



# FORUM “IMMIGRAZIONE, FRONTIERE E ASILO” (IFA) AGGIORNAMENTI SULLA GIURISPRUDENZA

**Bollettino mensile n. 9 – Settembre 2024**

*A cura di Erika Colombo e Francesco Luigi Gatta*

*Coordinamento scientifico: Daniela Vitiello*

In questo numero:

<b>Giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea</b> .....	2
Corte di giustizia, sentenza del 12 settembre 2024, causa C-352/23, <i>Changu</i> .....	2
Conclusioni dell’avvocato generale Jean Richard De La Tour, presentate il 7 marzo 2024, causa C-63/23, <i>Sagrario</i> .....	2
<b>Giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani</b> .....	3
Corte europea dei diritti umani, sentenza del 12 settembre 2024, <i>Z.L. e altri c. Ungheria</i> , ric. n. 13899/19	3
Corte europea dei diritti umani, sentenza del 17 settembre 2024, <i>P.J. e R.J. c. Svizzera</i> , ric. n. 52232/20...	4
<b>Giurisprudenza nazionale</b> .....	4
Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, ordinanza del 13 settembre 2024, n. 24604.....	4
Tribunale di Catania, Sezione Protezione Internazionale, decreto del 17 settembre 2024 .....	4
Consiglio di Stato, sentenza del 20 settembre 2024, n. 7704.....	5

## Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

[Corte di giustizia, sentenza del 12 settembre 2024, causa C-352/23, Changu](#)

**Categoria:** Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Direttiva 2011/95/UE – Direttiva 2008/115/CE – Protezione nazionale per motivi caritatevoli o umanitari – Principio di non respingimento – Impossibilità di procedere all'allontanamento

**Fatto:** LF, un cittadino di un paese terzo, presentava in Bulgaria numerose domande di protezione internazionale, tutte respinte, e subiva decisioni di rimpatrio mai eseguite. Il 13 aprile 2021, LF presentava una nuova istanza di asilo, facendo valere, da un lato, la mancanza di accesso a cure sanitarie e, dall'altro, il suo stato di salute compromesso. La sua domanda – giudicata ammissibile in applicazione del principio di *non refoulement* – veniva tuttavia respinta nel merito. LF promuoveva dunque ricorso al tribunale amministrativo di Sofia, il quale sollevava alcune questioni pregiudiziali in punto di interpretazione delle direttive 2011/95/UE (direttiva qualifiche) e 2008/115/CE (direttiva rimpatri) con riferimento alla discrezionalità riconosciuta agli Stati membri in merito all'introduzione di una normativa nazionale sulla concessione della protezione internazionale per motivi caritatevoli o umanitari.

**Esito/punto di diritto:** La Corte ritiene che uno Stato membro possa concedere un diritto di soggiorno a un cittadino di un paese terzo per motivi che non presentano alcun collegamento con l'economia generale e gli obiettivi della direttiva 2011/95/UE, purché questo diritto di soggiorno si distingua chiaramente dalla protezione internazionale concessa in base a tale direttiva. Inoltre, qualora uno Stato membro non sia in grado di procedere all'allontanamento di un cittadino di un paese terzo entro i termini fissati dalla direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri), deve rilasciare a tale cittadino una conferma scritta del fatto che, pur soggiornando egli irregolarmente nel territorio di tale Stato membro, l'esecuzione della decisione di rimpatrio che lo riguarda verrà temporaneamente sospesa. In ogni caso, a parere della Corte, uno Stato membro non è tenuto a concedere, per cogenti motivi umanitari, un diritto di soggiorno a un cittadino di un paese terzo che risieda attualmente in maniera irregolare nel suo territorio, indipendentemente dalla durata del suo soggiorno. Tuttavia, fintanto che non si sia proceduto al suo allontanamento, tale cittadino può avvalersi dei diritti che gli sono riconosciuti sia dalla Carta dei diritti fondamentali sia dalla direttiva rimpatri. Inoltre, qualora tale cittadino rivesta anche la qualità di richiedente protezione internazionale, autorizzato a restare nel territorio del suddetto Stato membro, egli può avvalersi anche dei diritti sanciti dalla direttiva 2013/33/UE.

[Conclusioni dell'avvocato generale Jean Richard De La Tour, presentate il 7 marzo 2024, causa C-63/23, Sagrario](#)

**Categoria:** Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Direttiva 2003/86/CE – Articolo 15, paragrafo 3 – Rilascio di un permesso di soggiorno autonomo quando “situazioni particolarmente difficili” lo richiedano – Articolo 17 – Esame individualizzato

**Fatto:** I tre ricorrenti, una madre e i suoi due figli minorenni, avevano un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, essendo il marito della madre e padre dei figli il soggiornante. I quattro componenti del nucleo familiare presentavano domande volte al rilascio di permessi di soggiorno di lunga durata per ricongiungimento familiare, le quali, tuttavia, venivano respinte. Il giudice del rinvio, investito dai ricorrenti nel procedimento principale di un ricorso diretto a ottenere l'annullamento di tali decisioni, rilevava che detta decisione era stata adottata senza che l'autorità nazionale competente avesse effettuato, ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2003/86, una valutazione della natura e della solidità dei vincoli familiari delle persone interessate, della durata del loro soggiorno e dell'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il paese in cui soggiornano e con il loro paese d'origine. Dunque, sollevava rinvio pregiudiziale al fine di

ottenere la corretta interpretazione della norma richiamata, nonché dell'art. 15, par. 3, della direttiva 2003/86, per chiarire il significato della locuzione «situazioni particolarmente difficili» che giustifichino il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo ai familiari di un soggiornante.

**Esito/punto di diritto:** L'avvocato generale sostiene che la condizione relativa all'esistenza di «situazioni particolarmente difficili», prevista dall'art. 15, par. 3, della direttiva 2003/86, richiederebbe di accertare che il cittadino di un paese terzo, soggiornante nel territorio dello Stato membro ospitante a titolo di ricongiungimento familiare, si trovi, a causa di fattori familiari, in circostanze che, per loro natura, presentano un elevato livello di gravità o di sofferenza o che lo espongono a un elevato grado di precarietà o di vulnerabilità, generando un loro effettivo bisogno di protezione garantita dal rilascio di un permesso di soggiorno autonomo. Quanto all'art. 17 della direttiva 2003/86, invece, ritiene che la norma osti ad una normativa nazionale che consente all'autorità nazionale competente di respingere una domanda di rinnovo del permesso di soggiorno presentata dai familiari del soggiornante senza previamente procedere a un esame individualizzato della loro domanda. Peraltro, quando la domanda è presentata da un figlio minore, spetterebbe agli Stati membri adottare tutte le misure appropriate per offrire a tale figlio una reale ed effettiva possibilità di essere ascoltato, in funzione della sua età o del suo grado di maturità.

\* \* \* \* \*

## **Giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani**

[Corte europea dei diritti umani, sentenza del 12 settembre 2024, Z.L. e altri c. Ungheria, ric. n. 13899/19](#)

**Categoria:** Frontiere, Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Art. 3 CEDU – Art. 5 CEDU – Ungheria – Zona di transito di Röske – Detenzione – Mancanza di cibo e condizioni degradanti

**Fatto:** i ricorrenti sono cinque cittadini afgani: una madre, i suoi tre figli minorenni e un figlio adulto. Dopo aver lasciato l'Iran, ed attraversato Turchia, Bulgaria e Serbia, giungevano in Ungheria dove avanzavano richiesta di asilo nel dicembre 2018. Questa veniva respinta nel febbraio 2019, con conseguente ordine di espulsione in Serbia, destinazione successivamente modificata con l'Afghanistan in seguito al rifiuto del primo Stato di accettare la riammissione dei ricorrenti. In Ungheria, la famiglia era ospitata nella zona di transito di Röske, dove veniva privata di servizi essenziali, come la fornitura di cibo e l'assistenza medica, in particolare nei confronti di un ricorrente in tenera età. Davanti alla Corte di Strasburgo, i ricorrenti lamentano violazioni degli artt. 3, 5 e 8 della CEDU in merito alle condizioni di detenzione, alla privazione di cibo, alla reclusione prolungata e all'assistenza medica inadeguata.

**Esito/punto di diritto:** La Corte reitera la sua precedente giurisprudenza in materia di reclusione e condizioni di vita dei richiedenti asilo, con particolare riguardo a minori e bambini. Su queste basi, ritiene che il terzo, il quarto e il quinto ricorrente, rispettivamente di 17, 15 e 13 anni, hanno subito una violazione dell'art. 3 CEDU a causa della loro prolungata reclusione (17 mesi) nella zona di transito di Röske. Osserva, in particolare, che al primo e al secondo ricorrente era stato negato il cibo per un totale di quattro giorni. Al riguardo, la Corte respinge l'affermazione del Governo ungherese secondo cui essi avrebbero potuto procurarsi il cibo a proprie spese. L'Ungheria, infatti, avrebbe dovuto alimentare i ricorrenti, tenendo in debita considerazione lo stato di dipendenza e vulnerabilità in cui versavano. Per quanto riguarda l'art. 5 della CEDU, la Corte constata che la reclusione dei ricorrenti nella zona di transito in pendenza della loro procedura di asilo costituiva, di fatto, una privazione della libertà personale. Questa forma di detenzione viene giudicata in violazione dell'art. 5 CEDU, paragrafi 1 e 4, alla luce dell'eccessiva durata (17 mesi); dell'assenza di adeguate garanzie contro l'arbitrarietà della misura detentiva; dell'assenza di decisioni formali ordinanti la detenzione, nonché di limiti alla durata della detenzione; dell'insufficienza dei meccanismi di revisione giudiziaria a disposizione dei ricorrenti.

[Corte europea dei diritti umani, sentenza del 17 settembre 2024, P.J. e R.J. c. Svizzera, ric. n. 52232/20](#)

**Categoria:** Frontiere, Immigrazione

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Art. 8 CEDU – Espulsione – Unità della Famiglia – Misura sproporzionata – Svizzera

**Fatto:** i ricorrenti sono un cittadino bosniaco (P.J.) e una cittadina serba (R.J.), la quale viveva in Svizzera con un permesso di soggiorno di lunga durata. Nel 2013 i due si sposavano, successivamente avevano due figli, entrambi frequentanti le scuole in Svizzera, dove la famiglia viveva. Nel 2018 P.J. veniva condannato per traffico di droga con contestuale ordine di espulsione e divieto di rientro per cinque anni. Davanti alla Corte europea, i ricorrenti lamentano una violazione dell'art. 8 della CEDU, la misura espulsiva ponendosi in violazione del diritto al rispetto della vita e dell'unità familiare.

**Esito/punto di diritto:** La Corte osserva che i tribunali svizzeri, lungo i vari gradi di giudizio scaturenti dalle azioni legali portate dai ricorrenti, avevano concentrato la loro analisi sulla natura e sulla gravità del reato, senza prendere in debita considerazione altri elementi della vicenda. In particolare, avevano ignorato che le circostanze per cui il primo ricorrente non aveva precedenti penali, aveva ricevuto solo una sospensione condizionale della pena, aveva ottenuto un impiego stabile dopo la sua condanna e che, da tale momento, aveva tenuto una buona condotta. Da ultimo, i giudici svizzeri non avevano adeguatamente valutato le conseguenze dannose dell'espulsione del primo ricorrente nei confronti della sua famiglia e, in particolare, dei figli ancora piccoli. La misura espulsiva è pertanto considerata come non proporzionata, illegittima e dunque in violazione dell'art. 8 CEDU.

\* \* \* \* \*

## **Giurisprudenza nazionale**

[Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, ordinanza del 13 settembre 2024, n. 24604](#)

**Categoria:** Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Articolo 13, comma 2, lett. c), del d. lgs. n. 286 del 1998 – Espulsione – Esame in concreto e all'attualità – Precedenti penali – Vita privata e familiare

**Fatto:** Il giudice di pace rigettava il ricorso promosso da un cittadino serbo avente ad oggetto l'annullamento del provvedimento di espulsione emesso nei suoi confronti dal Prefetto competente. A sostegno del rigetto, il giudice di pace sosteneva che: a) il ricorrente non avesse dimostrato la stabilità familiare e il suo radicamento in Italia; b) l'istante non avesse dimostrato di aver presentata domanda di protezione internazionale. L'interessato ricorreva dunque in Cassazione, contestando il mancato esame della documentazione da lui allegata, nonché l'omesso bilanciamento tra il suo interesse alla tutela della vita privata e familiare e i suoi precedenti penali.

**Esito/punto di diritto:** La Corte ribadisce che, in tema di espulsione ex art. 13, comma 2, lett. c), del d. lgs. n. 286 del 1998, il giudice di pace deve valutare la sussistenza del requisito della pericolosità sociale della persona straniera, in concreto ed all'attualità, tenendo conto dell'esame complessivo della sua personalità, desunta dalla condotta di vita e dalle manifestazioni sociali nelle quali quest'ultima si articola. A fini di tale valutazione, il giudice di pace non può limitarsi a richiamare i precedenti penali citati nel decreto di espulsione o in altro provvedimento giudiziario, dai quali non discende alcun effetto di giudicato esterno o preclusivo all'esercizio dei compiti valutativi che è chiamato a svolgere.

Tribunale di Catania, Sezione Protezione Internazionale, decreto del 17 settembre 2024

**Categoria:** Asilo

**Parole chiave/Norme rilevanti:** Paese di origine sicuro – Tunisia – Scheda paese – Trattenimento – Disapplicazione

**Fatto:** Un cittadino straniero, proveniente dalla Tunisia, presentava domanda di riconoscimento della protezione internazionale appena giunto a Lampedusa. Tuttavia, veniva sottoposto a trattenimento in forza di quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 6-*bis*, del d.lgs. n. 142/2015 e 28-*bis*, comma 2, lett-b-*bis*), del d.lgs. n. 25/2008, in quanto proveniente da un Paese designato come sicuro. Il Tribunale veniva dunque investito del giudizio di convalida del trattenimento disposto dal Questore.

**Esito/punto di diritto:** Il giudice non convalida il trattenimento ritenendo che la qualificazione della Tunisia come Paese di origine sicuro contrasti con la tutela dei diritti fondamentali di asilo e di libertà personale. A sostegno della decisione, richiama il decreto Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 7 maggio 2024 di aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri, il quale ha inserito in suddetto elenco anche la Tunisia. Invero, dall'analisi le schede paese richiamate da decreto ministeriale del 7 maggio 2024 per giustificare la qualificazione del suddetto Stato come Paese di origine sicuro, emerge chiaramente che la Tunisia: “1) Non rispetta il divieto di arresti e detenzioni arbitrarie; 2) Pratica arresti con prove inesistenti; 3) Applica misure cautelari senza il vaglio giudiziario; 4) Chiude network televisivi contrari al governo; 5) Reprime la libertà di associazione con detenzione arbitrarie di manifestanti; 6) Discrimina i diritti LGBT perseguendo gli omosessuali con possibilità di condanne a pene detentive fino a tre anni; 7) Tollera la violenza diffusa sulle donne, non combattendo adeguatamente il fenomeno dello stupro, donne discriminate in maniera diffusa e sistemica; 8) Consente la tortura nelle stazioni di polizia e nelle carceri; 9) Non offre sufficienti garanzie sul fatto che richiedenti asilo (migranti sub sahariani) non siano respinti ancorché rientranti nel novero dei richiedenti rifugio”. Pertanto, il giudice aderisce all'orientamento secondo cui occorre disapplicare l'atto amministrativo, nella specie il decreto ministeriale di aggiornamento della lista paesi sicuri (sia che lo si voglia intendere come un regolamento, ossia atto normativo secondario, sia che lo si voglia qualificare atto amministrativo generale ed astratto), trattandosi atto incompatibile ed in contrasto con la norma di legge primaria che regola la fattispecie. Tale disapplicazione per violazione di legge – operata ai sensi dell'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 1865 n. 2248 all. E – si impone considerato che il decreto incide, comprimendolo, sia sul diritto d'asilo, sia sul diritto soggettivo fondamentale alla libertà personale.

[Consiglio di Stato, sentenza del 20 settembre 2024, n. 7704](#)

**Categoria:** Immigrazione

**Parole chiave:** *Class action* pubblica – Legittimazione ad agire – Efficienza della Pubblica Amministrazione – Procedura di emersione – Gravi e sistematici ritardi

**Fatto:** Le associazioni Asgi, Oxfam, Cild, Spazi circolari, Naga e oltre cento cittadini stranieri ed italiani promuovevano un'azione collettiva (ai sensi degli artt. 1 ss., d.lgs. n. 198/2009) contro la Prefettura di Milano per i gravi e sistematici ritardi nella definizione della procedura di emersione ex art. 103 D.L. n. 34/2020, conv. in L. n. 77/2020. Il TAR Lombardia, con sentenza del 4 dicembre 2023, n. 2949, accoglieva il ricorso, ritenendo che la mancata conclusione dei procedimenti di emersione entro il termine di 180 giorni (termine definito dal Consiglio di Stato nelle sentenze n. 3578/2022 e n. 3645/2022) non potesse essere giustificabile e che, dunque, i diritti e gli interessi dei ricorrenti (sia persone fisiche che associazioni) fossero stati violati. Il TAR condannava dunque la Prefettura a porre rimedio alla situazione denunciata entro il termine di novanta giorni, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il Ministero dell'Interno impugnava la suddetta pronuncia dinanzi al Consiglio di Stato.

**Esito/punto di diritto:** Il Consiglio di Stato rigetta il ricorso. Evidenzia, da un lato, la connotazione teleologica dell'azione attivata dai ricorrenti – orientata a ripristinare le condizioni, anche temporali, di corretto svolgimento della funzione pubblica o quelle di regolare erogazione di un servizio pubblico, interessati da

scostamenti dai pertinenti canoni di tempestività ed efficienza – e, dall’altro, la natura collettiva della relativa legittimazione – attribuita non a singoli individui al fine di far valere il pregiudizio che l’inefficienza amministrativa arrechi alla loro sfera giuridica, ma ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti. Afferma così la piena legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti. Nel merito, il Collegio rileva come, a seguito della proposizione dell’azione, vi sia stato un incremento nel ritmo di definizione delle pratiche di emersione (pressoché raddoppiato); ciò dimostra: a) la praticabilità di misure organizzative nel quadro delle risorse disponibili, che consentivano (e consentono) di addivenire ad un compromesso tra complessità della procedura di emersione ed esigenza di definizione tempestiva delle relative istanze; b) che la loro introduzione è avvenuta tardivamente, rispetto alla data di presentazione di quelle istanze ed alla scadenza del termine previsto. In secondo luogo, precisa che non può assumere rilievo giustificativo della condotta amministrativa censurata il fatto che solo mediante le sentenze del Consiglio di Stato n. 3578/2022 e n. 3645/2022, l’Amministrazione avrebbe acquisito piena consapevolezza del termine entro cui doveva concludersi il procedimento di emersione. Infatti, l’esigenza di definizione tempestiva delle istanze dei cittadini – con la conseguente necessità di apprestare le misure necessarie a non lasciare le stesse pendenti per un tempo indefinito – è immanente al principio di buon andamento dell’attività amministrativa di cui all’art. 97 Cost., anche se non consacrata in puntuali disposizioni di carattere temporale.