

## “Imbrigliamento della mobilità” e disciplinamento nei sistemi di accoglienza. Illegittimità dell’espulsione da un alloggio per comportamenti violenti

di Pier Giuseppe Puggioni

**Title:** “Bridled Mobility” and Discipline in Reception Systems. Illegitimate expulsion from an accommodation centre due to violent behaviour

**Keywords:** Immigration law; International protection; Asylum seekers.

1. – Nel corso del tempo, l’evolvere progressivo del processo di integrazione europea va inducendo gli organismi sovranazionali a fare i conti con le più antiche contraddizioni insite nei sistemi giuridici nazionali. Questi, infatti, promuovono la tutela delle prerogative soggettive a vantaggio di ogni essere umano e, tuttavia, non mancano di sviluppare dispositivi atti a garantire l’ubbidienza e costringere la libertà degli individui ‘indisciplinati’. Si può, d’altronde, osservare come tutte le «istituzioni disciplinari», di cui il potere moderno si avvale, definiscano sempre «un certo modo di investimento politico e dettagliato del corpo, una nuova “microfisica” del potere», guadagnando «domini sempre più vasti, come se tendessero a ricoprire l’intero corpo sociale» (M. Foucault, *Sorvegliare e punire*, Torino 1975, 151). Ora, l’impiego di categorie foucaultiane al fine di leggere la condizione del migrante in Europa potrebbe forse apparirci fuori luogo, se la nostra vista si lasciasse ingannare dall’apparenza. Infatti, soltanto la mera apparenza ci porterebbe a separare nettamente i concetti di «disciplina» e «governamentalità» da alcune vicende recentemente poste all’attenzione del supremo giudice dell’Unione, che anzi fanno emergere con forza quella condizione sociologica, comune a tutti i migranti, la quale risiede nel vincolo di «un’unica relazione politica di potere che si dispiega lungo tutto il percorso migratorio» (S. Mezzadra, M. Ricciardi, *introduzione* a Aa. Vv., *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Verona, 2013, 20).

La sentenza *Zubair Haqbin* del 12 novembre 2019, pronunciata dalla Corte di Giustizia nell’ambito della causa C-233/18, si iscrive infatti in quel settore della giurisprudenza europea dedicato al fenomeno migratorio ed al coordinamento dei sistemi di accoglienza. Nell’ambito della controversia, avviata dinanzi al giudice belga, è stato sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo, avente a oggetto l’interpretazione di alcune disposizioni contenute nella direttiva 2013/33/UE in relazione alla normativa nazionale adottata in Belgio per dettare il regime dell’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Nell’analizzare il caso nazionale da cui è sorta la questione interpretativa, pare opportuno calarsi nel contenuto normativo della direttiva, che in effetti costituisce il parametro di giudizio e,

non a caso, rappresenta il primo elemento giuridico evocato dalla Corte, secondo lo stile delle proprie sentenze.

La direttiva summenzionata, che abroga e sostituisce la precedente direttiva 2003/9/CE, reca un complesso di «norme relative all'accoglienza dei richiedenti negli Stati membri», tese a porsi quale nuovo parametro (rispetto alle norme minime adottate nel decennio precedente) in relazione al quale valutare l'implementazione della politica europea sull'accoglienza a livello nazionale. In particolare, di tale provvedimento giova rilevare due aspetti in via preliminare, in quanto rivestono particolare importanza con riguardo all'inserimento della direttiva nell'ambito del progetto politico perseguito dall'Unione in questa materia. In primo luogo, è opportuno guardare al *core* della disciplina, imperniata sulla definizione-chiave di «condizioni materiali di accoglienza» (art. 2, lett. g). Si tratta d'una nozione già contenuta, peraltro, nella direttiva del 2003 (art. 2, lett. j), volendosi con tale locuzione alludere a quelle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo (*scil.*, «condizioni di accoglienza»), che in particolare comprendono «alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere».

In secondo luogo, la Corte stessa ricorda come il *considerando 25* si preoccupi di stabilire il principio in base al quale gli Stati membri devono contrastare le «possibilità di abuso del sistema di accoglienza» attraverso la specificazione delle «circostanze in cui le condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti possono essere ridotte o revocate, pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti». Pertanto, è agevole osservare come la garanzia delle misure adottate dall'autorità nazionale di uno Stato membro mostri, fin dal principio, la pervasività del proprio potere nel senso del disciplinamento: tant'è vero che l'art. 20, paragrafo 4, della direttiva consente esplicitamente agli Stati membri di «prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti». La disposizione, inoltre, presume – e concede – che la repressione degli abusi avvenga principalmente attraverso la riduzione e la revoca delle condizioni materiali di accoglienza, cercando tuttavia di limitarne la portata alla luce di due principi. Da una parte, vi è la garanzia del «tenore di vita dignitoso» (a cui allude altresì l'art. 20.5 della direttiva), che rinvia all'applicazione dell'art. 1 della Carta di Nizza ed esige, secondo l'interpretazione della Corte, «che l'interessato non si trovi in una situazione di estrema deprivazione materiale che non gli consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari, quali nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi quindi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con tale dignità» (v. *Haqbin*, 46). Peraltro, la medesima Corte si era espressa in modo analogo in relazione ad una questione relativa alla richiesta di protezione internazionale, culminata nella pronuncia *Jarvo* del 19 marzo 2019 (C-163/17, punto 92).

Inoltre, come si è detto, la direttiva impone agli Stati membri di «specificare» le circostanze per le quali le condizioni materiali possono essere rese oggetto di provvedimenti limitativi (riduzione o revoca), lasciando intendere come tale potere statale debba rimanere circoscritto a determinate ipotesi, specificate in quantità e qualità dal legislatore. A tal proposito, l'art. 20, paragrafo 1 della direttiva provvede ad elencare tre circostanze – tutte imputabili al «richiedente» – in cui la riduzione o la revoca sono consentite. Ciò si verifica quando il richiedente: a) lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso; b) contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale; c) abbia presentato una domanda reiterata quale definita all'articolo 2, lettera q), della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. Inoltre, i paragrafi 2 e 3 del

medesimo articolo prevedono le ipotesi ulteriori della mancata richiesta, entro un tempo ragionevole, della protezione internazionale e dell'occultamento di risorse finanziarie. È appena il caso di anticipare che oggetto della questione sottoposta alla Corte sarà proprio la sussunzione di tali misure ablatorie delle condizioni materiali di accoglienza sotto la categoria delle «sanzioni», di cui al paragrafo 4. Fin qui, ad ogni modo, pare indiscutibile la portata sanzionatoria della riduzione e della revoca delle misure di accoglienza.

Una configurazione siffatta del potere dello Stato rispecchia, ancora una volta, la ricerca di una dimensione «governamentale» anche nel rapporto tra sistema di accoglienza e soggetto migrante. Infatti, la *governamentalità* – che ricomprende tutte quelle pratiche di governo tese a coinvolgere gli individui nell'esercizio del potere sovrano – racchiude nel suo seno la razionalità fondante il potere stesso ed insieme il criterio per limitarlo, posto che lo sviluppo razionale del potere porta con sé l'emersione della «critica» alle sue pretese di governo (si tratta della cosiddetta «arte di non essere eccessivamente governati»; cfr. Foucault, *Illuminismo e critica*, Donzelli, Roma 1997, pp. 37-39). Sebbene tale concezione tratteggi un panorama che, tutto sommato, appare positivo nei confronti della libertà individuale, si osserva tuttavia come questo meccanismo presenti una grave insufficienza: infatti, nella misura in cui le prerogative del potere vengono definite da chi esercita di fatto la disciplina, i limiti giuridici rimangono, per così dire, 'esterni' alla «pratica di governo» e non incidono profondamente sulla sua estrinsecazione (cfr. S. Catucci, *Introduzione a Foucault*, Roma-Bari, 2019, 128). La preponderanza di tali limiti giuridici può sorgere laddove si sviluppino – ed è forse questa la direzione in cui procede la giustizia a più livelli nell'Unione europea – efficaci meccanismi di *enforcement* utili a realizzare e concretizzare la posizione normativa dei limiti all'espansione del potere.

2. – Dopo aver svolto un breve tentativo di inquadramento della direttiva in rapporto all'indirizzo politico europeo, occorre volgere lo sguardo ai profili che caratterizzano la vicenda da cui prende le mosse la questione pregiudiziale portata all'attenzione della Corte. Analizzando questi ultimi, risulterà più facile comprendere la configurazione giuridica attribuita dalla legislazione belga al rapporto tra richiedenti asilo e strutture di accoglienza e quali ripercussioni essa abbia avuto nei confronti di Zubair Haqbin, cittadino afgano giunto in Belgio come minore non accompagnato e beneficiario di protezione internazionale.

La vicenda sorge a partire dal provvedimento di esclusione dall'assistenza materiale nel centro di accoglienza di Broechem, emesso nei confronti del giovane Haqbin ad aprile 2016, in seguito al quale il minore afgano ha dovuto trascorrere 15 giorni fuori dall'alloggio, in un parco e poi presso le abitazioni di suoi conoscenti, prima di essere assegnato ad un nuovo centro di accoglienza. Il motivo di tale revoca temporanea dell'alloggio risiederebbe nel comportamento gravemente violento del richiedente, il quale avrebbe istigato e preso parte ad «una rissa tra residenti di varie origini etniche» (così registra sinteticamente la Corte di Giustizia, al punto 18). Il suddetto provvedimento è stato adottato in applicazione dell'art. 45 della legge 12 gennaio 2007 (c.d. legge sull'accoglienza), il cui disposto è significativo, in quanto mette nettamente in luce il carattere punitivo di talune misure.

Il primo comma dell'art. 45 sancisce, infatti, che il beneficiario dell'accoglienza può essere *sanzionato* «in caso di grave violazione del regime e delle regole di funzionamento applicabili alle strutture di accoglienza». Non stupisce, peraltro, l'altra parte dello stesso articolo secondo cui «in nessun caso l'attuazione di una sanzione può avere come effetto la completa soppressione del sostegno materiale concesso in forza della presente legge». A stupire è invece il contenuto della disposizione eccezionale, anteposta alla frase appena riportata, che fa salva «la sanzione di cui al comma 2, punto

7»: quest'ultima (qualificata in tutto e per tutto come 'sanzione') consiste in nientemeno che l'*esclusione temporanea* dal beneficio del sostegno materiale in una struttura di accoglienza, per una durata massima di un mese. Tale sanzione comporta, come effetto ulteriore, «l'impossibilità di beneficiare di qualsiasi altra forma di accoglienza, ad eccezione dell'accesso all'assistenza medica». Nel caso di specie, il provvedimento di esclusione era stato adottato rispettando alla lettera le procedure stabilite dalla legge: si prevede, infatti, che le sanzioni siano inflitte dal responsabile della struttura e successivamente confermate dal direttore generale della «Fedasil» (*Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, ossia l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo in Belgio). Inoltre, la rissa che aveva visto coinvolto il Signor Haqbin sembrava soddisfare tutti i requisiti relativi alla gravità della condotta ed al rischio specifico per la sicurezza nella struttura di accoglienza, per cui evidentemente le autorità federali non hanno avuto dubbi a confermare il provvedimento già adottato e a negare la richiesta di sospensione dello stesso perché il richiedente «non aveva dimostrato di essere costretto a vivere in strada» (*Haqbin*, punto 21).

La controversia avviata dinanzi al giudice nazionale vede quindi Haqbin proporre domanda di annullamento di un provvedimento illegittimo, con conseguente risarcimento del danno, contro la «Fedasil». Il rinvio viene sollevato solamente in secondo grado, dal momento che il primo giudice adito aveva rigettato il ricorso in quanto infondato. La questione portata dinanzi al giudice di Lussemburgo ha per oggetto l'interpretazione dell'art. 20 della direttiva 2013/33 e riguarda, come si è anticipato, il fatto che il paragrafo 4 sembra fare riferimento a sanzioni diverse dalla riduzione e dalla revoca delle condizioni materiali di accoglienza. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, che si rifà alla lettura data alla disposizione dal *Raad van State* (il Consiglio di Stato belga), vi sarebbe spazio per altre interpretazioni, che evidentemente contemplano la possibilità di ricondurre le misure di cui al paragrafo 1 alle sanzioni *ex* paragrafo 4. Le altre questioni pregiudiziali, anch'esse interessanti ai nostri fini, riguardano, da un lato, la facoltà per l'autorità pubblica di soddisfare le esigenze relative al tenore di vita dignitoso limitandosi a fare affidamento sull'assistenza privata, nonché, dall'altro lato, quella di applicare le sanzioni *ex* art. 20, par. 4, ad un minore non accompagnato.

3. – Per poter meglio apprezzare la carica propulsiva impressa dalla direttiva e dalla sentenza della Corte rispetto alle legislazioni nazionali, sembra utile estendere lo sguardo ad altri scenari nazionali in Europa, individuando secondo quale regime normativo altri Stati membri regolino il sistema di accoglienza. Si procederà, dunque, attraverso l'analisi di due ordinamenti di cui quello belga è un parente assai vicino, onde ricavare un quadro (parziale, ma tutto sommato) indicativo della linea di tendenza seguita dai sistemi giuridici nazionali in Europa con riferimento al problema del disciplinamento dei migranti che risiedono nei centri di accoglienza.

In primo luogo, occorre rivolgere l'attenzione allo scenario francese, nell'ambito del quale la legge n. 2007-290, del 5 marzo 2007, fonda il diritto dei richiedenti asilo ad ottenere l'alloggio e la presa in carico (*prise en charge*) da parte delle strutture d'accoglienza, secondo il cosiddetto principio di continuità, sulla base del quale l'accoglienza d'urgenza (*hébergement d'urgence*) viene prolungata, rispetto alla durata inizialmente prevista, finché non si trovi una soluzione adeguata e permanente. Con riferimento al contesto francese, il tema della revoca delle condizioni di accoglienza rispetto a chi benefici della protezione internazionale è disciplinato dalla normativa secondaria e, segnatamente, dalla circolare DGAS/1A/LCE n. 2007-90 del 19 marzo 2007, che interpreta e concretizza le disposizioni della legge con particolare riferimento alla «*fin de prise en charge*». Secondo il testo della circolare, il principio di continuità della 'presa in carico' non esclude che la struttura sia affrancata da tale obbligo in

quattro casi, che includono il deliberato abbandono dell'alloggio da parte del residente, la mancata presentazione di questi nel periodo fissato dal regolamento interno, il rifiuto del mantenimento offerto dalla struttura e, infine, l'azione di comportamenti pericolosi (*comportements dangereux*) nei confronti degli altri residenti o del personale.

Anche in questo emerge la particolare tendenza delle strutture di accoglienza a 'punire' i residenti – per così dire – 'in aggiunta' rispetto alle forze di pubblica sicurezza ed alla giurisdizione. Peraltro, considerazioni analoghe vengono formulate dalla giurisprudenza amministrativa francese, secondo la quale è perfettamente lecita l'esclusione dalla struttura d'accoglienza (*structure d'accueil*) nel caso in cui un residente commetta violazioni gravi e ripetute alle sue obbligazioni («*manquements graves et répétés*», cfr. *Conseil d'État*, 17 marzo 1993, n. 89.572). È dunque possibile apprezzare il carattere fortemente pervasivo della pratica del disciplinamento all'interno degli stabilimenti preposti all'alloggio dei richiedenti asilo. Tali strutture, infatti, operano secondo un ordine giuridico interno, che tuttavia traduce normativamente una relazione di potere essenziale al loro stesso funzionamento; tant'è vero che l'inflizione di quelle sanzioni (l'espulsione, la riduzione o la revoca della 'presa in carico') avviene allorché i residenti violino il regolamento interno (*règlement de fonctionnement*) dello stabilimento (cfr. F. Vialla, *Jurisprudences du secteur social et médico-social*, Paris, 2012, 350).

Per quanto riguarda, invece, la normativa nazionale italiana, si deve ricordare che il nostro ordinamento ha provveduto a recepire la direttiva 2013/33/UE attraverso il cosiddetto 'decreto accoglienza' (d. lgs. n. 142 del 2015), che prevede «norme relative all'accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale» (art. 1, comma 1). Secondo il sistema tratteggiato dalla fonte appena ricordata, a beneficio dei richiedenti asilo sono previsti diversi livelli di misure d'accoglienza, che vanno dai centri di prima accoglienza ai servizi di accoglienza integrata, con la possibilità di rivolgersi, nel caso di insufficienza dell'ordinario sistema, ai centri di accoglienza straordinaria (i cosiddetti C. A. S., di cui all'art. 11).

Orbene, il decreto summenzionato prevede chiare disposizioni in merito alla «revoca delle condizioni di accoglienza» all'art. 23, che attribuisce al prefetto competente il potere di disporre tale provvedimento ablatorio, «con proprio motivato decreto», ove ricorra una delle seguenti cinque ipotesi: *a*) mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura; *b*) mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda; *c*) presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; *d*) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti; *e*) violazione grave o ripetuta (*sic*) delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti. Come si vede, l'ipotesi di cui alla *lett. e*) non soltanto riproduce alla lettera la locuzione fatta propria dal diritto francese, ma ulteriormente conferma quella lettura della revoca del beneficio in chiave sanzionatoria e punitiva.

Si può allora concludere, a proposito di questo scorcio comparatistico sulla normativa in materia di accoglienza, affermando l'evidente tendenza degli ordinamenti nazionali europei a legittimare, attraverso il riconoscimento del potere di espulsione, la punizione dei comportamenti violativi della disciplina interna agli stabilimenti, che di tale accoglienza si fanno garanti. La sostanziale omogeneità delle legislazioni qui (pur succintamente) richiamate dimostra che alla legittima necessità di garantire la sicurezza nei centri di accoglienza non ha tuttavia sempre corrisposto, come lamentato nel caso che si sta esaminando, una appropriata tutela dei diritti fondamentali europei.

4. – Dopo aver richiamato sinteticamente la vicenda processuale e pre-processuale che caratterizza il caso del Sig. Haqbin ed avere assunto ulteriore consapevolezza della diffusa tendenza ad un forse eccessivo disciplinamento all'interno dei centri per l'accoglienza dei richiedenti asilo, è possibile impiegare gli strumenti acquisiti per analizzare il contenuto della pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia. Il giudice dell'Unione, infatti, prende in esame il problema impostandolo secondo quanto riferito dal giudice del rinvio: chiedendosi, cioè, se la revoca o la riduzione delle condizioni materiali di accoglienza rappresentino una «sanzione» e, in caso affermativo, a quali condizioni tale sanzione possa venire applicata.

Orbene, la Corte esamina in primo luogo alcune definizioni, tra cui quella di «persona vulnerabile». Quest'ultima categoria, comprensiva dei minori non accompagnati (quale era il Sig. Haqbin al momento del fatto), beneficia in effetti di una speciale considerazione da parte della direttiva 2013/33, che all'art. 17.2 prevede che gli Stati membri garantiscano una qualità di vita «adeguata» (*Haqbin*, punto 34). È evidente come il giudice di Lussemburgo cerchi di argomentare nel senso che tale garanzia di un'adeguata qualità di vita debba tradursi in un trattamento di particolare favore con riferimento alle condizioni materiali di accoglienza *ex art. 20*. Inoltre, la sentenza sottolinea come la previsione di cui al primo paragrafo dell'articolo 20 disponga che, nelle ipotesi contemplate, gli Stati membri possono ridurre o, «*in casi eccezionali debitamente motivati*» (punto 37), revocare tali condizioni materiali. Sicché, può facilmente desumersi l'anticipazione d'una valutazione negativa, operata dalla Corte, in relazione alle norme nazionali che prevedano la revoca quale unica misura applicabile nel caso in cui si verificano le ipotesi di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 dell'art. 20 (si veda *supra*, par. 1). La revoca, in ultima analisi, deve rappresentare un'*extrema ratio*, non già la prima misura da adottare per rispondere a quegli specifici comportamenti qualificati dalla norma.

984

Per risolvere la prima questione pregiudiziale, la Corte si mette dunque alla ricerca della *ratio* che fonda le norme della direttiva sull'accoglienza, trovandola nel già ricordato *considerando 25*, dal quale ricava il principio per cui il potere di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza può essere esercitato solamente nelle ipotesi «*in cui sussiste un rischio di abuso, da parte dei richiedenti, del sistema di accoglienza*» (punto 44, corsivo aggiunto). Di seguito, si legge che, «come segnatamente fatto presente dalla Commissione, se gli Stati membri hanno la possibilità di adottare misure relative a dette condizioni per tutelarsi da un rischio di abuso del sistema di accoglienza, essi devono, parimenti, avere tale possibilità anche in caso di grave violazione delle regole che disciplinano i centri di accoglienza o di comportamenti particolarmente violenti» (*ibidem*). In ogni caso, a giudizio della Corte le sanzioni adottate per reprimere condotte siffatte (ai sensi dell'art. 20.4) devono, conformemente all'art. 20.5, essere applicate in modo obiettivo, imparziale, dotate di motivazione e proporzionate «alla particolare situazione del richiedente», dovendosi, in ogni caso, «salvaguardare il suo accesso all'assistenza sanitaria e – lo abbiamo già visto – un tenore di vita dignitoso» (punto 45).

Il prosieguo del ragionamento è abbastanza lineare, bastando alla Corte sottolineare come l'imposizione di una sanzione *ex art. 20.4* (per punire comportamenti violenti) consistente nella revoca temporanea delle condizioni materiali di accoglienza relative all'alloggio, al vitto o al vestiario sarebbe *incompatibile* con l'obbligo degli Stati di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso, «giacché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari» (punto 47), oltre al fatto che una misura sanzionatoria di siffatta entità sarebbe palesemente sproporzionata rispetto alla condotta del richiedente (punto 48). La conclusione della Corte di Giustizia, pertanto, nega che uno Stato membro possa prevedere, «tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente in caso di gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché

di comportamenti gravemente violenti», la revoca – anche temporanea – delle condizioni materiali di accoglienza (punto 56).

Quanto, invece, alle altre questioni pregiudiziali, la sentenza si limita, da un lato, a ribadire che la concessione di un accesso alle condizioni materiali di accoglienza «deve essere assicurato dalle autorità degli Stati membri» (punto 50), i quali non possono, pertanto, espellere i richiedenti dalle strutture pubbliche e fare affidamento sulle attività private. Dall'altro lato, la Corte sottolinea l'obbligo, sussistente in capo agli Stati membri, di tutelare «l'interesse superiore del minore», che dovrebbe costituire «un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della menzionata direttiva concernenti i minori» e delle disposizioni relative alle sanzioni applicabili in casi analoghi a quello dell'Haqbin (punti 54 e 56).

In conclusione, la Corte di giustizia cerca di risolvere la questione valutando, in ragione degli elementi del caso principale puntualmente definiti dal giudice del rinvio, la 'sanzione' della revoca su una base di ragionevolezza e proporzionalità. D'altronde, al giudice europeo è chiara la necessità che comportamenti gravemente violenti e pericolosi siano controllati e sanzionati, sebbene una misura tesa ad escludere il richiedente dal sistema di accoglienza non risulti affatto appropriata, all'esito di una valutazione complessiva delle esigenze di sicurezza. La sentenza, dunque, interpreta il diritto europeo al fine di garantire la maggiore tutela possibile dei diritti fondamentali e, al contempo, un bilanciamento ragionevole delle relazioni di potere tra il soggetto richiedente protezione internazionale e gli stabilimenti di accoglienza.

5. – L'esito della pronuncia *Haqbin* è senza dubbio quello di una forte spinta verso la limitazione del potere sanzionatorio in capo alle autorità statali in ordine all'accoglienza dei richiedenti asilo. D'altronde, il caso esaminato mostra come la risoluzione delle questioni pregiudiziali possa valere come efficace strumento di evoluzione per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Basti pensare, infatti, alle considerazioni della Commissione – riportate dalla Corte al punto 44 –, dalle quali si evince che l'indirizzo politico europeo procede tendenzialmente nella medesima direzione che abbiamo visto caratterizzare i sistemi giuridici nazionali. Per questi, così come per la Commissione, l'abuso del sistema d'accoglienza ben può essere contrastato attraverso la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza. La Corte di Giustizia, invece, è di tutt'altro avviso ed argomenta traendo le proprie conclusioni su base 'logica', finendo per imprimere un'ulteriore linea di sviluppo del diritto europeo verso un'ottica di maggiore tutela dei diritti, in conformità tutte quelle istanze riassunte nella Carta dei diritti fondamentali (cfr. punti 4 e 54, che rinviano a varie disposizioni della Carta).

Per il vero, è possibile intravedere una certa presa di posizione 'politica' del giudice dell'Unione, dal momento che nessun procedimento rigorosamente logico imporrebbe una soluzione siffatta in modo univoco. In primo luogo, infatti, la rilevata incompatibilità tra la riduzione o revoca delle condizioni materiali d'accoglienza e l'obbligo di garantire al richiedente tenore di vita dignitoso deriva da una valutazione normativa, non già analitica, delle disposizioni della direttiva. È allora plausibile ritenere che la Corte avanzi un'interpretazione siffatta per arginare una tendenza degli Stati alla deresponsabilizzazione nei confronti dei migranti che richiedono la protezione internazionale. La stessa nozione della «dignità» appare più che altro valutativa, posto che nell'ordine logico del discorso la definizione richiamata si rivela puramente tautologica: l'art. 1 della Carta di Nizza si limita, infatti, ad affermarne l'inviolabilità, mentre nella sentenza *Jarwo* (C-163/17, punto 92, già richiamata) la Corte afferma sostanzialmente che uno Stato non deve cagionare una situazione di estrema privazione materiale o di degrado «incompatibile con la dignità umana». D'altra parte, la Corte stessa assume che tale criterio opera quando si abbia a che fare con «una

persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica» (*ibidem*), non escludendosi dunque che tale dignità possa essere tutelata tramite il ricorso a strutture private. Quanto appena rilevato rende ancor più evidente il messaggio politico della sentenza *Haqbin*, che invece – come abbiamo visto – nega agli Stati membri la possibilità di sgravarsi dagli obblighi imposti dalla direttiva espellendo il richiedendo e limitandosi a fornirgli «un elenco di strutture di accoglienza a cui potrebbe rivolgersi per ivi beneficiare di condizioni materiali di accoglienza equivalenti a quelle che gli sono state revocate» (*Haqbin*, punto 49).

Oltre alle considerazioni di ordine logico riportate poc'anzi, la sentenza lascia trasparire una valutazione normativa (o politica) anche sotto un profilo sostanziale. Infatti, come abbiamo cercato di mostrare nei paragrafi addietro, la riduzione e la revoca delle condizioni materiali d'accoglienza sono misure atte a reprimere una serie di condotte più o meno determinate, per effetto delle quali si produce un abuso del sistema d'accoglienza. Tali provvedimenti, dunque, rivelano un'indiscutibile portata sanzionatoria, che si manifesta con riferimento alle ipotesi contemplate dalla direttiva. Si può pensare ad alcuni esempi particolarmente emblematici, come il caso in cui il richiedente «lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità [o, comunque, senza permesso]», oppure il caso in cui il richiedente contravvenga «all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta [effettuata dalle autorità per ragioni procedurali]» (art. 20.1, *lett. a e b*). In tutti questi casi, si stabilisce una sostanziale disparità di trattamento tra il migrante che richieda protezione internazionale ed il cittadino comune, dal momento che il provvedimento 'punitivo' di esclusione dall'alloggio previsto per il primo (e solo per il primo) risulta, oltre che sproporzionato, fortemente inibitorio rispetto all'espletazione della libertà di movimento.

Orbene, un rapporto così strutturato tra richiedente e sistema d'accoglienza non sembra in alcun modo presentare buoni auspici per il vicino futuro della mobilità internazionale, per lo meno nella misura in cui il libero esercizio di questo potere nel senso del disciplinamento produce di fatto un «imbrigliamento della mobilità» (Y. Moulier-Boutang, *Dalla schiavitù al lavoro salariato*, Roma 2002, 38). Alcuni autori riferiscono tale concetto al cosiddetto 'lavoro esogeno' (ossia al rapporto di lavoro del migrante), ma – a ben guardare – anche nella relazione con la struttura di accoglienza il richiedente sperimenta una «etero-limitazione della mobilità», per cui egli è sostanzialmente incapace di praticare l'opzione «*exit*» e sollevare la propria «*voice*» proponendo ricorso giurisdizionale (cfr. A. O. Hirschman, *Lealtà, Defezione, Protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Milano, 1982). Infatti, la compressione giuridica della possibilità di muoversi è tale per cui alla mancata presentazione di fronte ad una richiesta dell'autorità consegue la chiusura dei cancelli da parte dell'intero sistema di accoglienza.

Alla luce della politica migratoria e di accoglienza dell'Unione europea, la Corte di Giustizia sembra leggere il dispositivo giuridico in un senso sicuramente più liberale. La mobilità nello spazio fisico e sociale rappresenta, infatti, nientemeno che «l'altro nome della libertà» e questa libertà «di andare e venire senza intralci» (Moulier-Boutang, *op. cit.*, 257-260) investe tutta la vita degli uomini, nelle relazioni privati come nel contesto pubblico. Non è un caso, peraltro, che Kant parlasse di «*ospitalità universale*» come portato e insieme condizione di un diritto cosmopolitico e d'una pace perpetua, per lo meno nella misura in cui tale ospitalità assume il contenuto di «un diritto di visita, che spetta a tutti gli uomini, di proporsi come membri della società» (I. Kant, *Per la pace perpetua*, in *Id., Scritti di storia, politica e diritto*, a cura di F. Gonnelli, Roma-Bari, 1995, 177). L'imperativo dell'ospitalità comporta dunque che uno «straniero» non venga «trattato ostilmente quando arriva sul suolo di un altro», poiché – afferma il filosofo – gli uomini «non possono disperdersi all'infinito» per via della superficie sferica della Terra e, d'altra parte, «nessuno ha più diritto che un altro a stare

in un luogo di essa» (*ibidem*). Giova sottolineare, ad ulteriore completamento dell'analisi, come una tendenza analoga sia individuabile anche in altre pronunce della stessa Corte, come ad esempio quella sul caso *TB c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-519/18), in cui si afferma che la valutazione, ai fini del ricongiungimento familiare, dell'incapacità di sovvenire alle proprie necessità debba avvenire «tenendo conto della situazione particolare in cui si trovano i rifugiati».

Le valutazioni della Corte di Lussemburgo nella sentenza *Haqbin* danno, in definitiva, l'impressione di cercare un appiglio per scongiurare la pericolosa tendenza delle politiche nazionali, eccessivamente sbilanciate nella direzione della sicurezza e scarsamente dedite alla garanzia dei rapporti interindividuali che hanno per presupposto la mobilità umana, oramai trattata alla stregua di «un bene limitato e suscettibile di essere messo a valore» secondo gli schemi proprietari della modernità (cfr. E. Rigo, *Cittadinanza, migrazioni e ordine territoriale*, in Aa. Vv., *Movimenti indisciplinati*, cit., 136). Il quadro politico dell'Unione europea potrebbe dunque trarre giovamento da talune pronunce che, come questa, tengono in debita considerazione la prospettiva dell'individuo concreto, caratterizzato piuttosto da bisogni e debolezze che da numeri di registro. A parte il dato squisitamente giuridico, nel caso *Haqbin* pare piuttosto sentirsi l'eco di quel saggio insegnamento ai Paesi europei secondo cui sono gli uomini concreti, e non l'Uomo, a vivere sulla terra e ad abitare il mondo (cfr. H. Arendt, *The Human Condition* (1958), Chicago, 1998).

Pier Giuseppe Puggioni  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università di Pisa  
[piergiuseppe.puggioni@phd.unipi.it](mailto:piergiuseppe.puggioni@phd.unipi.it)