
ADiM BLOG

Dicembre 2019

OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del
12 novembre 2019, *Haqbin*, Causa C-233/18

Alla ricerca di un punto di equilibrio tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale: la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Haqbin

Mirko Forti

Dottorando in Diritto civile, commerciale e internazionale
Università degli Studi di Genova

Parole chiave

Condizioni materiali di accoglienza – Interesse superiore del minore – Principio di proporzionalità – Dignità umana – Sanzione – Direttiva rimpatri

Abstract

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è pronunciata in merito ai limiti che incontrano gli Stati membri nell'adottare sanzioni nei confronti di soggetti richiedenti asilo che si rendono protagonisti di episodi violenti e di turbativa dell'ordine pubblico, alla luce di quanto previsto dall'art. 20(4) della direttiva 2013/33/UE. I giudici hanno trovato nel valore della dignità umana il confine invalicabile da qualsiasi provvedimento statale. Secondo quanto stabilito dalla sentenza Haqbin, una sanzione non può revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza riguardanti l'alloggio, il vitto o il vestiario di cui gode un richiedente asilo, perché gli impedirebbe di soddisfare le esigenze più elementari. Questo è ancora più vero se sono coinvolti soggetti minori, in virtù della loro posizione di fragilità e debolezza.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *La vicenda*

Le questioni pregiudiziali poste all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione europea trovano origine nelle complesse vicende che hanno avuto come protagonista il cittadino afgano Zubair Haqbin. Quest'ultimo è arrivato in Belgio nel 2015 e lì ha richiesto protezione internazionale in quanto soggetto minorenne non accompagnato; dopo essere stato posto sotto le attenzioni di un tutore, è stato collocato in un centro di accoglienza. Qui si è però reso protagonista di una rissa che ha coinvolto altri residenti e per cui è stato sottoposto all'esclusione temporanea delle condizioni materiali di accoglienza, intendendosi con tale terminologia l'accesso a cibo, alloggio, vestiario e assistenza sanitaria e psicologica.

Il minore si è trovato costretto a dover dormire per alcune notti all'addiaccio, prima di essere riammesso all'interno del centro. Il tutore di Haqbin ha quindi proposto un ricorso presso il Tribunale del Lavoro di Bruxelles contro le sanzioni inflitte al minore, asserendo che la Fedasil, agenzia belga per l'immigrazione, avesse il dovere di garantire condizioni rispettose della dignità umana nonostante le misure sanzionatorie adottate. Di fronte a una sentenza di primo grado che ha respinto il ricorso in quanto ritenuto infondato, il tutore ha proposto appello al giudice del rinvio. Questo ha sospeso il giudizio sottoponendo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea diverse questioni pregiudiziali che possono essere così riassunte: quali sono i limiti, secondo quanto previsto dall'art. 20 della direttiva [2013/33/UE \(cd. direttiva rimpatri\)](#) entro i quali gli Stati membri possono adottare sanzioni nei confronti di soggetti richiedenti protezione internazionale che si rendono protagonisti di episodi violenti e di disturbo dell'ordine pubblico? La Corte è stata quindi chiamata a valutare se vi è una qualche compatibilità tra la revoca delle condizioni materiali di accoglienza e la tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a tale tipo di provvedimento sanzionatorio.

2. *Il pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea*

Al fine di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate, i giudici hanno dovuto riflettere sull'effettiva interpretazione dell'art. 20 della direttiva rimpatri e sugli effetti che questa può avere nei confronti dei soggetti richiedenti asilo. I primi tre punti della disposizione in oggetto specificano che gli Stati membri possono decidere di revocare a tali soggetti il beneficio delle condizioni materiali di accoglienza solamente in casi specifici e circostanziati. Questo può accadere quando le persone hanno occultato risorse finanziarie per poter usufruire dei benefici delle procedure di accoglienza, o quando non hanno rispettato gli

obblighi inerenti all'esame della loro domanda di protezione internazionale, come il dover presentarsi di fronte alle autorità per fornire informazioni inerenti alla propria condizione.

L'attenzione della Corte si è incentrata particolarmente su quanto previsto dall'art. 20(4) della direttiva rimpatri, secondo il quale lo Stato accogliente ha il potere di imporre sanzioni ai soggetti richiedenti asilo che hanno infranto le regole del centro accoglienza e/o si sono resi protagonisti di episodi violenti e di turbamento dell'ordine pubblico. I giudici hanno osservato che sussiste un certo grado di discrezionalità per gli Stati in merito ai provvedimenti da adottare in tale ambito, poiché la direttiva in questione non fornisce una definizione specifica di "sanzione".

L'esercizio di tale margine discrezionale deve però rispettare una serie di criteri particolarmente stringenti per poter essere considerato legittimo. L'imposizione di un provvedimento sanzionatorio deve infatti rispettare i criteri di imparzialità, obbiettività, adeguata motivazione e proporzionalità rispetto alla particolare situazione del richiedente e deve, in ogni caso, salvaguardare il suo accesso all'assistenza sanitaria e un tenore di vita dignitoso; in particolar modo deve essere conforme a quanto previsto dall'art.1 della [Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea](#). Il richiedente asilo non può essere privato in alcun modo della possibilità di soddisfare i propri bisogni primari come nutrirsi o lavarsi e trovare un posto dove dormire, poiché una simile situazione risulterebbe incompatibile con il rispetto della dignità umana.

Il rispetto del criterio della proporzionalità della sanzione vuole che gli Stati tengano maggiormente conto delle necessità delle persone coinvolte quando queste si trovano in uno stato di particolare bisogno, come nel caso del minore non accompagnato Haqbin, classificato come "persona vulnerabile" secondo quanto previsto dall'art. 21 della direttiva 2013/33/UE. Gli Stati, nell'attuare quanto previsto dalla normativa in esame, devono tenere conto primariamente dell'interesse superiore del minore.

Alla luce di quanto esposto, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha concluso che l'art. 20 della direttiva 2013/33/UE impedisce ai Paesi membri di adottare sanzioni nei confronti di soggetti richiedenti asilo che includa la revoca a questi ultimi delle condizioni materiali di accoglienza, poiché sarebbe un provvedimento lesivo della dignità umana delle persone coinvolte. Le sanzioni devono infatti essere proporzionate rispetto alla finalità perseguita e devono inoltre essere parametrare sulle esigenze del caso concreto. Nel caso di un soggetto particolarmente fragile, come un minore non accompagnato, le cautele da adottare prima di decidere un provvedimento sanzionatorio devono essere ancora più numerose e stringenti, proprio in virtù dello status della persona coinvolta.

B. COMMENTO

1. Il valore della dignità umana nell'accoglienza dei richiedenti asilo

La sentenza in esame permette di stimolare una riflessione in merito alle tutele minime da garantire ai soggetti richiedenti protezione internazionale in territorio europeo. La sentenza in esame propone dei criteri per individuare un punto di equilibrio tra due interessi contrapposti: da una parte, la necessità degli Stati membri di preservare l'ordine pubblico e la sicurezza all'interno del proprio territorio nazionale, dall'altra la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale.

I giudici della Corte di Giustizia hanno trovato nel valore della dignità umana il limite invalicabile che non può essere superato da qualsiasi voglia misura o provvedimento di origine statale.

Oggetto di controversia è la corretta interpretazione dell'art. 20 della direttiva rimpatri, secondo il quale sussiste la possibilità per gli Stati di adottare sanzioni nei confronti di richiedenti asilo che si sono resi protagonisti di episodi violenti e/o che non hanno rispettato le regole del centro accoglienza in cui soggiornano. La Corte, pur confermando la sussistenza di questo potere sanzionatorio, lo ha sottoposto a numerosi criteri stringenti; le sanzioni devono essere necessarie, proporzionate alla finalità perseguita e non devono comportare la violazione della dignità umana delle persone verso cui sono indirizzate. Secondo l'opinione dei giudici, già espressa nel punto 92 della precedente sentenza [Jawo](#), lo Stato ha il dovere di garantire che le persone affidate alla sua custodia possano provvedere ai bisogni primari come il vitto, l'alloggio e il vestiario.

Il principio della "continuità di assistenza", sancito dal considerando 8 della direttiva rimpatri e ricordato dall'Avvocato Generale nelle sue [Conclusioni](#), prevede poi che un richiedente asilo non possa essere lasciato senza assistenza, neppure perché sottoposto a sanzioni di qualsiasi tipo.

La Corte ha riconosciuto poi che particolari tutele devono essere inoltre garantite ai soggetti ritenuti in uno stato di particolare fragilità. Il caso di specie aveva infatti come protagonista un minore proveniente da un Paese esterno all'Unione europea giunto in Belgio non accompagnato. Il superiore interesse del minore, che si concretizza in una continua attenzione al suo benessere fisico e psicologico, nonché nella protezione della sua crescita, deve guidare l'azione degli Stati europei anche nell'attuazione di quanto previsto dalla direttiva rimpatri. Il margine discrezionale dello Stato nell'adozione di provvedimenti sanzionatori deve ridursi ancora di più di fronte alle necessità di un soggetto particolarmente fragile e bisognoso come il minore.

I giudici, per le motivazioni appena esposte, hanno concluso che la revoca delle condizioni materiali di accoglienza comporterebbe una violazione della dignità umana e per questo non è un provvedimento compatibile con la normativa europea. Occorre segnalare che l'Avvocato Generale ha espresso una posizione parzialmente diversa, pur partendo dai medesimi presupposti; secondo la sua opinione, il non fornire più gli aiuti fondamentali ai soggetti richiedenti protezione internazionale può essere una sanzione legittima a patto che venga accompagnata dal ricorso a servizi di assistenza sociale per tutelare le necessità di tali soggetti. Si ritiene preferibile la soluzione adottata dai giudici per diversi ordini di motivi.

Il primo, di carattere meramente logico, è basato sul fatto che una sanzione così come prospettata dall'Avvocato Generale avrebbe presumibilmente uno scarso effetto; il soggetto punito non andrebbe incontro a nessun effetto concreto, poiché non vedrebbe l'interruzione dell'assistenza fornitagli. Cambierebbe solamente l'ente preposto a fornire gli aiuti. Da un punto di vista più strettamente giuridico, un simile accorgimento rischierebbe di porre in secondo piano il carattere umanitario dell'assistenza, che è invece basata sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

La Corte ha quindi individuato proprio nella dignità umana un valore imprescindibile che non può essere trascurato dagli Stati nella gestione dei fenomeni migratori. La sentenza in esame rappresenta un'importante presa di posizione proprio sotto questo aspetto: le misure di sicurezza interne e la tutela dell'ordine pubblico nazionale non sono interessi che possono legittimare un trattamento lesivo della dignità dei soggetti richiedenti asilo e, più in generale, dei migranti stessi.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

CGUE, Sentenza del 12 novembre 2019, [Haqbin, Causa C-233/18](#), ECLI:EU:C:2019:956

Giurisprudenza:

- CGUE, Sentenza del 19 marzo 2019, [Jawo, Causa C-136/17](#), ECLI:EU:C:2019:218

Dottrina:

- M.MARCHEGIANI, [Revoca delle condizioni materiali di accoglienza e minori richiedenti protezione: l'orientamento della Corte di giustizia nel caso Haqbin](#), Sidi Blog, 30 novembre 2019

S.MORLOTTI, [Le conclusioni dell'Avvocato Generale sul caso Haqbin C-233/18: la revoca delle condizioni materiali di accoglienza del minore straniero non accompagnato è una sanzione legittima o una violazione irragionevole dei diritti del minore?](#), rivista. eurojus.it, fascicolo 3, 2019

S.PROGIN-THEUERKAUF, M.HELENA ZOETEWIJ, [Case C-233/18 Haqbin: The human dignity of asylum seekers as a red line](#), European Law Blog, 9 dicembre 2019

Per citare questo contributo: M. FORTI, *Alla ricerca di un punto di equilibrio tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale: la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Haqbin*, ADiM Blog, dicembre 2019.