



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?

DI SARA MORLOTTI

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il caso Haqbin: fatto, qualificazione giuridica e questioni pregiudiziali. – 3. Condizioni di accoglienza del minore e limiti alla revoca. – 4. Vulnerabilità e principio di continuità dell'assistenza. – 5. La soluzione prospettata dall'Avvocato Generale. – 6. Violazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati: ultime pronunce. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il tema della riduzione e/o revoca delle condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti asilo costituisce un aspetto delicato della disciplina relativa alla protezione internazionale, e ancor di più se tali procedure di accoglienza coinvolgono minori stranieri non accompagnati.¹ Questi ultimi, considerati giustamente soggetti vulnerabili ai fini

¹ Si veda a tal proposito, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 aprile 2017, *La protezione dei minori migranti*, [COM(2017) 211 finale] in cui si afferma che i minori migranti si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità, dovuta all'età, alla lontananza da casa, e spesso alla separazione dai genitori o dai responsabili della loro cura. Hanno quindi bisogno di una specifica e adeguata protezione. I minori migranti, di entrambi i sessi, sono esposti a rischi e spesso subiscono forme estreme di violenza e sfruttamento, sono vittime della tratta di esseri umani e di abusi di tipo fisico, psicologico e sessuale, prima e/o dopo il loro arrivo sul territorio dell'UE. Possono rischiare di essere emarginati e coinvolti in attività criminali o di radicalizzazione. Si veda anche la *Guida EASO sulle condizioni di accoglienza dei minori non accompagnati: norme operative e indicatori, dicembre 2018* (disponibile su www.easo.europa.eu): in particolare, si osserva che l'accertamento dell'età dei minori costituisce un processo particolarmente delicato e complesso, da svolgere con attenzione.

dell'applicazione della normativa sulla protezione internazionale² godono di ampie e diverse garanzie,³ anche e soprattutto in forza del loro *status* di minori, nel diritto nazionale e sovranazionale.⁴ Ma cosa succede se, da minore non accompagnato e vulnerabile, il soggetto commette gravi violazioni delle regole del centro di accoglienza o prende parte ad atti violenti all'interno dello stesso? Come si armonizzano in simili casi, la maggiore protezione accordata al minore migrante solo, in quanto soggetto vulnerabile, e le esigenze di tutela dell'ordine pubblico, cui risponde la revoca delle misure di accoglienza?

2. Il caso Haqbin: fatto, qualificazione giuridica e questioni pregiudiziali.

Proprio in relazione a tale delicato tema il 6 giugno 2019 l'Avvocato Generale Campos Sánchez-Bordona ha presentato le proprie conclusioni dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito al caso *Haqbin contro l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo in Belgio* (di seguito Fedasil)⁵. Il caso concerne la revoca delle condizioni materiali di accoglienza, adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/CE (di seguito "direttiva accoglienza"), nei confronti di un minore non accompagnato, per aver violato le regole del centro di accoglienza presso il quale era ospitato, avendo quest'ultimo preso parte ad atti violenti all'interno dello stesso.

Nei fatti, il minore non accompagnato, Zubair Haqbin, di cittadinanza afgana, era stato coinvolto nell'aprile 2016 in un episodio di violenza tra ospiti del centro di accoglienza. Il direttore del centro aveva immediatamente ordinato l'esclusione temporanea del minore dalle condizioni materiali di accoglienza, compreso l'accesso a cibo, vestiti, attività e assistenza

² I minori stranieri non accompagnati sono valutati come soggetti vulnerabili in particolare dall'articolo 21, 22 e 23 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96).

³ Si veda la normativa UE sulle vittime di tratta, sui rimpatri, sulle procedure, sulle condizioni di accoglienza. La maggiore tutela deriva, anzitutto, dal principio del superiore interesse del minore, che deve prevalere sopra ad altre considerazioni. Sul tema di veda J. BHABHA, *Seeking Asylum Alone: Treatment of Separated and Trafficked Children in Need of Refugee Protection*, 42 Int'l Migration 141 (2004); C. TOUZENIS, *The protection of unaccompanied minors* (2006); J. POBJOY, *Child and international refugee law*, CUP, (2017); C. SMITH, *European Asylum Law and the Rights of the Child*, Routledge (2014). Per interessanti contributi in italiano si veda il Fascicolo 3/2017 della *Rivista MinoriGiustizia* interamente dedicato al tema dei misna.

⁴ Prima fra tutti, la *Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e richiamata dalla normativa europea. La Convenzione sancisce dei diritti fondamentali, tra cui la non discriminazione (art.2), il superiore interesse del minore (art.3), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino e dell'adolescente (art. 6), l'ascolto delle opinioni del minore (art. 12). Si veda F. LENZERINI, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010.

⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, presentate il 6 giugno 2019, causa C-233/18, *Zubair Haqbin vs Federal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, ECLI:EU:C:2019:468.

medica, psicologica e sociale, ad eccezione delle cure mediche di emergenza. Il minore, dopo essere stato trattenuto dalla polizia per un giorno, aveva successivamente dormito in un parco a Bruxelles per alcune notti ed era stato riammesso in un diverso centro di accoglienza, più di due settimane dopo.

Il tutore legale del sig. Haqbin, nominato ai sensi della normativa belga e incaricato di rappresentare e assistere il minore, aveva contestato le decisioni relative alla sua esclusione dal centro di accoglienza di Broechem dinanzi al Tribunale del lavoro di Bruxelles con ricorso del 5 luglio 2016, il cui respingimento per infondatezza ha generato l'appello al giudice del rinvio di cui ci troviamo a ragionare. Tale tutore riteneva che, in tali circostanze, la Fedasil fosse tenuta a concedere l'accoglienza o a prevedere garanzie relative al rispetto della dignità umana durante il periodo di esclusione dell'interessato, e ha conseguentemente chiesto il risarcimento di un danno morale nella misura simbolica di un euro. Con atto introduttivo del 27 marzo 2017, il tutore ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, il quale, seppur respingendo gli argomenti esposti dalla Fedasil e ritenendo che il tutore non sia tenuto per legge a provvedere egli stesso all'accoglienza del minore non accompagnato, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia tre questioni pregiudiziali:

1) Se l'articolo 20, paragrafi da 1 a 3, della direttiva [2013/33] debba essere interpretato nel senso che esso stabilisce in modo tassativo i casi nei quali le condizioni materiali di accoglienza possono essere ridotte o revocate, o se dall'articolo 20, paragrafi 4 e 5, [di tale direttiva] discenda che la revoca del diritto alle condizioni materiali di accoglienza può avere luogo anche a titolo di sanzione applicabile alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti;

2) Se l'articolo 20, paragrafi 5 e 6, [di tale direttiva], debba essere interpretato nel senso che, prima di adottare una decisione relativa alla riduzione o alla revoca delle condizioni materiali di accoglienza o a sanzioni, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie che garantiscono il diritto a un tenore di vita dignitoso durante il periodo di esclusione, o se tali disposizioni possano essere rispettate mediante un sistema in cui, dopo la decisione di riduzione o di revoca della condizione materiale di accoglienza, si verifica se la persona che forma l'oggetto della decisione goda di un tenore di vita dignitoso ed eventualmente si adottano in quel momento misure correttive;

3) Se l'articolo 20, paragrafi 4, 5 e 6[, della direttiva 2013/33], in combinato disposto con [i suoi] articoli 14, 21, 22, 23 e 24 (...) e con gli articoli 1, 3, 4 e 24 della [Carta], debba essere interpretato nel senso che una misura o sanzione di esclusione provvisoria (o definitiva)

dal diritto a condizioni materiali di accoglienza è possibile, o non è possibile, nei confronti di un minore, segnatamente nei confronti di un minore non accompagnato».

Come puntualizzato dall'avvocato generale, *se la prima e la seconda questione pregiudiziale riguardano il trattamento riservato a qualsiasi richiedente, indipendentemente dalla sua età e dalla sua situazione, la terza questione pregiudiziale è più circoscritta e riguarda specificamente la situazione del sig. Haqbin, vale a dire quella di un minore non accompagnato.* E su questo aspetto in particolare si concentrerà il presente contributo.

3. Condizioni di accoglienza del minore e limiti alla revoca.

Nell'esaminare il caso Haqbin, l'Avvocato Generale ha innanzitutto posto in luce che la soluzione della questione giuridica richiede una riflessione non limitata alla lettura dell'art. 20 della direttiva accoglienza, ma condotta anche alla luce delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE ("CDFUE"), per quanto concerne la situazione particolare del minore.

Secondo l'articolo 20 della direttiva accoglienza gli Stati membri possono ridurre, o eccezionalmente revocare, le condizioni materiali di accoglienza nelle situazioni elencate ai paragrafi da 1 a 3⁶. In virtù del paragrafo 4, è inoltre consentito applicare sanzioni ove si siano verificate gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza ovvero comportamenti gravemente violenti.

L'Avvocato Generale, pur riconoscendo che l'articolo 20, paragrafo 4, conferisce alle autorità nazionali un margine di apprezzamento nell'applicazione di sanzioni per contrastare comportamenti scorretti all'interno dei centri o gravemente violenti, ritiene che tale margine abbia dei limiti⁷ e che l'articolo 20 debba essere letto e interpretato nel dovuto rispetto della

⁶ In sostanza le condizioni di accoglienza possono essere ridotte se il richiedente lasci il luogo di residenza senza informare le autorità oppure senza permesso, ove sia richiesto; se egli contravvenga all'obbligo di fornire informazioni o di comparire per il colloquio personale; se abbia presentato domanda reiterata; se non ha immediatamente presentato domanda di protezione internazionale senza un giustificato motivo; se ha occultato risorse finanziarie proprie beneficiando indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

⁷ Si veda in particolare il parere espresso dal Comitato di contatto istituito per assistere gli Stati membri nella trasposizione della direttiva 2013/33 (Contact Committee «Reception Conditions Directive», 12 settembre 2013) nonché il parere dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (commenti UNHCR sul progetto preliminare che ha dato luogo alla modifica della legge belga del 12 gennaio 2007 sull'accoglienza dei richiedenti asilo e di talune altre categorie di stranieri del 6 luglio 2016 sono disponibili su: <https://www.refworld.org/docid/5746b44b4.html>).

Questi ultimi ritengono che l'articolo 20, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2013/33 stabilisca un elenco tassativo delle ragioni che giustificano la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza, e che l'articolo 20, paragrafo 4, di tale direttiva si riferisca, di conseguenza, ad altri tipi di sanzioni. Il giudice del rinvio richiama anche il parere reso dal Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio), secondo cui tale lettura non sarebbe l'unica

dignità umana e dei diritti del minore, rispettivamente sanciti agli articoli 1 e 24 della CDFUE. Nell'applicare la direttiva, infatti, gli Stati membri dovrebbero rispettare pienamente i principi dell'interesse superiore del minore e della sua dignità, conformemente non solo alla CDFUE, ma anche alla CEDU, nonché alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989⁸.

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2013/33/CE, le decisioni attinenti alla riduzione, alla revoca, ovvero all'applicazione di sanzioni devono essere adottate in modo obiettivo e imparziale, essere proporzionate ed essere imposte al termine di un esame individualizzato, in cui la situazione particolare e le esigenze specifiche delle persone vulnerabili siano valutate. A tal proposito, concernendo il caso concreto un minore non accompagnato e quindi soggetto vulnerabile ai sensi dell'articolo 21 della stessa direttiva, l'avvocato Campos Sánchez-Bordona sottolinea che gli Stati membri dovrebbero in ogni caso dare la priorità all'interesse superiore del minore.⁹

4. Vulnerabilità e principio di continuità dell'assistenza.

Il minore straniero non accompagnato è una persona particolarmente vulnerabile a causa del suo percorso migratorio talvolta lungo e traumatizzante, nonché della sua situazione precaria, dovuta alla mancanza di un sostegno familiare e di risorse proprie.¹⁰ Nelle situazioni in cui un richiedente non ha una fonte di reddito, lo Stato membro deve garantire l'accesso ai diritti più elementari: alloggio, cibo e vestiti. L'articolo 20, paragrafo 4, e l'articolo 20, paragrafi 1 e 3, devono essere interpretati restrittivamente in quanto il richiedente rimane a priori beneficiario del diritto di ricevere accoglienza materiale e non ha i mezzi per coprire i suoi bisogni di base. Sul punto già altre sentenze della Corte di Giustizia hanno sancito il dovere

possibile, tenuto conto della formulazione e dell'articolazione dell'articolo 20, paragrafi da 4 a 6, di detta direttiva (si veda il par. 27 conclusioni).

⁸ Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la sua risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990.

⁹ “Nel caso in cui l'atto sia stato commesso da un minore non accompagnato, lo Stato membro ospitante è quindi tenuto a considerare l'interesse superiore del minore un criterio fondamentale, come richiesto dall'articolo 23 della direttiva 2013/33 e dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta. In particolare, occorre pertanto tenere debitamente conto del benessere e dello sviluppo sociale del minore nonché delle considerazioni attinenti alla sua incolumità e alla sua sicurezza, in particolare in mancanza della possibile assunzione, da parte di un titolare, dell'esercizio dell'autorità parentale. Esso deve, inoltre, assicurarsi che la sanzione adottata non privi il minore delle garanzie connesse alla tutela dei suoi interessi e al soddisfacimento delle sue esigenze particolari”, par. 50 delle conclusioni.

¹⁰ Par. 51 delle conclusioni.

di garantire in ogni caso ai richiedenti le necessità basilari (nutrirsi, lavarsi, alloggiare)¹¹. Questo a maggior ragione nell'ambito della normativa belga, in cui il sostegno materiale comprende vari servizi di portata più ampia di quelli rientranti nelle condizioni materiali di accoglienza definite dalla direttiva 2013/33, tale riduzione può riguardare l'accesso a taluni servizi. L'articolo 45 della legge sull'accoglienza belga autorizza, tuttavia, la Fedasil a limitare l'accesso a taluni servizi oppure a sopprimere o a ridurre temporaneamente l'indennità giornaliera, anche se tale sanzione riguarda atti di minore gravità rispetto a quelli commessi dal sig. Haqbin¹².

L'Avvocato Generale ha riconosciuto la particolare vulnerabilità dei minori non accompagnati e ha affermato che le eventuali conseguenze sul comportamento di un minore dovrebbero essere adottate seguendo le procedure nazionali per la protezione dei minori. La revoca delle condizioni materiali deve essere, quindi, accompagnata dall'intervento dei servizi di assistenza o delle autorità giudiziarie per la tutela dei minori, le quali si trovano nella posizione migliore per valutare le esigenze specifiche del minore e ordinare, in particolare, le misure di assistenza da applicare da parte di personale qualificato, in una sistemazione adeguata¹³. L'intervento del personale di assistenza parrebbe funzionale al perseguimento di due ordini di obiettivi: in primo luogo assicurare la tutela del minore che, seppur reo di atti violenti, resta pur sempre soggetto vulnerabile; in secondo luogo evitare ripercussioni negative in termini di sicurezza pubblica. Quest'ultimo obiettivo vacilla in effetti laddove, come nel caso in esame, la misura sanzionatoria abbia quale unico effetto quello di allontanare il soggetto dalla struttura di accoglienza, senza provvedere a misure alternative che consentano di escludere una reiterazione dei comportamenti violenti né considerando la tutela della dignità del soggetto allontanato.

Riportandosi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, nonché a quella della Corte EDU, l'Avvocato Generale ribadisce la necessità di rispettare la dignità umana in tutte le fasi della procedura di asilo, soprattutto in fase di accoglienza¹⁴. Due le sentenze citate nelle

¹¹ Si veda, a tal riguardo, la sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo contro Bundesrepublik Deutschland*, causa C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, punto 92, in cui la Corte ha dichiarato che i bisogni più elementari comprendevano, in particolare, quelli di nutrirsi, di lavarsi e di disporre di un alloggio.

¹² Si vedano, in proposito, i riferimenti alla normativa belga nelle conclusioni dell'Avvocato generale, ai paragrafi 14 e ss. delle conclusioni.

¹³ Par. 83 delle conclusioni.

¹⁴ Si veda, in tal senso, sentenza Corte EDU, 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n.30696/09, §§ da 252 a 263, in cui la Corte EDU ha dichiarato che la situazione di un richiedente asilo che «*si è trovato per mesi a vivere in strada, senza risorse, senza accesso a trattamenti sanitari, non disponendo di alcun mezzo per provvedere alle sue necessità primarie*» ha raggiunto la soglia di gravità richiesta dall'articolo 3 della CEDU. Si veda altresì, Corte EDU, 18 giugno 2009, *Budina c. Russia*, ric. n. 45603/05.

conclusioni dell'Avvocato sulle quali la Corte di Giustizia si è già trovata a precisare le modalità di presa in carico, da parte dello Stato membro ospitante, di un richiedente protezione internazionale: la sentenza del 27 settembre 2012 *Cimade e Gisti*¹⁵ e quella del 27 febbraio 2014 *Saciri e a.*¹⁶ Quest'ultima sentenza è particolarmente significativa per il caso *de quo*, in quanto ha sancito due principi dalla rilevanza pratica molto utile:

- la sufficienza dell'importo dei sussidi economici che coprono le condizioni materiali di accoglienza ai fini di garantire un livello di vita dignitoso e adeguato alla salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo, consentendo loro, in particolare, di disporre di un alloggio, tenendo conto eventualmente della salvaguardia dell'interesse delle persone portatrici di particolari esigenze;
- la possibilità per gli Stati membri, in caso di saturazione delle strutture d'alloggio destinate ai richiedenti asilo, di rinviare questi ultimi verso organismi appartenenti al sistema generale di assistenza pubblica, purché tale sistema garantisca ai richiedenti asilo il rispetto delle norme minime previste dalla direttiva.

L'Avvocato Generale, anche sulla base delle sopracitate sentenze, ribadisce nel caso di specie il principio di continuità dell'assistenza, previsto nel considerando 8 della direttiva accoglienza, che richiede che un individuo non venga mai privato totalmente dell'assistenza, anche per un periodo di tempo molto breve¹⁷; e tale necessità si presenta a maggior ragione se si tratta di un minore non accompagnato e vulnerabile. Non è inoltre sufficiente, sempre secondo l'Avvocato Generale, allegare alla decisione di espulsione dal centro di accoglienza un elenco di rifugi per i senzattetto in cui il minore non accompagnato possa richiedere assistenza, come al contrario sostenuto dalla Fedasil nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio.¹⁸ Una

¹⁵ Sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) contro Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, causa C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594. Ivi si è statuito che le condizioni minime di accoglienza stabilite dalla direttiva accoglienza si devono applicare anche ai richiedenti asilo "Dublino", fino all'eventuale effettivo trasferimento nello Stato competente a decidere sulla loro domanda di asilo.

¹⁶ Sentenza del 27 febbraio 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contro Saciri e a.*, causa C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103.

¹⁷ La Corte aveva già stabilito tale principio nella citata sentenza del 27 febbraio 2014, *Saciri e a.*, relativa all'interpretazione dell'articolo 13 della direttiva 2003/9/CE. Essa ha dichiarato che «l'economia generale e la finalità della direttiva 2003/9 nonché il rispetto dei diritti fondamentali – e segnatamente delle prescrizioni dell'articolo 1 della Carta, a norma del quale la dignità umana deve essere rispettata e tutelata – ostano a che un richiedente asilo venga privato, *anche solo per un periodo temporaneo*, dopo la presentazione di una domanda di asilo, della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla citata direttiva».

¹⁸ Peraltro, nota l'avvocato generale, al par. 85 delle conclusioni, che le strutture di accoglienza per persone senzattetto non consentono di garantire che tale minore sia alloggiato, nutrito e vestito per tutta la durata della sua esclusione e non consentono neppure di soddisfare le esigenze specifiche che la sua età, il suo status e la sua situazione richiedono.

simile procedura non è idonea a garantire il rispetto dell'interesse superiore del minore e anzi genera un rischio di rottura nella effettiva continuità dell'assistenza, che andrebbe altresì contro lo scopo di garantire l'effettiva tutela del richiedente nel territorio dello Stato membro ospitante, contribuendo in tal modo a ridurre il rischio di marginalizzazione cui il medesimo è esposto e di «movimenti secondari» dai quali sarebbe tentato.¹⁹

5. La soluzione prospettata dall'Avvocato Generale.

Secondo l'Avvocato Generale, in definitiva, l'interpretazione sostenuta dalla Fedasil dinanzi al giudice del rinvio non tiene conto della situazione di precarietà, di vulnerabilità e di indigenza in cui il minore non accompagnato può trovarsi e non garantisce il rispetto dei diritti di cui quest'ultimo beneficia ai sensi della direttiva 2013/33 e della CDFUE²⁰. Una soluzione legittima e in linea con la normativa viene prospettata dallo stesso Avvocato Generale: la sanzione contro comportamenti gravemente violenti può essere applicata nelle forme dell'allontanamento dalla struttura di accoglienza, ma solo nella misura in cui *prima* della sua esecuzione siano coinvolti soggetti di assistenza sociale nazionali preposti alla protezione dei minori che possano farsi carico delle esigenze materiali del soggetto allontanato.²¹ Ciò, in effetti, potrebbe sembrare una soluzione sensata per non rendere del tutto irragionevole e controproducente la misura sanzionatoria che gli Stati membri hanno la facoltà di applicare, evitando la nefasta conseguenza di lasciare letteralmente per strada un minore straniero, privo di riferimenti adulti, nonché senza mezzi né risorse per provvedere a sé stesso, e pertanto esponendolo anche al rischio di diventare preda di organizzazioni criminali.

L'avvocato Campos Sanchez-Bordona conclude quindi che, in circostanze come quelle del caso di specie, l'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33 *“deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente di stabilire la revoca delle condizioni materiali di accoglienza, a condizione che tale decisione sia associata al previo ricorso ai servizi di assistenza e/o alle autorità giudiziarie responsabili della protezione*

¹⁹ Par. 56 delle conclusioni; si veda anche il considerando 12 della direttiva 2013/33/CE. Il principio della continuità dell'assistenza infatti mira non solo a garantire il rispetto dei diritti fondamentali del richiedente, ma anche ad assicurare l'effetto utile della direttiva 2013/33. I diritti di cui gode il richiedente e gli obblighi ad esso incombenti in forza delle direttive 2011/95 e 2013/32 sarebbero privi di effetti concreti se non fossero accompagnati da una presa in carico delle sue necessità primarie, anche durante un lasso di tempo assai breve, in particolare quando il richiedente è un minore non accompagnato.

²⁰ Par. 86 delle conclusioni.

²¹ Al par. 80 delle conclusioni si richiama la sentenza della Corte EDU, 17 ottobre 2013, *Winterstein e a. c. Francia*, ricorso n. 27013/07, § 161, che riguardava la legittimità di un procedimento di espulsione avviato contro alcuni nomadi, la Corte ha dichiarato che le conseguenze dell'espulsione e la vulnerabilità dei ricorrenti devono essere prese in considerazione dalle autorità *prima* dell'avvio del procedimento di espulsione.

dell'infanzia, in modo da garantire che tale minore beneficerà di un'assistenza continua e adeguata alle esigenze specifiche che la sua età, il suo status e la sua situazione richiedono.”

6. Violazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati: ultime pronunce.

Le conclusioni sul caso Haqbin assumono una particolare rilevanza se lette in un contesto generale in cui si segnalano frequenti violazioni dei diritti del minore straniero non accompagnato nell'ambito delle procedure di accoglienza. In particolare, il 23 maggio 2019 il Comitato europeo per i diritti sociali, incaricato di vigilare sull'applicazione della Carta sociale europea e dei suoi Protocolli, ha invitato la Grecia a adottare in via cautelare “misure immediate” per proteggere i diritti dei minori migranti, in conformità alla stessa Carta sociale europea, al fine di prevenire danni gravi e irreparabili ai minori interessati²². La decisione del Comitato richiede che il governo fornisca immediatamente ai minori migranti una sistemazione adeguata, cibo, acqua, istruzione e cure mediche; la loro esclusione dalla detenzione e la nomina di tutori legali adeguati.

Questa decisione è la risposta a un reclamo collettivo²³ presentato al Comitato dal Consiglio europeo per i rifugiati, dalla Commissione internazionale dei giuristi e dal Consiglio greco per i rifugiati, che lamentava già da tempo violazioni sistematiche dei diritti dei minori migranti in Grecia. Il Comitato ha ritenuto la denuncia ricevibile e ora si attende l'esame e la determinazione nel merito. Dal momento che tale decisione concerne l'obbligatorietà dell'adozione di misure per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, essa può porre ulteriori limiti in riferimento alla revoca delle stesse, a maggior ragione se tale revoca è totale e non prevede soluzioni alternative di tutela come nel caso Haqbin analizzato sopra.

Da segnalarsi poi, sempre sullo stesso tema, la sentenza del 13 giugno 2019 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul caso di *Sh.D. e altri contro Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia settentrionale, Serbia e Slovenia*²⁴. I ricorrenti, minori stranieri non accompagnati di origine afgana entrati illegalmente in Grecia, avevano lamentato violazioni ai sensi degli articoli 3 e 5 della CEDU, in relazione alle condizioni nelle stazioni di polizia greche

²² European Committee of Social Rights, *Decision on admissibility and on immediate measures: International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece*, Complaint No.173/2018. Sul punto si veda l'aggiornamento legale settimanale ELENA (EWLU), 7 June 2019, *European Committee on Social Rights: Decision on “immediate measures” for migrant children in Greece and admissibility of ECRE and ICJ collective complaint*; e anche ECRE, 7 June 2019, *Greece: European Committee on Social Rights Decision on Immediate Measures for Migrant Children Requires Urgent Action*.

²³ Case Document No. 1, 21 December 2018, *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece*, Complaint no. 173/2018.

²⁴ Sentenza Corte EDU, 13 giugno 2019, *Sh. D. e altri contro Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia settentrionale, Serbia e Slovenia*, ric. n. 14165/16.

e nel campo di Idomeni, ove i minori erano sottoposti a “custodia protettiva”. La Corte ha dichiarato che la custodia cautelare dei ricorrenti nelle stazioni di polizia equivale a una illegittima privazione della libertà, ed ha ribadito che tale custodia, seppur prevista dalla legge greca, non prevede un limite di tempo massimo e comunque non è destinata ai minori migranti non accompagnati. Anche riferendosi all’articolo 3 della Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia e alla Direttiva 2013/32/EU sulle procedure di asilo, in base alla quale gli Stati membri devono evitare la detenzione di minori²⁵, la Corte ha dichiarato che il fermo dei ricorrenti non è compatibile con l’articolo 5 paragrafo 1 della CEDU. L’interesse supremo del minore implica, insomma, una presa in conto adeguata delle esigenze specifiche del soggetto vulnerabile nell’applicazione della normativa in materia di protezione internazionale, imponendo un diverso e più tutelante trattamento degli stessi rispetto agli stranieri adulti.

7. Considerazioni conclusive.

Sorge allora, tornando al caso *Haqbin*, il tema della corretta applicazione della normativa posta a tutela del minore non accompagnato, in quanto soggetto vulnerabile, ove questo si trasformi in soggetto pericoloso, da allontanare e respingere nel momento in cui si comporta scorrettamente, forse pure in ragione della sua vulnerabilità e del suo stato psicologico precario. Vi è da chiedersi, dunque, se la commissione di un atto in violazione delle regole del centro e/o di un atto gravemente violento faccia di per sé decadere la vulnerabilità, al punto da fare cessare non solo le garanzie ulteriormente previste ma addirittura azzerando quelle che dovrebbero essere le condizioni materiali minime di accoglienza garantite agli ospiti (anche adulti) dei centri.²⁶ Sorvolando sulla probabile poco efficace equiparazione tra la violazione delle regole del centro (ad esempio, il non rispetto degli orari di rientro serale) e la commissione di atti gravemente violenti, la sanzione della revoca totale delle condizioni materiali di accoglienza rischia di rivelarsi irragionevole se non controproducente rispetto allo scopo per cui è pensata: quali garanzie di sicurezza pubblica può dare l’allontanamento di un minore straniero vulnerabile, senza rete familiare né sostentamento, che ha già commesso atti violenti, lasciando che egli vaghi sul territorio nazionale?

Le conclusioni dell’Avvocato Generale sul caso *Haqbin* si rivelano chiare e condivisibili nel momento in cui prevedono l’intervento preventivo delle autorità nazionali preposte al trattamento e alla protezione dei minori onde evitare che la sanzione, seppur

²⁵ Ai sensi degli artt. 25 e 26 della direttiva citata.

²⁶ Come già sancito dalla CGUE nei casi sopracitati *Cimade e Gisti* del 2012 e *Saciri e a.* del 2014.

legittimamente inflitta dallo Stato membro, si riveli irragionevole e lesiva dei diritti del minore migrante. Esse sono, peraltro, sostanzialmente in linea con posizioni già espresse tanto dal Parlamento europeo²⁷ quanto dalla Commissione e che impongono di far prevalere la condizione di minore rispetto a quello di migrante, in qualsiasi azione intrapresa nei suoi confronti sia da autorità pubbliche che da istituzioni private, richiamando peraltro l'interesse superiore del minore.

In attesa dunque della pronuncia della Corte di Giustizia sul caso di specie, appare opportuno prestare attenzione alle modalità di attuazione, a livello nazionale, di eventuali misure di revoca delle condizioni materiali di accoglienza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

²⁷ Si veda la *Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE*, P7 TA (2013)0387 ed in particolare i punti 1 e 2. Il Parlamento ha rammentato, infatti, che l'interesse superiore del minore, quale sancito nei testi e nella giurisprudenza, deve essere considerato preminente, in qualsiasi azione intrapresa nei suoi confronti, sia da autorità pubbliche, sia da istituzioni private; ha invitato la Commissione a favorire la corretta applicazione delle disposizioni legislative dell'UE sull'interesse superiore del minore e a proporre orientamenti strategici, basati sulle prassi migliori, la giurisprudenza e il commento generale n. 6 (2005) del Comitato dell'ONU sui diritti del fanciullo, sul trattamento dei minori non accompagnati o separati dalle loro famiglie, fuori dal loro paese di origine, e di valutare, sulla base di una serie di indici e criteri, quale sia l'interesse superiore del minore; ha invitato la Commissione ad attuare le misure legislative e non legislative volte ad assicurare un'adeguata protezione dei bambini e dei minori non accompagnati, intese, in particolare, a migliorare i metodi per trovare soluzioni sostenibili.