolineato che la Grecia ha mancato di dare accesso alla procedura di asilo e di fornire informazioni sulla procedura. Considerando che i ricorrenti avevano legittime pretese da far valere, ha ritenuto che la Grecia avesse violato l'articolo 13. Per quanto riguarda l'Italia, poiché i ricorrenti sono stati consegnati direttamente dalle autorità di frontiera ai capitani dei traghetti, non è stato fornito alcun accesso alla procedura di asilo.

175. *Per quanto riguarda la questione di stabilire se l'articolo 13 sia stato rispettato, la Corte osserva, anzitutto, che le lacune della procedura di asilo in Grecia rilevate nella sentenza M.S.S. c. Belgio c. Grecia, sopra citata (§§ 299-320) riguardavano in particolare:*

- l'accesso alla procedura di esame delle domande di asilo;
- l'informazione dei richiedenti asilo sulle procedure da seguire;
- l'accesso agli edifici della questura dell'Attica;
- l'assenza di un sistema di comunicazione affidabile tra le autorità e gli interessati;
- la scarsità di interpreti e la mancanza di perizia del personale per condurre i colloqui individuali;
- l'assenza di gratuito patrocinio, che impedisce in pratica ai richiedenti asilo di farsi assistere da un avvocato;
- la durata eccessiva dei tempi necessari per ottenere una decisione.

177. *Nel caso di specie, la Corte osserva che, secondo le osservazioni del governo greco, nell'«opuscolo informativo riguardante i diritti degli stranieri fermati ai fini dell'espulsione» (paragrafo 143 supra) non viene menzionato espressamente il diritto di chiedere asilo. Per di più, il Governo indica che tale opuscolo – che conteneva le informazioni fondamentali per contestare la decisione di espulsione – sarebbe stato consegnato ai ricorrenti in lingua araba, mentre i ricorrenti «identificati» che avrebbero ricevuto l'opuscolo erano di nazionalità afgana e non comprendevano necessariamente tale lingua. A questo proposito è interessante osservare che, nel 2012, nell'ambito dell'esecuzione della sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia, sopra citata, le autorità greche hanno indicato che l'opuscolo informativo per i richiedenti asilo era ormai tradotto in quattordici lingue (paragrafo 93 supra), per essere comprensibile per un più ampio pubblico di richiedenti asilo.*

181. *La Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 nei confronti dei sigg. Reza Karimi, Yasir Zaidi, Mozamil Azimi e Najeeb Heideri (alias Nagib Haidari). Ne consegue che non si può contestare ai ricorrenti di non aver esaurito le vie di ricorso interne, in modo che l'eccezione preliminare sollevata a questo riguardo dal governo greco deve essere respinta.*

N.D. e N. T. c. Spagna, Corte EDU, (ricorsi nn. 8675/15 e 8697/15), sentenza del 13 febbraio 2020

Fatti: i ricorrenti, del Mali e della Costa d'Avorio, hanno tentato di attraversare l'enclave di Melilla dal Marocco alla Spagna. Nell'agosto 2014, 600 migranti hanno cercato di attraversare il confine e riuscendoci i ricorrenti. Sono stati consegnati direttamente dalle autorità di frontiera spagnole alle autorità marocchine senza alcuna possibilità di chiedere asilo. Hanno dichiarato di non aver avuto accesso a un rimedio effettivo per poter contestare il loro rimpatrio e di essere stati oggetto di espulsione collettiva.

Analisi: il caso è stato rinviato alla Grande Camera dopo una prima decisione della Corte EDU. In opposizione alla prima Camera, la Grande Camera non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 13 e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 (espulsione collettiva). La Corte ricorda che gli Stati devono rispettare il principio di non respingimento, ma ha ritenuto che, nel valutare la protezione concessa ai sensi della Convenzione, il comportamento dei ricorrenti è rilevante. La Corte ha ritenuto che i ricorrenti avrebbero potuto attraversare il confine ai valichi e lì chiedere legalmente asilo seguendo le procedure spagnole., ponendosi in una situazione illegale piuttosto che utilizzare le procedure legali disponibili. La mancanza di una decisione di espulsione individuale deriva dai comportamenti dei ricorrenti. Pertanto, non vi è stata violazione dell'articolo 13 né dell'A4P4.

231. *Alla luce di queste osservazioni, la Corte ritiene che in realtà siano stati i ricorrenti a mettersi in pericolo partecipando all'assalto delle recinzioni di confine di Melilla il 13 agosto 2014, approfittando del gran numero del gruppo e usando la forza. Non si sono avvalsi delle procedure legali esistenti per assicurarsi l'ingresso legittimo nel territorio spagnolo in conformità con le disposizioni del Codice frontiere Schengen relative all'attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen (si veda il paragrafo 45 sopra). Pertanto, in conformità con la sua giurisprudenza costante, la Corte ritiene che la mancanza di decisioni sugli allontanamenti individuali possa essere attribuita al fatto che i ricorrenti, se volevano effettivamente far valere i diritti ai sensi della Convenzione, non si sono avvalsi delle procedure d'ingresso ufficiale esistenti a tale scopo ed è stata, pertanto, una conseguenza della loro condotta (si vedano i riferimenti al paragrafo 200 sopra). Di conseguenza, non vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.*
232. *Tuttavia, è opportuno precisare che questa osservazione non mette in discussione l'ampio consenso all'interno della comunità internazionale in merito all'obbligo e alla necessità per gli Stati contraenti di proteggere i propri confini - siano essi i propri confini che i confini esterni all'area Schengen, a seconda dei casi - in modo conforme alle garanzie della Convenzione, ed in particolare all'obbligo di non respingimento. A questo riguardo la Corte prende atto degli sforzi intrapresi dalla Spagna, in risposta ai recenti flussi migratori verso le sue frontiere, per aumentare il numero di valichi di frontiera ufficiali e rafforzare il rispetto effettivo del diritto di accesso ad essi, e quindi rendere più efficace la possibilità di accedere alle procedure previste a tal fine, ciò, a beneficio di coloro che necessitano di protezione contro il respingimento.*
242. *Come precedentemente affermato nell'esaminare il ricorso ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 (si veda paragrafo 231 sopra), la Corte ritiene che i ricorrenti si siano posti in una situazione illegale tentando deliberatamente di entrare in Spagna attraversando le strutture di protezione del confine di Melilla il 13 agosto 2014 facendo parte di un grande gruppo e in un luogo non autorizzato. Essi hanno quindi scelto di non utilizzare le procedure legali esistenti per entrare legalmente nel territorio spagnolo, non rispettando così le disposizioni pertinenti del codice frontiere Schengen (...) e la normativa nazionale relativa. Nella misura in cui la Corte ha ritenuto che la mancanza di una procedura individualizzata per il loro allontanamento fosse la conseguenza del comportamento dei ricorrenti nel tentativo di ottenere un ingresso non autorizzato a Melilla (...), essa non può ritenere lo Stato convenuto responsabile della mancata messa a disposizione di un rimedio legale contro quello stesso allontanamento.*
243. *Ne consegue che la mancanza di un rimedio in relazione all'allontanamento dei ricorrenti non costituisce di per sé una violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto l'istanza dei ricorrenti riguardo ai rischi che avrebbero dovuto affrontare nel paese di destinazione è stata respinta all'inizio del procedimento.*

IV. Il diritto ad un rimedio effettivo

Il diritto ad un rimedio effettivo in caso di violazione dei diritti umani è tutelato dal diritto internazionale in materia di diritti umani, incluso l'articolo 13 della CEDU, l'articolo 2, paragrafo 3 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, gli articoli 32 e 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e gli articoli 3 e 14 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Esso si riflette anche nei [*Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alle riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario*](#).

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (ECHR)

Articolo 6 Diritto a un equo processo

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

Articolo 13 Diritto a un rimedio effettivo

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

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici

Articolo 2

3. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto s'impegna a:
 - (a) garantire che qualsiasi persona, i cui diritti o libertà riconosciuti dal presente Patto siano stati violati, disponga di effettivi mezzi di ricorso, anche nel caso in cui la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali;
 - (b) garantire che l'autorità competente, giudiziaria, amministrativa o legislativa, od ogni altra autorità competente ai sensi dell'ordinamento giuridico dello Stato, decida in merito ai diritti del ricorrente, e sviluppare le possibilità di ricorso in sede giudiziaria;
 - (c) garantire che le autorità competenti diano esecuzione a qualsiasi pronuncia di accoglimento di tali ricorsi.

Convenzione di Ginevra, 1951

Articolo 32 Espulsione

1. Gli Stati Contraenti possono espellere un rifugiato che risiede regolarmente sul loro territorio soltanto per motivi di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico.
2. L'espulsione può essere eseguita soltanto in base a una decisione presa conformemente alla procedura prevista dalla legge. Il rifugiato deve, se motivi impellenti di sicurezza nazionale non vi si oppongono, essere ammesso a giustificarsi, a presentare ricorso e a farsi rappresentare a questo scopo davanti a un'autorità competente o davanti a una o più persone specialmente designate dall'autorità competente.
3. Gli Stati Contraenti assegnano a detto rifugiato un termine adeguato, che gli permetta di farsi ammettere regolarmente in un altro paese. Gli Stati Contraenti possono prendere, durante tale termine, tutte le misure interne che reputano necessarie.

La giurisprudenza della Corte EDU riveste un'importanza fondamentale in materia in quanto, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta dell'UE, essa costituisce una delle principali fonti di interpretazione della Carta.

Le Linee guida dell'UNHCR stabiliscono che deve essere predisposto e reso accessibile un ricorso ad un'autorità amministrativa o giudiziaria avverso il rifiuto dello status di rifugiato, che deve essere previsto un tempo sufficiente per presentare tale ricorso e che il richiedente asilo deve essere autorizzato a rimanere nel paese coinvolto sino a che il ricorso risulta essere pendente.⁷⁶ Quest'ultimo requisito è rinvenibile nelle disposizioni di diritto internazionale in materia di diritti umani in base alle quali i ricorsi contro l'espulsione dal territorio dello Stato dovrebbero avere effetto sospensivo.⁷⁷

Qualora vi sia il fondato timore che un trasferimento violerebbe o esporrebbe il soggetto trasferito ad un rischio effettivo di subire una violazione di diritti umani, deve essere fruibile un rimedio effettivo, accessibile ed efficace nei fatti e in diritto e che non sia pregiudicato dagli atti delle autorità statali. Il ricorso deve essere esaminato da un organo giudiziario, o, in mancanza, da un organo indipendente e imparziale, competente a condurre l'esame del caso e, se necessario, a revocare la decisione di espulsione.⁷⁸

Il diritto internazionale in materia di diritti umani prevede che, affinché il ricorso sia effettivo, esso determini la sospensione dell'esecuzione della misura di espulsione dal momento in cui viene presentato. La nozione di rimedio effettivo, infatti, richiede che le autorità nazionali tengano pienamente conto della compatibilità di una misura con il rispetto dei diritti umani, prima che la misura venga eseguita.⁷⁹ Gli Stati Membri devono consentire ai richiedenti asilo di rimanere sul territorio fino alla scadenza del termine entro il quale abbiano la possibilità di esercitare il loro diritto ad un rimedio effettivo e, se tale diritto è stato esercitato entro il termine stabilito, fino alla conclusione del ricorso stesso (articolo 46, paragrafo 5, della APD).⁸⁰

Un sistema in cui la sospensione dell'esecuzione del provvedimento di espulsione è lasciata alla discrezionalità di un giudice o di un altro organo, non è sufficiente a tutelare il diritto a un rimedio effettivo, anche nel caso in cui il rischio che la permanenza sul territorio venga rifiutata sia minimo.⁸¹ Se il ricorso contro una decisione è eccessivamente complicato, costoso o prevede requisiti che lo rendono inaccessibile, allora il diritto al rimedio effettivo è meramente teorico ed illusorio.⁸²

I trattati internazionali in materia di diritti umani chiedono agli Stati di assicurare rimedi effettivi per le violazioni dei diritti. I ricorsi devono essere tempestivi, efficaci, accessibili, vincolanti, e condurre alla cessazione e al risarcimento delle violazioni dei diritti umani in questione.

La Corte EDU ha stabilito che, per rispettare il diritto a un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 della CEDU, una persona a rischio di essere espulsa in violazione di taluni diritti sanciti dalla Convenzione, tra cui quelli sanciti dagli articoli 2-9, deve:

- avere accesso ai documenti rilevanti e alle informazioni accessibili sulle procedure giuridiche da seguire nel suo caso;
- ove necessario, avere accesso al materiale tradotto e alla relativa assistenza di un interprete;
- avere accesso effettivo alla consulenza legale, se necessario attraverso l'assistenza giudiziaria;⁸³
- avere il diritto di partecipare al contraddittorio;

⁷⁶ L'articolo 47 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* prevede il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice; *UNHCR Handbook*, op. cit., nota 66, par. 192(vi) e (vii).

⁷⁷ Jabari c. Turchia, Corte EDU, par. 50; *Čonka c. Belgio*, Corte EDU, par. 79; *Gebremedhin c. Francia*, Corte EDU, ricorso n. 25389/05, 26 aprile 2007, par. 58, 66; *De Souza Ribeiro c. Francia*, Corte EDU, GC, ricorso n. 22689/07, 13 dicembre 2012, par. 82; *Hirsi Jamaa e Others c. Italia*, Corte EDU, GC, par. 206.

⁷⁸ *Shamayev e Others c. Georgia e Russia*, Corte EDU, par. 460; M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, par. 293; *C.G. e Others c. Bulgaria*, Corte EDU, par. 56 (diritto ad un rimedio effettivo relativamente al diritto all'unità familiare di cui all'art. 8 CEDU); *Čonka c. Belgio*, Corte EDU, par. 77-85 (diritto ad un ricorso effettivo in riferimento ad un caso di asserita espulsione collettiva, in violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU); *Alzery c. Svezia*, CCPR, par. 11.8; *Agiza c. Svezia*, Comitato contro la tortura, par. 13.7.

⁷⁹ Per la giurisprudenza completa cfr. ICJ, *Practitioners Guide No.6 on Migration e International Human Rights Law*, 2014, capitolo 3.III.2.

⁸⁰ Cfr. l'articolo 46, par. 6 della APD: "Qualora sia stata adottata una decisione:

- (a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h);
- (b) di ritenere inammissibile una domanda a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettere a), b) o d);
- (c) di respingere la riapertura del caso del richiedente, sospeso ai sensi dell'articolo 28; o
- (d) di non esaminare o di non esaminare esaurientemente la domanda ai sensi dell'articolo 39, un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato Membro, se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello Stato Membro e, ove il diritto nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato Membro in attesa dell'esito del ricorso."

⁸¹ *Čonka c. Belgio*, Corte EDU, ricorso n. 51564/99, sentenza del 5 febbraio 2002, §§. 81-85.

⁸² ICJ, *The Right to a Remedy e to Reparation for Gross Human Rights Violations – A Practitioners' Guide*, Geneva, dicembre 2006 (ICJ Practitioners' Guide No. 2), pp. 46-54.

⁸³ M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, par. 301.

Essere posto a conoscenza delle motivazioni della decisione di espulsione (una decisione stereotipata che non rifletta il caso specifico sarà probabilmente insufficiente) ed avere una possibilità equa e ragionevole di contestare i fatti alla base dell'espulsione;⁸⁴

Gebremedhin c. Francia, Corte EDU, ricorso n. 25389/05, Sentenza del 26 aprile 2007

Fatti: il ricorrente era un cittadino eritreo. Arrestato in Eritrea a causa della sua attività professionale (lavorava come reporter e fotografo per un giornale indipendente), ha subito maltrattamenti durante la sua detenzione. È fuggito dall'ospedale del carcere e si è diretto in Sudan, da lì in Sudafrica e poi in Francia. Qualche anno dopo ha chiesto asilo in Francia e, mentre stava aspettando all'interno dell'aeroporto, la sua domanda è stata respinta, così come la sua successiva istanza urgente al Tribunale amministrativo.

Analisi: dato che il ricorrente non ha avuto accesso ad un ricorso con effetto sospensivo automatico durante la sua permanenza all'interno dell'aeroporto, la Corte ha constatato una violazione dell'articolo 3 in combinato disposto con l'articolo 13.

66. (...) i requisiti dell'articolo 13 e delle altre disposizioni della Convenzione assumono la forma di una garanzia e non di una semplice dichiarazione d'intenti o di un accordo pratico. Questa è una delle conseguenze dello Stato di diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, che è inerente a tutti gli articoli della Convenzione (...). Data l'importanza che la Corte attribuisce all'articolo 3 della Convenzione e il carattere irreversibile dei danni che possono derivare dal verificarsi del rischio di tortura o maltrattamenti, tale constatazione si applica ovviamente anche ai casi in cui uno Stato parte decida di allontanare uno straniero in un Paese in cui vi siano fondati motivi per ritenere che si trovi ad affrontare un rischio di tale natura: l'articolo 13 prevede che l'interessato abbia accesso ad un ricorso con effetto sospensivo automatico.

Il diritto ad un rimedio effettivo è garantito anche dal diritto dell'UE. L'APD richiede agli Stati membri di fornire rimedi contro la decisione sulla protezione internazionale, la revoca della protezione internazionale e il rifiuto di riesaminare una seconda domanda (art. 46).

Abdoulaye Amadou Tall c. CPAS de Huy, CGUE, Sentenza del 17 dicembre 2015

Fatti: Abdoulaye Amadou Tall, cittadino senegalese, ha contestato il rifiuto dell'esame della sua seconda domanda di asilo da parte delle autorità belghe, che ha portato successivamente alla revoca di qualsiasi assistenza sociale. Il tribunale del lavoro di Liegi ha posto un quesito preliminare alla CGUE affinché valutasse se la questione in gioco fosse o meno il diritto a un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 39 dell'APD e dell'art. 47 del CDFUE. Nella presente causa, l'appello del Sig. Tall non ha avuto effetto sospensivo e il ricorrente sarebbe rimasto senza il diritto alla residenza e all'assistenza materiale.

Analisi: la Corte ha stabilito che gli Stati membri dovrebbero presentare un ricorso con effetto sospensivo quando la decisione di rimpatrio potrebbe esporre la persona a trattamenti inumani o degradanti. Poiché non era il caso di cui trattasi, la CGUE era del parere che la Direttiva non precludesse alla legislazione nazionale il non accordare ricorso con effetto sospensivo contro una decisione come quella oggetto del presente procedimento.

58. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia risulta che, in ogni caso, un ricorso deve necessariamente avere effetto sospensivo quando viene proposto avverso una decisione di rimpatrio la cui applicazione può esporre il cittadino di un paese terzo interessato a un grave rischio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, o ad altri trattamenti o punizioni inumani o degradanti, assicurando in tal modo, che i requisiti di cui agli articoli 19, paragrafo 2, e 47 della Carta siano soddisfatti nei confronti di tale cittadino di paese terzo (cfr. in tal senso, sentenza *Abdida*, C 562/13, UE: C: 2014: 2453, commi 52 e 53).

59. Ne consegue che la mancanza di un ricorso sospensivo avverso una decisione come quella di cui trattasi nella causa principale, la cui esecuzione non è tale da esporre il cittadino di paese terzo interessato a un rischio di maltrattamenti contrari all'articolo 3 CEDU, non costituisce una violazione del diritto a una tutela giudiziale effettiva come previsto dall'articolo 39 della direttiva 2005/85, letto alla luce degli articoli 19, paragrafo 2, e 47 della Carta "

⁸⁴ M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, par. 302; C.G. e Altri c. Bulgaria, Corte EDU, parr. 56-65. Hirsi Jamaa e altri c. Italia, Corte EDU, GC, parr. 202-204.

V. Accesso alle informazioni

Garantire che i richiedenti asilo siano consapevoli ed abbiano accesso alle informazioni sui loro diritti, su come rivendicarli e su come ottenere un ricorso per presunte loro violazioni, sono elementi chiave del dovere di ogni Stato di garantire il rispetto e la tutela dei loro diritti.

Le informazioni importanti in tal senso devono essere comunicate in modi e lingue comprensibili per i richiedenti asilo. Il diritto alla traduzione e all'assistenza di un interprete è un elemento significativo del diritto all'informazione.

Direttiva Procedure

Articolo 8

Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera

1. Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo.

L'articolo 12, par.1, della APD prevede che le informazioni debbano essere fornite "in una lingua che [il richiedente] capisce o che è ragionevole supporre possa capire".

Direttiva Procedure

Articolo 12 Garanzie per i richiedenti

1. In relazione alle procedure di cui al capo III, gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti godano delle seguenti garanzie: (...)
 - (b) il richiedente riceve, laddove necessario, l'assistenza di un interprete per spiegare la propria situazione nei colloqui con le autorità competenti. Gli Stati membri reputano necessario fornire tale assistenza almeno quando il richiedente è convocato a un colloquio personale di cui agli articoli da 14 a 17 e 34 e una comunicazione adeguata risulta impossibile in sua mancanza. In questo e negli altri casi in cui le autorità competenti convocano il richiedente asilo, tale assistenza è retribuita con fondi pubblici;

Il requisito secondo cui le informazioni devono essere fornite in una lingua che il richiedente "è ragionevole pensare che possa capire", invece di una lingua che egli comprende effettivamente, è in contrasto con il principio del diritto internazionale sui diritti dell'uomo, secondo cui i diritti devono essere tutelati in modo effettivo ed efficace e non teorico ed illusorio. Nella causa *Rahimi c. Grecia* della Corte EDU, in cui un minore non accompagnato ha ricevuto una scheda informativa in lingua araba quando la sola che parlava era il *farsi*, la Corte, a causa di questa mancanza di informazioni, ha riscontrato una violazione del diritto del minore all'habeas corpus e a un rimedio effettivo (articoli 5, paragrafo 4 e 13 della CEDU). Come ha sottolineato la Corte di Strasburgo in *M.S.S. c. Belgio e Grecia* "la mancanza di accesso alle informazioni relative alle procedure da seguire costituisce chiaramente un ostacolo significativo all'accesso a tali procedure".⁸⁵ (*Si vedano le ulteriori informazioni relative alla lingua dei richiedenti disponibili nella sezione seguente*).

La formulazione "è ragionevole pensare che possa capire" comporta il rischio che un certo numero di richiedenti asilo non sia in grado di accedere alle informazioni in una lingua che capisce effettivamente, e, quindi, di privarli dei loro diritti nell'ambito della procedura di asilo.⁸⁶

⁸⁵ M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, par. 304.

⁸⁶ Common Asylum Procedure Regulation, ICJ comments on the current proposal of the Regulation, aprile 2017, p. 4. Cfr. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/04/Europe-Common-Asylum-Procedure-Reg-Advocacy-Analysis-brief-2017-ENG.pdf>

M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, GC, ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011

Fatti: M.S.S., un richiedente asilo afgano, aveva inizialmente raggiunto l'UE attraverso la Grecia e alla fine si era recato in Belgio, dove aveva presentato domanda di asilo. Tuttavia, le autorità belghe avevano deciso di rinviarlo in Grecia nonostante le sue obiezioni basate sul fatto ben noto che la Grecia non disponeva di un sistema d'asilo funzionante e che rischiava successivamente di essere espulso in Afghanistan. Una volta in Grecia, le autorità greche lo hanno posto in detenzione per due volte e in pessime condizioni e, una volta scarcerato, lo hanno lasciato da solo in condizioni di indigenza e senza tetto.

Analisi: la Corte, con riferimento alla Grecia, ha constatato una violazione dell'art. 3 CEDU a causa delle condizioni di detenzione del ricorrente; una violazione dell'art. 3 CEDU per quanto riguarda le condizioni di vita del ricorrente in Grecia; una violazione dell'art. 13 in combinato disposto con l'art. 3 CEDU a causa delle lacune esistenti nella procedura di asilo greca, tra le quali il mancato accesso alle informazioni, e del rischio di espulsione in Afghanistan senza aver effettuato alcun esame approfondito del merito della sua domanda di asilo e senza avergli dato accesso ad un rimedio effettivo. La Corte ha inoltre constatato, per quanto riguarda il Belgio, una violazione dell'art. 3 per aver rimandato in Grecia il ricorrente e per averlo esposto ai rischi connessi alle carenze della procedura d'asilo presenti in tale Stato. La Corte ha altresì condannato il Belgio sempre per una violazione dell'art. 3, determinata dall'aver rinviato il ricorrente in Grecia ed averlo esposto alle condizioni di detenzione e di vita ivi previste, che risultano essere in contrasto con quanto disposto da tale articolo della CEDU. La Corte, sempre in riferimento al Belgio, ha inoltre constatato una violazione dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 3 CEDU.

304. *A questo proposito, la Corte rileva che il ricorrente sostiene di non aver ricevuto alcuna informazione sulle procedure da seguire. Senza voler mettere in discussione la buona fede del governo riguardo al principio della messa a disposizione di un opuscolo informativo in aeroporto, la Corte attribuisce maggior peso alla versione del ricorrente in quanto essa è corroborata da un elevato numero di prove raccolte da altri testimoni da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dell'UNHCR e di varie organizzazioni non governative. A parere della Corte, la mancanza di accesso alle informazioni relative alle procedure da seguire costituisce chiaramente un notevole ostacolo all'accesso a tali procedure.*

Hirsi Jamaa e altri c. Italia, Corte EDU, GC, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 Febbraio 2012

Fatti: Nella causa Hirsi Jamaa e a. contro Italia, la Corte ha esaminato la tragedia di 24 persone provenienti dalla Somalia e dall'Eritrea, che nel 2009 erano tra le oltre 200 intercettate in mare dalle autorità italiane e che sono state costrette a ritornare in Libia da dove erano partite. Tale azione ha comportato la violazione degli obblighi internazionali di non rimpatriare individui in Paesi in cui potrebbero essere a rischio di subire violazioni dei diritti umani.

Analisi: la Corte ha considerato che trasferendo collettivamente i ricorrenti in Libia, le autorità italiane abbiano violato l'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 3 CEDU e l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

204. *La Corte ha già rilevato in precedenza che la mancanza di accesso alle informazioni costituisce un rilevante ostacolo all'accesso alle procedure di asilo (cfr. M.S.S. c. Belgio e Grecia, citato sopra, punto 304). Ribadisce in questa sede l'importanza di garantire a chiunque sia soggetto ad un provvedimento di allontanamento, le cui conseguenze sono potenzialmente irreversibili, il diritto di ottenere informazioni sufficienti per consentire loro di accedere effettivamente alle procedure di ricorso e di motivare le loro richieste.*

205. *Tenuto conto delle circostanze del caso di specie, la Corte ritiene che i ricorrenti siano stati privati di qualsiasi mezzo di ricorso che avrebbe consentito loro di presentare le loro denunce ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 presso un'autorità competente e di ottenere un esame approfondito e rigoroso delle loro richieste prima dell'esecuzione della misura di allontanamento.*

VI. Lingua dell'audizione e diritto a titolo gratuito ad un interprete e competente

Assicurare una corretta interpretazione è necessario per garantire un procedimento equo ed una assistenza legale effettiva nella procedura. Ciò è particolarmente importante nelle procedure di richiesta asilo e concernenti il diritto dell'immigrazione; infatti, gli stranieri coinvolti, sia in qualità di richiedenti asilo che di testimoni, spesso non parlano né comprendono le lingue ufficiali dei Paesi nei quali presentano la richiesta.

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici

Articolo 14

(...) 3. Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie: ...

(f) a farsi assistere gratuitamente da un interprete, nel caso egli non comprenda o non parli la lingua usata in udienza;

Comitato per i diritti umani, Commento Generale n. 32, articolo 14, Diritto all'uguaglianza davanti ai tribunali e al giusto processo

13. ... Il principio di uguaglianza tra le parti ... in casi eccezionali, potrebbe ... richiedere che venga fornita l'assistenza gratuita di un interprete laddove altrimenti una parte indigente non potrebbe partecipare al procedimento in condizioni di parità o i testimoni da essa prodotti essere esaminati.

32. ... In caso di imputato indigente, la comunicazione con l'avvocato potrebbe essere assicurata solo se viene fornito un interprete gratuito durante la fase istruttoria e processuale. ...

40. Il diritto all'assistenza gratuita di un interprete se l'imputato non comprende o non parla la lingua usata in tribunale come previsto dall'articolo 14, paragrafo 3 (f), sancisce un altro aspetto dei principi di equità e uguaglianza delle armi nei procedimenti penali. Questo diritto sorge in tutte le fasi della procedura orale. Si applica sia agli stranieri che ai cittadini. Tuttavia, gli imputati la cui lingua madre differisce dalla lingua ufficiale del tribunale, in linea di principio, non hanno diritto all'assistenza gratuita di un interprete se conoscono la lingua ufficiale sufficientemente da difendersi in maniera effettiva.

La traduzione non solo deve essere assicurata ai richiedenti asilo durante le audizioni con la pubblica autorità, ma anche negli incontri con chi fornisce loro assistenza legale⁸⁷.

Al fine di creare un clima di fiducia e di informare in maniera efficace il richiedente asilo è indispensabile che chi fornisce assistenza legale possa fornire assistenza di qualità ed informazioni. Dunque il servizio di interpretariato è indispensabile per assicurare una comunicazione effettiva tra chi fornisce assistenza legale, i richiedenti asilo e gli altri migranti.

L'articolo 12(1)(b) della APD prevede:

"In relazione alle procedure di cui al capo III della presente direttiva, gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti asilo godano delle seguenti garanzie: (...) il richiedente riceve, laddove necessario, l'assistenza di un interprete per spiegare la propria situazione nei colloqui con le autorità competenti. Gli Stati membri reputano necessario fornire tale assistenza almeno quando il richiedente è convocato a un colloquio personale di cui agli articoli da 14 a 17 e 34 e una comunicazione adeguata risulta impossibile in sua mancanza. In questo e negli altri casi in cui le autorità competenti convocano il richiedente asilo, tale assistenza è retribuita con fondi pubblici."

L'articolo 15(3)(c) della APD dispone che gli Stati Membri:

"(c) selezionano un interprete idoneo a garantire una comunicazione appropriata fra il richie-

⁸⁷ Il CCPR ha dichiarato che gli Stati dovrebbero garantire che tutti i richiedenti asilo abbiano accesso ad assistenza e tutela legale, nonché ad un interprete "garantire che tutti i richiedenti asilo abbiano accesso a consulenti, assistenza legale e un interprete": Osservazioni conclusive sul Giappone, CCPR, UN Doc. CCPR/C/JPN/CO/5, 18 dicembre 2008, par. 25, In tema di accesso alla traduzione durante le procedure di espulsione, cfr. M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, par. 302; C.G. e Others c. Bulgaria, Corte EDU, §§. 56-65. Hirsi Jamaa e altri c. Italia, Corte EDU, GC, parr. 202-204.

dente e la persona incaricata di condurre il colloquio. Il colloquio si svolge nella lingua prescelta dal richiedente, tranne se esiste un'altra lingua che capisce e nella quale è in grado di comunicare chiaramente. Se possibile gli Stati membri prevedono, su istanza del richiedente, un interprete del suo stesso sesso, a meno che l'autorità accertante abbia motivo di ritenere che tale domanda si basi su motivi non connessi alle difficoltà del richiedente di presentare i motivi della sua domanda in modo comprensibile”.

Questa non è solamente un'importante garanzia per la piena e corretta comprensione del richiedente che si trovi a narrare la sua storia innanzi alla Commissione, ma permette altresì un risparmio di tempo ed evita inutili ritardi dovuti alla necessità per il ricorrente di esprimersi in una lingua di cui non ha la piena padronanza.

Come evidenziato da UNHCR, c'è una differenza sostanziale tra l'essere in grado di farsi comprendere in una lingua e la capacità di presentare delle informazioni complesse durante una procedura che può avere importanti ripercussioni personali sul soggetto che vi prende parte.⁸⁸

La Corte EDU riconosce il diritto di accesso ai servizi di interpretariato come una tutela procedurale essenziale all'interno della procedura di asilo e rileva che il mancato accesso può determinare una violazione del diritto al rimedio effettivo come stabilito dall'articolo 13 ECHR (sul punto si veda: Corte EDU, I.M. v Francia, para. 145, *Hirsi Jammaa e Others v Italia*, par. 202 e *M.S.S. v Belgio e Grecia*, par. 301).

Per concludere, qualifiche e competenze insufficienti o un comportamento poco rispettoso dell'interprete possono ripercuotersi negativamente sull'assistenza legale fornita e sull'effettivo rispetto dei diritti della persona. Gli interpreti devono, pertanto, ricevere una formazione specifica.

Per maggiori informazioni sul Diritto all'interpretariato per bambini cfr. Modulo V, sezione III.7. Diritto all'interpretariato.

VII. Il diritto all'orientamento legale, alla rappresentanza ed all'assistenza legale

L'assistenza legale è pietra d'angolo del diritto di accesso alla giustizia. L'assistenza legale, poi, ha particolare rilevanza nelle procedure di asilo e di ritorno, ove le barriere linguistiche possono determinare difficoltà per le persone coinvolte a comprendere procedure complesse e mutevoli. Gli avvocati hanno un ruolo cruciale nel garantire il rispetto e l'accesso ai diritti di tutte le persone. L'accesso all'assistenza legale è spesso dirimente per la possibilità o meno che la persona coinvolta acceda e partecipi in maniera efficace alla procedura.

Rapporto del relatore speciale Onu sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, patrocinio a spese dello Stato, UN Doc. A/HRC/23/43 (9 Aprile 2013)

3. Il patrocinio a spese dello Stato è un elemento essenziale di un sistema di amministrazione della giustizia equo, umano ed efficiente basato sullo Stato di diritto. È una base per il godimento di altri diritti, tra cui il diritto a un giusto processo e il diritto a un ricorso effettivo, una condizione preliminare per l'esercizio di tali diritti e un'importante salvaguardia che garantisce l'equità fondamentale e la fiducia del pubblico nell'amministrazione della giustizia”.
20. Il patrocinio a spese dello Stato è una componente essenziale di un sistema giudiziario equo ed efficiente fondato sullo Stato di diritto. È anche un diritto in sé e una preconditione essenziale per l'esercizio e il godimento di una serie di diritti umani, compreso il diritto a un equo processo e il diritto a un ricorso effettivo. L'accesso alla consulenza e all'assistenza legale è anche un'importante garanzia che aiuta a garantire l'equità e la fiducia del pubblico nell'amministrazione della giustizia

⁸⁸ UNHCR, *Improving Asylum Procedures Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice De-tailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions.*

Linee guida del Consiglio d'Europa sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure di asilo accelerate, 1 luglio 2009

IV. garanzie procedurali

1. Quando vengono applicate procedure accelerate di asilo, i richiedenti asilo dovrebbero godere delle seguenti garanzie procedurali minime: (...) (f) il diritto di accedere a consulenza e assistenza legale, fermo restando che il patrocinio a spese dello Stato dovrebbe essere fornito conformemente alla legislazione nazionale.

In order to navigate their way through the procedures e to present their claims effectively, Il diritto ad un processo equo, garantito dalla normativa europea si applica alle cause di asilo ed immigrazione. L'inclusione dell'assistenza legale nell'art. 47 della Carta Europea dei diritti fondamentali ha un rilievo costituzionale e storico. L'assistenza legale nei casi di asilo ed immigrazione è un aspetto fondamentale della necessità di un rimedio effettivo e di un processo equo.

Allo scopo di comprendere come muoversi nelle procedure e come presentare in maniera effettiva le proprie rimostranze, il richiedente asilo deve poter accedere ad informazioni, consulenza e assistenza. La previsione del supporto e dell'assistenza comportano una decisione qualitativamente migliore, che determina un risparmio, economico e di tempo, evitando inutili impugnazioni. Ciò ha riflessi sia per il richiedente asilo che ricerca la protezione, sia per lo Stato, che ha interesse a condurre un esame corretto, con un uso proporzionato di personale e risorse finanziarie.

La mancanza di assistenza legale nei casi di asilo può determinare la violazione dell'articolo 13 ECHR. Nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte EDU ha ritenuto che il richiedente non avesse avuto i mezzi economici per reperire un legale in Grecia, dove era stato trasferito, e non aveva ricevuto informazioni circa la possibilità di rivolgersi ad organizzazioni che fornivano assistenza e supporto legale. Considerata anche la carenza strutturale di avvocati che fornissero assistenza legale, il Sistema Greco, nel suo complesso, è stato ritenuto inefficace nella pratica. La Corte EDU concludeva rilevando una violazione dell'articolo 13 della CEDU in combinato disposto con l'articolo 3.

L'articolo 47 della Carta dispone che "[o]gni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare [...]" e che "[c]oloro 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 [...]".

Nella causa *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 13, relativo al diritto ad un rimedio effettivo, a causa della mancanza di accesso ai diritti procedurali, compreso il diritto all'assistenza legale.

M.S.S. c. Belgio e Grecia, Corte EDU, GC, ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011

301. La Corte rileva, in primo luogo, le carenze nell'accesso alla procedura di asilo e nell'esame delle domande di asilo (cfr. i precedenti punti 173-88): informazioni insufficienti per i richiedenti asilo sulle procedure da seguire; difficile accesso alla sede della polizia di Attica; nessun sistema affidabile di comunicazione tra le autorità e i richiedenti asilo; carenza di interpreti e mancanza di formazione del personale responsabile della conduzione delle singole interviste; una mancanza di assistenza legale che privasse effettivamente i richiedenti asilo di consulenti legali; e ritardi eccessivamente lunghi nel ricevere una decisione. Queste carenze riguardano i richiedenti asilo che arrivano in Grecia per la prima volta e quelli che sono stati rinviati in applicazione del regolamento di Dublino.

... 319. Inoltre, sebbene il ricorrente manchi chiaramente dei mezzi per pagare un avvocato, non ha ricevuto alcuna informazione in merito all'accesso ad organizzazioni che offrono consulenza e orientamento legale. A ciò si aggiunge la carenza di avvocati nella lista redatta per il sistema di assistenza giudiziaria (vedere paragrafi 191 e 281 sopra), il che rende il sistema inefficace nella pratica. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo, la Corte ritiene che tale situazione possa anche costituire un ostacolo che impedisce l'accesso al ricorso e rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, in particolare per quanto riguarda i richiedenti asilo.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito, nella sentenza DEB c. Germany, che il principio di tutela giurisdizionale effettiva, come previsto dalla Carta Europea, comporta l'obbligo di garantire l'assistenza legale, così da non ostacolare l'accesso alle Corti:

DEB c. Germania, CGUE C-279/09, 22 Dicembre 2010

Il principio della tutela giurisdizionale effettiva, quale sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che non è escluso che possano invocarlo persone giuridiche e che l'aiuto concesso in sua applicazione può comprendere, segnatamente, l'esonero dal pagamento di un anticipo sulle spese giudiziali e/o l'assistenza legale.

Spetta, al riguardo, al giudice nazionale verificare se le condizioni di concessione del gratuito patrocinio costituiscano una limitazione del diritto di accesso alla giustizia che lede la sostanza stessa di tale diritto, se tendano a uno scopo legittimo e se sussista un nesso ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

In tale accertamento il giudice nazionale può tener conto dell'oggetto della controversia, delle ragionevoli possibilità di successo del richiedente, della posta in gioco per quest'ultimo, della complessità del diritto e della procedura applicabili nonché della capacità del richiedente di far valere effettivamente le proprie ragioni. Per valutare la proporzionalità il giudice nazionale può tener presente altresì l'entità delle spese giudiziali che devono essere anticipate e la natura dell'ostacolo all'accesso alla giustizia che esse potrebbero costituire, se sormontabile o insormontabile.

L'articolo 22.1 della APD consente ai richiedenti di consultarsi con un operatore legale per le questioni riguardanti la loro richiesta di protezione.

Articolo 22 Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali in ogni fase della procedura

1. Ai richiedenti è data la possibilità di consultare, a loro spese, in maniera effettiva un avvocato o altro consulente legale, ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, sugli aspetti relativi alla domanda di protezione internazionale, in ciascuna fase della procedura, anche in caso di decisione negativa

Ai sensi dell'articolo 20 della Direttiva, in caso di decisione negative dell'amministrazione, lo Stato Membro deve prevedere che siano assicurati al richiedente asilo assistenza legale gratuita e la difesa tecnica al fine di garantire sia la presentazione del ricorso che l'assistenza in udienza. L'assistenza legale e/o la rappresentanza gratuite possono non essere garantite per le impugnazioni che non abbiano fondate prospettive di successo (Articolo 20.3). Gli Stati Membri possono prevedere limiti di tempo e finanziari all'assistenza legale ed alla difesa tecnica fornita gratuitamente (Articolo 21).

Articolo 20 Assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione

3. Gli Stati membri possono disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non siano accordate se un giudice o un'altra autorità competente ritiene che il ricorso del richiedente non abbia prospettive concrete di successo.

Se una decisione di non concedere l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite ai sensi di tale paragrafo è presa da un'autorità diversa dal giudice, gli Stati membri garantiscono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso tale decisione.

In applicazione di tale paragrafo, gli Stati membri garantiscono che l'assistenza e la rappresentanza legali non siano oggetto di restrizioni arbitrarie e che non sia ostacolato l'accesso effettivo del richiedente alla giustizia.

4. L'assistenza e la rappresentanza legali gratuite sono soggette alle condizioni di cui all'articolo 21.

Gli Stati membri possono anche imporre limiti monetari o temporali per la fornitura di assistenza e rappresentanza legali gratuite (articolo 21).

L'Articolo 23 della Direttiva regola il campo di applicazione dell'assistenza legale e della difesa tecnica, prevedendo la possibilità per il consulente legale di accedere alle informazioni contenute nel fascicolo del richiedente, nonché di poter incontrare effettivamente il richiedente, qualora questi fosse trattenuto o rinchiuso in aree che non prevedono il libero accesso, quali strutture di detenzione o zone di transito. I richiedenti hanno il diritto all'assistenza, durante l'intervista con il personale preposto ad esaminare la domanda di asilo, da parte di un consulente legale o di un consulente autorizzato secondo le leggi nazionali.

L'articolo 23.3 stabilisce il diritto per ciascun richiedente asilo ad essere assistito, durante l'audizione, da un consulente legale o altro tipo di consulente.

L'assistenza legale dovrebbe essere possibilmente disponibile già durante la fase amministrativa della procedura, considerato che escludere un tale diritto comporta un effetto negativo sull'accesso effettivo alla procedura ed ai diritti del richiedente.

Per maggiori informazioni sul diritto all'assistenza legale e rappresentanza per bambini cfr. Modulo V, sezione III.4 Assistenza legale e rappresentanza.

VIII. Il diritto all'audizione personale

Il diritto del richiedente asilo ad una audizione personale è cruciale per assicurare una procedura di asilo equa, ed è radicato nei principi generali del diritto dell'Unione e nel diritto internazionale, come dimostra il principio di effettività⁸⁹ ed il diritto ad essere ascoltati.⁹⁰ L'impossibilità di accedere ad una audizione personale determina la violazione del diritto di asilo così come prevista dall'art. 18 della Carta Europea dei diritti fondamentali, del principio di *non-refoulement*, garantito dall'art. 19(2) della Carta e in una violazione del divieto di espulsioni collettive, disciplinato dall' 19(1) della Carta.

Il diritto ad essere ascoltati, sancito dalla legislazione dell'Unione Europea, riconosciuto dalla Corte di Giustizia dell'Unione come un principio di carattere generale della legge UE, garantisce ad ogni persona l'opportunità di presentare la propria prospettiva in maniera effettiva durante una procedura amministrativa e prima che una decisione, che per sua natura potrebbe ripercuotersi negativamente sui suoi interessi, venga presa.⁹¹

Secondo quanto rilevato da UNHCR, anche nei casi considerati manifestamente infondati o strumentali, deve essere garantita una audizione personale completa, condotta da personale qualificato. Inoltre, l'UNHCR ritiene che la sola redazione di un questionario standard, sottoposto per ottenere le informazioni basilari, non sia sufficiente a permettere all'intervistatore di raggiungere una decisione, ma che, invece, deve essere prevista una o più audizioni personali.⁹²

L'articolo 14 APD stabilisce il principio secondo il quale, prima di poter prendere una decisione di prima istanza sulla richiesta di protezione internazionale, al richiedente asilo deve essere riconosciuta l'opportunità di effettuare l'audizione personale con una persona qualificata a svolgere questo tipo di attività.

L'intervista deve svolgersi in un ambiente riservato, generalmente senza la presenza dei familiari del richiedente. Deve essere condotta da una persona qualificata, che sappia tenere in considerazione tutte le circostanze relative alla richiesta, ivi compresa la cultura di origine del richiedente, il suo genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o vulnerabilità (Art 15.3.a).

"Gli Stati Membri garantiscono che il richiedente sia pienamente informato del contenuto del verbale o degli elementi sostanziali della [dell'audizione personale], se necessario con l'assistenza di un interprete" (Articolo 17.3). Gli stati membri devono dare al richiedente la possibilità di fare commenti sul verbale, prima che l'autorità preposta prenda una decisione sulla richiesta (Articolo 17.3).

L'articolo 15.3 lettere b) e c) prevede l'obbligo generale di fornire un intervistatore ed un interprete dello stesso sesso del richiedente, se questi ne fa domanda.

Direttiva Procedure

Articolo 15 Criteri applicabili al colloquio personale

(...) 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il colloquio personale si svolga in condizioni che consentano al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda. A tal fine gli Stati membri: (...)

⁸⁹ Il principio di effettività, anche conosciuto come diritto alla "concreta possibilità" necessita che le leggi e le procedure nazionali non rendano, di fatto, impossibile l'esercizio dei diritti stabiliti dalle leggi dell'Unione Europea, sul punto, cfr. CGUE Case 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 16 Dicembre 1976, par. 5, Corte di Giustizia dell'Unione Europea Caso C-13/01, *Safalero Srl c. Prefetto di Genova*, 11 settembre 2003, par. 49.

⁹⁰ L'esercizio del diritto stabilito dall'Unione Europea di essere ascoltati richiede che venga redatta una relazione scritta dell'audizione personale. Tale relazione deve essere resa disponibile al richiedente prima che venga presa una decisione sulla sua richiesta, al fine di permettere al richiedente di presentare osservazioni. Sul punto cfr. ECRE, *The application of EU Charter to Asylum procedural law*, p. 71.

⁹¹ Corte di Giustizia, Caso C-277/11, *M.M. c. Minister for Justice, Equality e Law Reform, Ireland, Attorney General*, 22 Novembre 2012, par. 85-89.

⁹² *EXCOM Conclusione no. 30 (XXXIV), 1983. UNHCR Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, par. 199. Cfr. anche il Comitato contro la Tortura, *Osservazioni conclusive sulla Francia Francia*, 3 Aprile 2006, CAT/C/FRA/CO/3, par. 6.

(c) selezionano un interprete idoneo a garantire una comunicazione appropriata fra il richiedente e la persona incaricata di condurre il colloquio. Il colloquio si svolge nella lingua prescelta dal richiedente, tranne se esiste un'altra lingua che capisce e nella quale è in grado di comunicare chiaramente. Se possibile gli Stati membri prevedono, su istanza del richiedente, un interprete del suo stesso sesso, a meno che l'autorità accertante abbia motivo di ritenere che tale domanda si basi su motivi non connessi alle difficoltà del richiedente di presentare i motivi della sua domanda in modo comprensibile.

Secondo l'art. 14.2 della APD, l'audizione personale può essere omessa solo in due circostanze: 1) "l'autorità accertante è in grado di prendere una decisione positiva riguardo allo status di rifugiato basandosi sulle prove acquisite" oppure 2) "l'autorità accertante 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. In caso di dubbio, l'autorità accertante consulta un professionista del settore medico per stabilire se lo stato che rende il richiedente incapace o non in grado di sostenere il colloquio sia temporaneo o di lungo periodo" (Articolo 14.2.b). Considerata l'importanza dell'audizione personale nella procedura di asilo, l'Autorità accertante deve richiedere la consulenza di un professionista non appena emerge che la persona sia incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale.

L'articolo 34.1 della APD obbliga gli Stati Membri a prevedere un colloquio personale sull'ammissibilità della domanda.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 15.3.e della Direttiva, i colloqui con minori vanno condotti secondo modalità appropriate alla loro età. Ai minori non accompagnati sono assicurate specifiche garanzie, incluso il diritto ad un legale rappresentate (Articolo 25). Il superiore interesse del minore va tenuto nella massima considerazione (Articolo 25.6).⁹³

Per maggiori informazioni sulla comunicazione "child-friendly" cfr. Modulo V, sezione V. Comunicazione child-friendly.

L'articolo 17 della APD stabilisce tre importanti principi che sono essenziali per garantire, sin dalle primissime fasi, la qualità del processo decisionale in primo grado: (1) registrazione accurata delle dichiarazioni rese dal richiedente in fase di colloquio personale; (2) l'opportunità per il richiedente di segnalare errori o fraintendimenti occorsi durante l'intervista o di chiarire incomprensioni prima che la decisione nella fase amministrativa sia presa e (3) il diritto dei richiedenti e dei consulenti ed esperti di cui questi si avvalgono di prendere visione del verbale, delle trascrizioni o registrazioni del colloquio personale prima che la decisione della fase amministrativa sia presa.⁹⁴

La APD stabilisce, inoltre, che "non è negata al richiedente la possibilità di comunicare con l'UNHCR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale o altra consulenza ai richiedenti a norma del diritto dello Stato Membro interessato" si veda l'articolo 12.1.c, d.

Il diritto ad essere ascoltati si fonda sul principio di buona amministrazione, come si evince dal caso della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che segue:

Corte di Giustizia dell'Unione europea, casi riuniti C-141/12 Y.S c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel C-372/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M. e S.

66. *Si deve anzitutto ricordare che l'articolo 41 della Carta, rubricato «Diritto ad una buona amministrazione», enuncia, al suo paragrafo 1, che ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Al paragrafo 2 del medesimo articolo viene precisato che tale diritto comprende, in particolare, il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale.*
67. *Dal tenore letterale dell'articolo 41 della Carta emerge quindi chiaramente che esso si rivolge unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, e non agli Stati membri (v., in tal senso, sentenza Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punto 28). Pertanto, il richiedente un titolo di soggiorno non può trarre dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta un diritto di accesso al fascicolo nazionale relativo alla sua domanda.*
68. *È pur vero che il diritto a una buona amministrazione, sancito da tale disposizione, riflette*

⁹³ Manuale dell'Unione Europea in materia di asilo, migrazione e frontiere.

⁹⁴ ECRE, Nota di informazione sulla APD, 2014, p. 21.

un principio generale del diritto dell'Unione (sentenza H.N., C-604/12, EU:C:2014:302, punto 49). Tuttavia, con le loro questioni nelle presenti cause, i giudici del rinvio non chiedono un'interpretazione di detto principio generale, ma desiderano sapere se l'articolo 41 della Carta possa, in quanto tale, applicarsi agli Stati membri dell'Unione.

69. *Di conseguenza, occorre rispondere alla quarta questione nella causa C-141/12 nonché alla terza e alla quarta questione nella causa C-372/12 che l'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta dev'essere interpretato nel senso che il richiedente un titolo di soggiorno non può invocare tale disposizione nei confronti delle autorità nazionali.*

IX. Durata della procedura di asilo

La APD enuncia il principio secondo il quale l'esame della richiesta di asilo debba essere concluso entro sei mesi dalla sua presentazione. Ad ogni modo, gli Stati Membri possono estendere tali limiti di ulteriori nove mesi o anche di dodici.

1. Procedure di asilo eccessivamente lunghe

Procedure molto lunghe possono determinare un eccessivo periodo di incertezza per i richiedenti in relazioni alla loro condizione legale e possono determinare la violazione del principio dell'Unione Europea di buona amministrazione e del diritto ad un processo concluso entro un termine ragionevole, come garantito dall'articolo 47 della Carta.

L'articolo 31 (2) della APD dispone che, in via di principio, la decisione sulla richiesta di asilo debba essere presa entro sei mesi. Tale limite può essere prolungato per non oltre sei mesi quando: (1) il caso oggetto di giudizio comporta questioni complesse in fatto e/o in diritto; (2) un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi; (3) il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi di cui all'articolo 13 da parte del richiedente (il dovere di informare le autorità, di consegnare documenti, di informare l'autorità del proprio indirizzo, di permettere alle autorità di prelevare le impronte digitali, fare fotografie ed effettuare ispezioni dei suoi effetti personali).⁹⁵

Il principio di Diritto Europeo di buona amministrazione deve assicurare che l'intera durata della procedura di esame della richiesta di protezione internazionale non ecceda una durata di tempo ragionevole, che deve essere determinata dal giudice di rinvio.⁹⁶

Il diritto al rimedio effettivo (Articolo 47 della Carta) stabilisce il diritto ad un processo equo e pubblico da parte di un tribunale terzo ed imparziale in un lasso temporale ragionevole.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea fa riferimento al Considerando n. 11 della APD del 2005, che stabiliva che la conclusione della procedura di asilo in un tempo ragionevole fosse interesse sia del richiedente sia dello Stato.⁹⁷

La Corte EDU ha esaminato la durata della procedura di asilo nell'ambito della valutazione dell'efficacia dei rimedi esperibili come previsto dall'Art. 13 Carta Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte EDU ha rilevato diverse carenze nel sistema di prima istanza della richiesta di asilo in Grecia. In merito alla lunghezza delle procedure di impugnazione davanti al Tribunale amministrativo superiore greco, la Corte EDU ha evidenziato che un'azione rapida è tanto più necessaria allorché (...) la persona coinvolta abbia presentato in occasione del proprio rimpatrio denuncia di cui all'articolo 3, non abbia garanzie procedurali circa l'effettivo esame del suo ricorso in primo grado, non abbia possibilità, secondo dati statistici, che gli venga offerta una forma di protezione e viva in uno stato di precarietà che, secondo l'opinione della Corte, è contrario all'articolo 3. Si afferma che le indicazioni fornite dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sulla lunghezza delle procedure dimostrano come il ricorso al Tribunale Amministrativo Superiore non compensi la carenza di tutele nella fase di esame sul merito delle richieste di asilo.⁹⁸

⁹⁵ CJEU - Joined cases C-141/12 *Y.S v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel* C-372/12 *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M. e S.*, op. cit.

⁹⁶ CGUE casi riuniti C-141/12 *Y.S v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel* C-372/12 *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M. e S.*⁹⁷ *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, para 320. Si veda anche [A.C. e others. c. Spain](#), Corte EDU, ricorso n. 6528/11, decisione del 22 Aprile 2014, para. 103.

⁹⁷ CGUE, C-175/11, *H.I.D e B.A. c. Refugee Applications Commissioner e Others*, 31 gennaio 2013, par. 60; CGUE, C-69/10, *Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 Luglio 2011, par. 30.

⁹⁸ *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011, par. 320. Cfr. anche Corte EDU, [A.C e others. v Spain](#), Appl. No. 6528/11, 22 Aprile 2014, par. 103.

Nel caso *B.A.C. c. Grecia* (n. 11981/15), riguardante la mancata decisione su una richiesta di asilo e degli effetti di tale ritardo sul diritto alla vita familiare del richiedente, la Corte EDU ha rilevato che le autorità competenti abbiamo mancato di adempiere ai loro obblighi positivi di un mezzo effettivo ed accessibile per proteggere il diritto alla vita privata previsti dall'art. 8 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo.⁹⁹ Tali diritti avrebbero dovuto essere garantiti attraverso una regolamentazione che assicuri che la richiesta di asilo venga esaminata in un tempo ragionevole al fine di contenere lo stato di incertezza del richiedente. Inoltre, la Corte ha rilevato che fosse accorsa una violazione dell'art. 13 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo in combinato disposto con l'art. 8 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo.

2. Termini per l'impugnazione

Il diritto ad un rimedio effettivo ed il diritto ad un processo equo includono il diritto all'accesso ad un Tribunale o ad una Corte. Questo comporta anche che la possibilità di impugnare non debba essere resa impossibile o molto difficile a causa delle leggi nazionali sulla procedura.¹⁰⁰

Secondo l'art. 46.4 della APD, il diritto ad un rimedio effettivo stabilisce in maniera esplicita che il termine per impugnare la decisione debba essere ragionevole e che non debba rendere l'impugnazione impossibile o eccessivamente difficile.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata specificamente sul contenuto del diritto di impugnazione in relazione al termine per presentarlo nel caso *Diouf*.¹⁰¹ La Corte di Giustizia ha sottolineato come "il periodo previsto debba essere sufficiente in termini pratici per permettere al ricorrente di preparare e presentare una azione effettiva".

Secondo la Corte EDU, l'esercizio del rimedio, alla luce dell'articolo 13 della Carta Europea dei diritti umani, non debba essere ingiustificatamente ostacolato da azioni o omissioni delle autorità del Paese resistente. Nel caso *Čonka c. Belgio* la Corte dichiarava, in relazione all'art. 35 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, che "le circostanze create volontariamente dalle autorità devono essere tali da permettere al richiedente di utilizzare realisticamente il rimedio predisposto".¹⁰²

La Corte EDU ha sancito che il termine non debba essere applicato con l'effetto di impedire ai richiedenti di utilizzare il rimedio predisposto (*Zvolský e Zvolská c. the Czech Republic*).¹⁰³ Deve essere assicurato l'accesso pratico ed efficace all'impugnazione (*Souza Ribiero c. Francia*).¹⁰⁴

Questi principi sono altresì enunciati nei Venti orientamenti sul rimpatrio forzato del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che stabilisce che il termine per esercitare il diritto di impugnazione non debba essere irragionevolmente breve; il rimedio deve essere accessibile, con la previsione della garanzia di assistenza e rappresentanza legale.¹⁰⁵

3. Termini brevi nelle procedure di richiesta d'asilo in fase amministrativa e di impugnazione

Nel caso *I.M. v Francia*,¹⁰⁶ la Corte Europea dei diritti umani ha stabilito che il ricorso ad una procedura accelerata per l'esame della domanda di asilo in fase amministrativa possa determinare un **termine eccessivamente breve** per permettere al richiedente asilo di presentare argomentazioni, una mancanza di accesso ad assistenza legale e linguistica, nonché possa comportare una serie di difficoltà materiali e procedurali, esacerbate dal trattenimento del richiedente asilo, circostanza che rende il suo accesso alle tutele legali meramente teorico, in violazione dell'articolo 13 della Carta Europea dei Diritti Umani. Benché questo caso riguardasse le procedure di asilo accelerate, la Corte EDU ha ritenuto che l'effettività del rimedio contro il rischio di *refoulement* arbitrario possa essere un problema centrale nei casi di Procedure Dublino (si veda *MSS c. Belgio e Grecia*).

Le *Linee Guida sulla protezione dei diritti umani nell'ambito delle procedure accelerate* del Consiglio di Europa hanno individuato degli standard globali che si applicano allorché i diritti procedurali e sostanziali rischiano di essere messi in pericolo da procedure eccessivamente abbreviate. Le Linee guida prevedono che nell'ambito di tali procedure, le decisioni debbano essere adottate con la dovuta diligenza (Linea guida VIII) e si stabilisce che anche durante le procedure accelerate, al richiedente asilo sia garantito un tempo ragionevole per presentare la propria richiesta e debba essere previsto un tempo sufficiente per assicurare un esame pieno ed equo del caso (Linea guida IX).

⁹⁹ *B.A.C. c. Grecia, Corte EDU, Ricorso n. 11981/15, Sentenza del 13 Ottobre 2016.*

¹⁰⁰ ECRE, Information Note on the Asylum Procedures Directive, 2014, pp. 141.

¹⁰¹ C-69/10, *Brahim Samba Diouf v Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 Luglio 2011, par. 66.

¹⁰² Corte EDU, *Čonka c. Belgio*, ricorso n. 51564/99, 5 Febbraio 2002, par. 46.

¹⁰³ *Zvolský e Zvolská c. the Czech Republic*, ricorso no. 46129/99, 12 Febbraio 2003, par. 51.

¹⁰⁴ *Souza Ribiero c. Francia*, ricorso no. 22689/07, 13 dicembre 2012, par. 95.

¹⁰⁵ *Venti orientamenti sul rimpatrio forzato*, Guideline 5.2.

¹⁰⁶ *I.M. c. Francia*, CGUE, Ricorso n. 9152/09, Sentenza del 2 febbraio 2012.

Per maggiori informazioni sui limiti di tempo nei casi che riguardano bambini cfr. Modulo V, sezione III.8 Requisiti di tempo ragionevole.

X. Il livello e l'onere della prova

In genere, nelle procedure di asilo, l'onere della prova è ripartito tra il richiedente ed il Governo. La Corte EDU ha stabilito nella sua giurisprudenza (si veda *Saadi c. Italia*, para 129), che, in linea di principio, il richiedente può presentare prove per dimostrare che ci siano fondate basi per credere che, se la misura impugnata venisse portata a termine, vi sarebbero rischi reali che il soggetto subisca un trattamento contrario all'art. 3; **e che, se tali prove vengono presentate, è onere del Governo dissipare tali dubbi.**

Inoltre, UNHCR ha fatto presente che, "mentre l'onere della prova in via di principio ricade sul richiedente, il dovere di verificare e valutare tutti i fatti rilevanti è condiviso tra richiedente ed esaminatore. Invero, in alcuni casi, può essere opportuno che l'esaminatore utilizzi tutti i mezzi a sua disposizione per reperire le prove a supporto della domanda".¹⁰⁸

Il richiedente asilo ha diritto al "beneficio del dubbio" come enfatizzato nel manuale di UNHCR ([UNHCR Handbook](#)):¹⁰⁹

Se, una volta che il richiedente asilo ha fatto uno sforzo effettivo per dimostrare la fondatezza della sua storia, sussistono ancora carenze di prova su alcune dichiarazioni, ... [é] possibile che sia altamente difficile per il richiedente "provare" tutte le parti della sua storia e, invero, se tale requisito fosse necessario, la maggioranza dei richiedenti non potrebbero essere riconosciuti. È pertanto necessario frequentemente dare al richiedente il beneficio del dubbio".

L'onere della prova non può gravare in maniera eccessiva sul richiedente (*MSS c. Belgio e Grecia*, parr. 352, 389).

Per stabilire la sussistenza di un rischio "fondato" di persecuzione, si deve provare che la persecuzione sia ragionevolmente possibile.¹¹⁰ Le autorità dovrebbero analizzare la situazione del paese di origine allo scopo di verificare la sussistenza del fondato timore di persecuzione. Il Comitato Esecutivo di UNHCR ritiene che la situazione debba essere valutata a livello individuale e che l'uso di liste di "paesi sicuri" non deve essere alla cieca o automatico¹¹¹.

La "situazione generale di un altro Paese, ivi compresa la possibilità che le pubbliche autorità forniscano protezione, deve essere accertato autonomamente dalle (...) autorità", (*J.K. e other c. Svezia*, ricorso n.. 59166/12, par. 98), specialmente "quando le informazioni su un simile rischio [Articolo 3] sono facilmente reperibili da un ampio numero di fonti" a prescindere dalla condotta del richiedente (*F.G. c. Svezia*, ricorso n.. 43611/11, para 126; *Hirsi Jamaa e Altri c. Italia*, Appl. No. 27765/09, parr. 131-133 e *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, Appl. No. 30696/09, par. 366.).

XI. Il concetto di "Paese sicuro"

Il principio del Paese terzo sicuro (si veda il Paese di primo asilo, Articolo 35 APD, e Paese di origine sicuro Articolo 36 APD, e Paese terzo sicuro, Articolo 38 APD) non modifica l'onere del Paese di valutare ciascuna domanda individualmente attraverso una procedura equa.

L'applicazione del concetto di "Paese terzo sicuro" intacca lo scopo della procedura di asilo, che mira ad un esame individuale dei bisogni di protezione del richiedente asilo. Sebbene la APD delinea in quali ambiti possa procedersi ad un esame accelerato della domanda, alcune ipotesi possono essere oggetto di interpretazione e non sono direttamente collegate all'effettivo merito della richiesta.

Le nozioni di "Paese di origine sicuro" e di "Paese terzo sicuro" presenti nella APD allo stato attuale fanno parte delle clausole opzionali, dunque spetta agli Stati Membri valutare se applicarli o meno (si vedano gli articoli da 36 a 39 e gli articoli 25, 31 e 33).

¹⁰⁷ Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure di asilo accelerate, adottate dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il 1 luglio 2009 durante il 1062mo meeting dei Viceministri (Linee Guida Europee sulle misure accelerate di asilo).

¹⁰⁸ *Manuale UNHCR*, op. cit., par. 196.

¹⁰⁹ Manuale e linee guida sulla procedura e sui criteri per determinare lo status di rifugiato, ripubblicato a Dicembre 2011, parr. 203-204. Cfr. anche l'art. 4 della AQD (Annex II.)

¹¹⁰ *Ibid.*, parr. 16-17.

¹¹¹ *Conclusion N. 87 (L) General*, ExCom, UNHCR, 50th sessione, 1999, par. (j).

L'articolo 36 della APD stabilisce che la presunzione che un Paese possa essere considerato sicuro debba essere applicata "previo esame individuale della domanda" e può essere confutata dai singoli richiedenti.

La APD stabilisce (art. 38) quali criteri debbano applicarsi per considerare un Paese quale "Paese terzo sicuro":

- a. non sussistono minacce alla vita ed alla libertà del richiedente per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;
- b. non sussiste il rischio di danno grave definito nella Direttiva 2011/95/UE;
- c. è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla Convenzione di Ginevra;
- d. è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e
- e. esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della Convenzione di Ginevra.

Il principio di *non-refoulement* si applica sia ai trasferimenti verso il Paese ove la persona sarebbe a rischio (*refoulement* diretto), sia ai trasferimenti verso Paesi ove vi è il rischio che il richiedente sia successivamente trasferito verso un Paese terzo dove la persona sarebbe a rischio (*refoulement* indiretto). La Grande Camera, nel caso *Hirsi Jamaa e Altri c. Italia*,¹¹² ha chiarito che lo Stato di invio deve "assicurarsi che il Paese intermedio fornisca garanzie sufficienti ad evitare che la persona coinvolta sia inviata verso il suo Paese di origine senza che venga effettuata una valutazione sui rischi che correrebbe".

La definizione di rifugiato e le nozioni di persecuzione e danno grave richiedono una valutazione individuale delle specifiche caratteristiche personali che potrebbero esporre la persona al rischio di maltrattamenti in patria.

Un rimpatrio che esponga il richiedente al rischio di *refoulement*, e lo priva dei diritti garantiti dal diritto internazionale, da intendersi ricompreso anche il pieno accesso ai diritti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra (Articoli 2 – 34) ed alle garanzie procedurali, viola gli obblighi internazionali degli Stati contraenti, a prescindere se il Paese terzo sia o meno indicato nella lista dei 'paesi terzi sicuri'.

Inoltre, il concetto di "Paese sicuro" è discriminatorio. La convenzione di Ginevra del 1951 stabilisce, all'art. 3 il dovere degli Stati di trattare i rifugiati senza discriminazioni basate sul loro Paese di origine.¹¹³

N.S. e M.E., CGUE, casi nn. C-411/10 e C-493/10, 21 dicembre 2011

Fatti: I richiedenti, in entrambi i casi, avevano fatto domanda di asilo in due Paesi (Regno Unito e Irlanda) dopo essere transitati per la Grecia.

Analisi: Il diritto dell'UE osta all'applicazione di una presunzione assoluta secondo cui lo Stato Membro indicato come competente ad esaminare la domanda rispetta i diritti fondamentali dell'Unione europea. Ove si constati l'impossibilità di trasferire un richiedente nello Stato Membro identificato implica che lo Stato Membro che debba effettuare tale trasferimento debba verificare se un altro Stato Membro possa essere competente per l'esame della domanda d'asilo.

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

Ilias e Ahmed c. Ungheria, Corte EDU, ricorso n. 47287/15, 14 marzo 2017

Fatti: Il caso riguarda due cittadini del Bangladesh che erano transitati per la Grecia, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e la Serbia prima di raggiungere l'Ungheria, dove avevano presentato domanda di protezione internazionale ed erano stati trattenuti nella zona di transito per 3 giorni.

¹¹² *Hirsi Jamaa e Altri c. Italia*, Corte EDU, op. cit.

¹¹³ Convenzione di Ginevra sullo Status di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951, UN Treaty Series vol. 189, 137, Articolo 3.

Erano quindi stati inviati verso la Serbia in virtù del [2015 Government Decree](#) che individuava la Serbia come "Paese terzo sicuro". Le autorità interne avevano tra l'altro escluso che i richiedenti avessero necessità particolari incompatibili con il trattenimento nella zona di transito o che vi fossero circostanze specifiche che indicassero che la Serbia non fosse per loro in Paese terzo sicuro.

Analisi: La Grande Camera ha unanimemente riscontrato una violazione procedurale dell'articolo 3, sulla base del fatto che le autorità ungheresi avevano deciso di rimpatriare i ricorrenti in Serbia senza condurre una valutazione individuale dettagliata preventiva delle loro domande di asilo e/o del rischio di maltrattamenti nel paese di rimpatrio. La Corte ha rilevato che, anche se una Parte contraente sceglie di basarsi sulle determinazioni del paese sicuro e/o di condurre procedure di ammissibilità senza un esame nel merito della domanda di asilo, è tenuta a effettuare una valutazione rigorosa in merito al fatto che la persona lo farà in pratica poter accedere alla protezione nel paese interessato e, di conseguenza, tutelarsi contro trattamenti incompatibili con l'art. 3 CEDU.

134. *La Corte avrebbe aggiunto che in tutti i casi di allontanamento di un richiedente asilo da uno Stato contraente verso un paese terzo intermediario senza l'esame delle richieste di asilo nel merito, indipendentemente dal fatto che il paese terzo ricevente sia o meno uno Stato membro dell'UE o sia uno Stato Parte alla Convenzione o meno, è dovere dello Stato che allontana esaminare a fondo la questione se esista o meno un rischio reale che al richiedente asilo venga negato l'accesso, nel paese terzo ricevente, ad una procedura di asilo adeguata, proteggendolo dal respingimento. Se viene accertato che le garanzie esistenti a tale riguardo sono insufficienti, l'articolo 3 rende implicito il dovere di non trasferire i richiedenti asilo nel paese terzo interessato.*
137. *Tuttavia, quando uno Stato contraente respinge i richiedenti asilo in un paese terzo senza esaminare la fondatezza della loro domanda di asilo, è importante non perdere di vista il fatto che in una situazione del genere non si può sapere se le persone da espellere rischiano un trattamento contrario all'articolo 3 nel loro paese di origine o sono semplicemente migranti economici. È solo per mezzo di una procedura legale che sfoci in una decisione legale che è possibile trarre una conclusione in merito e farne affidamento. In assenza di tale conclusione, il respingimento verso un paese terzo deve essere preceduto da un esame approfondito della questione se la procedura di asilo del paese terzo ricevente offra garanzie sufficienti per evitare che un richiedente asilo venga trasferito, direttamente o indirettamente, nel suo paese di origine senza una corretta valutazione dei rischi che corre dal punto di vista dell'articolo 3 della Convenzione. [...] Se così fosse, i richiedenti asilo che si trovano a dover affrontare un pericolo di morte nel loro paese di origine, potrebbero essere legalmente e sommariamente trasferiti in paesi terzi "non sicuri". Un tale approccio renderebbe, in pratica, il divieto di maltrattamenti privo di significato in caso di espulsione dei richiedenti asilo.*
152. *La Convenzione non impedisce agli Stati contraenti di istituire degli elenchi dei paesi che si presume siano sicuri per i richiedenti asilo. Ciò viene già fatto dagli Stati membri dell'UE, in particolare, alle condizioni stabilite dagli articoli 38 e 39 della direttiva sulle procedure di asilo (...). Tuttavia, la Corte ritiene, che qualsiasi presunzione che un determinato paese sia "sicuro", qualora sia stato considerato affidabile nelle decisioni riguardanti un singolo richiedente asilo, dovrà essere sufficientemente supportata sin dall'inizio da un'analisi delle condizioni rilevanti in quel paese e in particolare, dal suo sistema di asilo.*
154. *La Corte rileva, tuttavia, che nelle sue osservazioni alla Corte il Governo convenuto non ha menzionato alcun fatto che dimostri che il processo decisionale che ha portato all'adozione della presunzione nel 2015 abbia comportato una valutazione approfondita del rischio di un mancato accesso effettivo alle procedure di asilo in Serbia, compreso il rischio di respingimento.*
160. *Dal punto di vista della Corte, l'autorità per l'asilo e il tribunale nazionale hanno fatto riferimento solo al rapporto dell'UNHCR e ad altre informazioni di rilievo, senza affrontare nella sostanza o in modo sufficientemente dettagliato i rischi concreti ivi individuati e, in particolare, il rischio di allontanamento arbitrario nella situazione specifica dei due richiedenti (...). Sebbene i ricorrenti fossero in grado di presentare delle osservazioni dettagliate nei procedimenti nazionali, e fossero legalmente rappresentati, la Corte non è convinta che ciò significasse che le autorità nazionali avessero prestato sufficiente attenzione ai rischi di diniego dell'accesso a una procedura di asilo efficace in Serbia.*
161. *È inoltre significativo, che il rischio di un allontanamento sommario dalla Serbia verso altri paesi si sarebbe potuto attenuare, in questo caso particolare, se le autorità ungheresi avessero organizzato il rimpatrio dei ricorrenti in Serbia in modo ordinato o attraverso negoziati con le autorità serbe. Tuttavia, i ricorrenti non sono stati rimandati sulla base di*

un accordo con le autorità serbe, ma sono stati costretti ad attraversare il confine con la Serbia senza aver fatto alcuno sforzo per ottenere delle garanzie (...). Ciò ha aggravato il rischio di rifiuto dell'accesso a una procedura di asilo in Serbia e, quindi, di allontanamento sommario da quel paese verso la Macedonia del Nord e poi in Grecia (...).

163. *In sintesi, tenuto conto in particolare del fatto che non vi era sufficiente fondamento per la decisione del governo di stabilire una presunzione generale riguardante la Serbia come paese terzo sicuro, che nel caso dei ricorrenti le decisioni di espulsione non hanno tenuto conto delle conclusioni autorevoli del L'UNHCR sul rischio reale di diniego d'accesso ad un'efficace procedura di asilo in Serbia, e l'allontanamento sommario dalla Serbia alla Macedonia del Nord e poi alla Grecia, e che le autorità ungheresi hanno aggravato i rischi che correvano i richiedenti inducendoli ad entrare in Serbia illegalmente anziché negoziare un rimpatrio ordinato, la Corte rileva che lo Stato convenuto non abbia adempiuto al proprio obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione sul valutare i rischi di un trattamento contrario a tale disposizione prima di allontanare i ricorrenti dall'Ungheria.*
164. *Queste considerazioni sono sufficienti perché la Corte ritenga che vi sia stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.*

Commission Members

Settembre 2021 (for an updated list, please visit www.icj.org/commission)

President:

Prof. Robert Goldman, United States

Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Executive Committee:

Justice Sir Nicolas Bratza, UK

Dame Silvia Cartwright, New Zealand

(Chair) Ms Roberta Clarke, Barbados-Canada

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Ms Hina Jilani, Pakistan

Justice Sanji Monageng, Botswana

Mr Belisário dos Santos Júnior, Brazil

Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chingengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, Francia

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willy Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O'Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Italia-Svizzera

Mr Michael Sfard, Israel

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, Francia

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Svizzera

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



International
Commission
of Jurists

Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1
Svizzera

t + 41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org