



Il ritardo non è tutto uguale: la Corte di giustizia chiarisce la nozione di responsabilità ai fini dell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo

Elena Tribulato

1. Nella causa [Havvitt](#), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito la portata dell'articolo 15, paragrafo 1, della [direttiva 2013/33/UE](#), relativo alle condizioni di accesso dei richiedenti protezione internazionale al mercato del lavoro. Tale disposizione prevede che gli Stati membri garantiscano tale accesso entro nove mesi dalla presentazione della domanda, qualora non sia stata ancora adottata una decisione di primo grado e il ritardo non sia attribuibile al richiedente. La pronuncia assume particolare rilievo, poiché l'accesso all'occupazione costituisce uno snodo essenziale nel percorso del richiedente, incidendo sulle prospettive di integrazione, autonomia e dignità personale, nonché sull'equilibrio complessivo del sistema di accoglienza.

Nel contesto del rinvio pregiudiziale, la *Supreme Court* irlandese ha, altresì, sollevato dubbi in merito al corretto recepimento della direttiva, con riferimento all'articolo 11, paragrafo 4, lett. b), dello [European Communities \(Reception Conditions\) Regulations 2018](#), che consente di negare l'accesso al mercato del lavoro qualora il ritardo nella decisione di primo grado sia «attribuibile, anche solo in parte, al richiedente». In particolare, il giudice del rinvio si è interrogato sulla compatibilità di tale previsione con il diritto dell'Unione, nella misura in cui essa sembra consentire il diniego anche in presenza di un ritardo solo parzialmente imputabile al richiedente, ampliando così il margine di discrezionalità dello Stato membro.

Le questioni sottoposte alla Corte convergono su questo punto: definire quando il ritardo possa dirsi effettivamente imputabile al richiedente, se tale imputabilità debba essere esclusiva o possa essere anche solo parziale, e come operare in presenza di cause concorrenti. In altri termini, la Corte è stata chiamata a stabilire se l'accesso al mercato del lavoro possa essere compreso sulla base di una nozione ampia e indifferenziata di mancata cooperazione, ovvero se esso richieda una valutazione più rigorosa, fondata sul nesso di causalità e su un'imputazione proporzionata del ritardo.

2. La vicenda trae origine dalla domanda di protezione internazionale presentata in Irlanda da LK, cittadino georgiano. Nel corso della procedura, il richiedente aveva ricevuto un questionario dall'Ufficio per la Protezione Internazionale (IPO), la cui restituzione era stata



Il ritardo non è tutto uguale: la Corte di giustizia chiarisce la nozione di responsabilità ai fini dell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo

Elena Tribulato

più volte prorogata, in larga parte per garantire l'effettivo esercizio dei suoi diritti, in considerazione, tra l'altro, dell'assenza iniziale di assistenza legale, della necessità di un traduttore e della pandemia di Covid-19. Il questionario è stato infine restituito nell'agosto 2020, con un ritardo limitato rispetto all'ultimo termine assegnato.

A fronte della richiesta di accesso al mercato del lavoro, le autorità irlandesi avevano, tuttavia, ritenuto tale ritardo imputabile al richiedente, negandogli l'autorizzazione. Questa impostazione è stata confermata in sede amministrativa e dal giudice competente in materia di protezione internazionale. Di segno opposto era stata, invece, la decisione della *High Court*, la quale aveva escluso che il ritardo potesse essere attribuito a LK, valorizzando il contesto in cui si erano succedute le proroghe.

Investita dell'impugnazione, la *Supreme Court* si è collocata in una posizione intermedia: pur riconoscendo che una parte del ritardo non potesse essere imputata al richiedente, ha ritenuto che la sua condotta abbia comunque contribuito al protrarsi della procedura. Proprio questa divergenza di valutazioni, tra un approccio che esclude l'imputabilità e uno che la ammette, sia pure solo in parte, ha indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sui criteri di attribuzione del ritardo, soprattutto in presenza di cause concorrenti e alla luce di una normativa nazionale che consente di valorizzarne anche la dimensione parziale. Da qui il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

3. Alla Corte di giustizia è stato, pertanto, richiesto di stabilire se qualsiasi ritardo riconducibile al comportamento del richiedente sia idoneo a giustificare il differimento dell'accesso al mercato del lavoro, ovvero se sia necessario un accertamento più rigoroso, fondato sul nesso causale tra condotta e durata della procedura.

Muovendo dall'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva [2013/32/UE](#), la Corte ha chiarito che il ritardo è imputabile al richiedente solo quando discende da una sua effettiva mancata cooperazione, idonea a incidere sullo svolgimento dell'istruttoria. Ne consegue che non ogni comportamento imperfetto o tardivo rileva, ma soltanto quello che abbia concretamente



Il ritardo non è tutto uguale: la Corte di giustizia chiarisce la nozione di responsabilità ai fini dell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo

Elena Tribulato

contribuito al protrarsi della procedura.

In tale prospettiva, la Corte ha introdotto un criterio di imputazione "frazionata": qualora la mancata cooperazione riguardi solo una parte del periodo, il termine di nove mesi previsto dall'articolo 15 della direttiva 2013/33/UE può essere prorogato esclusivamente in misura corrispondente alla quota di ritardo effettivamente ascrivibile al richiedente. Analogamente, in presenza di cause concorrenti, imputabili al richiedente, allo Stato o a fattori esterni, spetta all'autorità nazionale isolare la componente causalmente riconducibile alla condotta del richiedente, escludendo che inefficienze amministrative o circostanze indipendenti possano essere automaticamente traslate su quest'ultimo.

L'interpretazione accolta si inserisce nel più ampio orientamento della Corte volto a garantire che le condizioni di accoglienza rispettino i diritti fondamentali della persona, in particolare la dignità umana e il principio di proporzionalità. In tale quadro, la Corte ha altresì valorizzato il principio di effettività del diritto dell'Unione, escludendo interpretazioni che, ampliando eccessivamente la nozione di ritardo imputabile, finirebbero per svuotare di contenuto il diritto di accesso al mercato del lavoro riconosciuto ai richiedenti asilo. Il differimento di tale accesso, incidendo direttamente sull'autonomia e sulle prospettive di integrazione, può dunque essere giustificato solo entro limiti strettamente necessari e sulla base di un accertamento concreto, individualizzato e proporzionato.

Su tali basi, la Corte ha, quindi, ritenuto compatibile la normativa irlandese con il diritto dell'Unione, a condizione che essa sia interpretata nel senso di consentire il diniego dell'accesso al lavoro solo per il periodo di ritardo effettivamente imputabile al richiedente, ovvero, in presenza di cause miste, per la sola frazione di tempo corrispondente alla sua responsabilità.

4. La pronuncia in esame si inserisce nel solco della giurisprudenza della Corte relativa alle condizioni di accoglienza e agli obblighi di cooperazione del richiedente, come già delineati, tra l'altro, nella sentenza [The International Protection Appeals Tribunal e a. \(C-322/19 e](#)



Il ritardo non è tutto uguale: la Corte di giustizia chiarisce la nozione di responsabilità ai fini dell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo

Elena Tribulato

[C-385/19](#)), ma ne sviluppa ulteriormente le implicazioni, precisando la nozione di ritardo «attribuibile» ai fini dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2013/33/UE. L'elemento innovativo risiede nell'abbandono di una logica binaria dell'imputabilità, a favore di un modello graduato, fondato su un accertamento causale e su una imputazione proporzionata del ritardo.

In tal senso, pur in continuità con un orientamento volto a valorizzare la cooperazione del richiedente, la decisione presenta profili di novità, che si collocano anche nel più ampio quadro di rafforzamento delle garanzie nelle condizioni di accoglienza, già emerso, seppur in diverso contesto, nella sentenza [Haqbin \(C-233/18\)](#). La Corte, infatti, limita il margine di discrezionalità degli Stati membri, imponendo un approccio proporzionato e circostanziato, idoneo a preservare l'effettività del diritto di accesso al lavoro quale strumento di integrazione e autonomia.

Resta tuttavia da verificare se, alla luce del nuovo quadro normativo delineato dalla [direttiva \(UE\) 2024/1346](#), l'impostazione accolta dalla Corte sia idonea a preservare, nella prassi applicativa, l'effettività del diritto di accesso al mercato del lavoro. La nuova disciplina, pur riducendo a sei mesi il termine per l'accesso, decorrente dalla registrazione della domanda di protezione internazionale, subordina tale diritto alla mancata adozione di una decisione e, soprattutto, ne esclude l'applicazione nei casi in cui la domanda sia esaminata nell'ambito di una procedura accelerata o alla frontiera, come disciplinata dal [regolamento \(UE\) 2024/1348](#), prevedendone altresì la revoca ove già concesso (art. 17, par. 2).

In tale contesto, l'ampliamento del ricorso alle procedure accelerate nel quadro del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, destinate a operare in una pluralità di ipotesi e, verosimilmente, in una quota significativa dei casi, rischia di incidere in modo sostanziale sull'ambito applicativo del diritto di accesso al lavoro. Le procedure accelerate, infatti, sono caratterizzate da termini decisionali particolarmente compressi, con l'obiettivo di condurre all'adozione di una decisione in tempi molto brevi e comunque significativamente ridotti rispetto alla procedura ordinaria, nonché da un sistema di tutela giurisdizionale che, ai sensi del regolamento (UE) 2024/1348, non prevede nella generalità dei casi un effetto sospensivo



Il ritardo non è tutto uguale: la Corte di giustizia chiarisce la nozione di responsabilità ai fini dell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo

Elena Tribulato

automatico del provvedimento di rimpatrio, rimettendo la sospensione all'iniziativa del ricorrente e alla valutazione dell'autorità giudiziaria.

Se, dunque, una parte crescente delle domande sarà trattata secondo tali modalità accelerate, il diritto all'occupazione in pendenza della procedura potrebbe assumere carattere tendenzialmente residuale, risultando di fatto limitato ai soli casi esaminati secondo il regime ordinario.