



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesauro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2018, n. 2**

NUMERO TEMATICO

A tre anni dall'Agenda europea sulla migrazione: la tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nel contesto dello sviluppo delle politiche 'comuni' di immigrazione e di asilo

Editoriale

Giancarlo Guarino p. 1

Saggi e Articoli

Il *Global Compact* sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea p. 7
Cristiana Carletti, Marco Borraccetti

¿Donde están los niños sirios? ¿Y dónde están sus derechos? La Unión Europea no puede olvidar sus principios ni traicionarse a sí misma p. 47
Ángeles Gutiérrez Zarza

No room for you in here? The past and the future of the asylum seekers' reception conditions in Italy p. 80
Eugenio Zaniboni

Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico p. 104
Rossana Palladino

Operation EUNAVFOR MED *Sophia* in the Framework of the European Agenda on Migration: Practical Aspects and Questions of International Law p. 135
Eugenio Carli

Il diritto al gratuito patrocinio nella riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA): un passo avanti e due indietro? p. 152
Silvia Favalli

Commenti e Note

Il diritto penale "contro" lo straniero. Teoria e pratica delle politiche d'integrazione p. 171
Maria Ilia Bianco

L'Agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori qualificati: una valutazione sociologica p. 201
Mattia Vitiello

IL DIRITTO AL GRATUITO PATROCINIO NELLA RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO (SECA): UN PASSO AVANTI E DUE INDIETRO?

Silvia Favalli*

SOMMARIO 1. Introduzione. – 2. Accesso alla giustizia, gratuito patrocinio e diritti umani. – 2.1. La natura giuridica del gratuito patrocinio: diritto umano a sé stante o mero elemento integrante i diritti umani esistenti? – 2.2. La nozione di gratuito patrocinio: standard minimo e soggetti vulnerabili. – 3. Il diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti protezione internazionale: una panoramica del contesto internazionale ed europeo. – 4. Il diritto al gratuito patrocinio nel Sistema europeo comune di asilo (SECA). – 5. Il diritto al gratuito patrocinio e la riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA): ... – 5.1. ...un passo avanti... – 5.2. ...e due indietro? – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Sotto la pressione della cosiddetta “crisi dei migranti¹ europea”,² la Commissione europea ha adottato un programma di azione, l’Agenda europea sulla migrazione del

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

*Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università degli Studi di Pavia. Indirizzo e-mail: silvia.favalli01@ateneopv.it

¹ Il termine “migranti”, nel suo significato più ampio e generale, è tale da includere un’ampia varietà di situazioni umane molto diverse fra loro: lavoratori migranti, richiedenti asilo, rifugiati, migranti irregolari, cittadini di Stati parte di una convenzione residenti in altri Stati contraenti, cittadini dell’UE che si spostano in altri Paesi europei, apolidi, ecc. Infatti, ciascuna di queste “categorie” di soggetti assume specifica rilevanza in materia di asilo e immigrazione, laddove esistono normative internazionali *ad hoc* oppure si tratti di soggetti la cui situazione è tale da meritare particolare attenzione. Vedi, in proposito, J. MCBRIDE, *Access to justice for migrants and asylum seekers in Europe*, European Committee on Legal Cooperation (CDCJ), 2009. Per un approccio critico alle differenti categorizzazioni di migranti e rifugiati, vedi invece K. LONG, *When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection*, in *Migration Studies*, 2013, n. 1, pp. 4-26. Per una trattazione ad ampio respiro della definizione di rifugiato nel diritto internazionale, vedi G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The refugee in international law*, Oxford, 2007. Vedi inoltre C. CAMPIGLIO, *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in G. CORDINI, V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell’immigrazione*, Modena, 2010; C. RICCI, *I diritti “essenziali” della convivenza universale*, in E. BETTINELLI, *Umanità e sovranità. I diritti negati ai migranti (1986-2015)*, Pavia, 2017.

² Come rilevano Niemann e Zaun, piuttosto che di “crisi dei migranti europea”, sarebbe più appropriato parlare di crisi strutturale del Sistema europeo comune di asilo (SECA). A. NIEMANN, N. ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2018, n. 1, pp. 3-22.

2015, nell'ambito del quale sono state prospettate numerose iniziative volte ad affrontare il tema dell'immigrazione in modo "coerente e globale". Fra queste, rientra anche la prospettata riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA), in merito alla quale il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha emanato sette proposte normative. Nello specifico, questo pacchetto di riforme comprende la rifusione del Regolamento Dublin III e del Regolamento Eurodac, una proposta di regolamento sull'istituzione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA), una proposta di regolamento che istituisce una procedura comune di asilo nell'UE, una proposta di regolamento che sostituisce la Direttiva Qualifiche, la rifusione della Direttiva Accoglienza e, infine, una proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'UE per il reinsediamento.

A dispetto delle numerose posizioni critiche espresse in dottrina,³ la prospettata riforma contiene alcune importanti innovazioni con riferimento ai diritti delle persone "con esigenze speciali"⁴ e dei minori non accompagnati,⁵ oltre che in materia di accesso al gratuito patrocinio dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, il diritto del richiedente asilo di beneficiare del gratuito patrocinio nelle varie fasi della procedura di asilo viene riconosciuto e garantito quale necessario corollario del principio di *non-refoulement*⁶ e del fondamentale diritto di accesso alla giustizia del richiedente protezione internazionale.⁷

³ Fra i molti, P. BENDEL, *EU Refugee Policy in Crisis. Blockades, Decisions, Solutions*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13536.pdf>; C. HRUSCHKA, *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, blog post, 17 maggio 2016, <http://eumigrationlawblog.eu/>; F. MAIANI, *The Reform of Dublin III Regulation, Study for the European Parliament*, PE 571, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU%282016%29571360_EN.pdf; V. CHETAIL, *Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System*, in *European Journal of Human Rights*, 2016, pp. 584-602; M. CELLINI, *Filling the Gap of the Dublin System: A Soft Cosmopolitan Approach*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2017, n. 1, pp. 944-962; M. CECCORULLI, *On Protection and Justice: The Proposals for Reform of the Common European Asylum System*, in *GLOBUS Research Papers*, 2018, n. 4.

⁴ D. FERRI, *The Role of the European Union in Protecting the Rights of Asylum Seekers with Disabilities*, in S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, 2017, Trieste, pp. 89-106; ECRE, *Vulnerability in European asylum procedures: new AIDA comparative report*, 2017, <https://www.ecre.org/vulnerability-in-european-asylum-procedures-new-aida-comparative-report/>.

⁵ S. BALDIN, M. ZAGO, *The Common European Asylum System and the Social Emergency of Unaccompanied Foreign Minors*, in S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *op. cit.*, pp. 63-88.

⁶ M. GIUFFRÈ, *Access to Asylum at Sea? Non-refoulement and a Comprehensive Approach to Extraterritorial Human Rights Obligations*, in V. MORENO-LAX, E. PAPASTAVRIDIS (a cura di), *"Boat Refugees" and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Leiden-Boston, 2016, pp. 248-275.

⁷ Anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è mobilitata con iniziative *ad hoc* volte a far fronte agli ingenti flussi migratori globali. In particolare, con l'adozione della Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti del 19 settembre 2016, l'AG ha iniziato un processo biennale destinato a concludersi con l'adozione di due patti globali, uno incentrato sui rifugiati e l'altro sulla migrazione sicura, ordinata e regolare. A tale riguardo, il 28 aprile 2017 il Relatore speciale ONU sui diritti dei migranti ha presentato un report che propone lo sviluppo di un programma d'azione (Agenda) per facilitare la mobilità umana. Questo programma d'azione comprende otto obiettivi, volti a facilitare la mobilità umana nei prossimi 15 anni e a garantire nel contempo il rispetto dei diritti umani di tutti i migranti. Per i fini di questo contributo, appare opportuno mettere in rilievo l'obiettivo n. 5, che sottolinea la necessità di fornire a migranti e richiedenti asilo l'effettivo accesso alla giustizia, nella consapevolezza che solo sistemi giudiziari efficaci e accessibili permettono il superamento di situazioni di esclusione, discriminazione ed

In questo contesto, il presente contributo si propone di analizzare il delicato tema del diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti protezione internazionale nell'ordinamento europeo, alla luce della proposta di riforma SECA. A tal fine, verrà dapprima proposto un breve inquadramento, privo peraltro di ogni pretesa di esaustività, del diritto al gratuito patrocinio nel panorama dei diritti umani, concentrandosi sulla sua natura giuridica e sulla sua nozione (paragrafo 2). In seguito, verranno succintamente analizzate le principali norme internazionali ed europee relative al diritto al gratuito patrocinio a favore dei richiedenti asilo, con l'intento di descrivere brevemente il quadro giuridico rilevante in materia (paragrafo 3). Infine, verrà affrontato specificamente il tema nella prospettiva del Sistema europeo comune di asilo (paragrafo 4) e della relativa proposta di riforma (paragrafo 5), proponendo da ultimo una concisa conclusione critica (paragrafo 6).

2. Accesso alla giustizia, gratuito patrocinio e diritti umani

2.1. La natura giuridica del gratuito patrocinio: diritto umano a sé stante o mero elemento integrante i diritti umani esistenti?

Nell'ambito del sistema di tutela dei diritti umani, il diritto al gratuito patrocinio viene considerato una componente centrale del diritto di accesso alla giustizia.⁸ Ed

emarginazione cui sono soggetti. Nel riconoscere che uno dei principali ostacoli nell'accesso alla giustizia per i migranti è il costo della consulenza legale, tale obiettivo mette in luce la necessità di garantire parità di accesso al gratuito patrocinio. In tal senso, il report sottolinea l'importanza di garantire parità di accesso a tutti i migranti all'informazione giuridica, all'assistenza e alla rappresentanza legale di professionisti competenti e a servizi di interpretazione e traduzione (target n. 5.5), riconoscendo il ruolo del diritto al gratuito patrocinio quale componente centrale delle strategie per migliorare l'accesso alla giustizia. Vedi ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, A/HRC/35/25, 28 aprile 2017, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/285.

⁸ Il diritto di accesso alla giustizia è di natura particolarmente complessa. Infatti, oltre a interessare i diversi rami del diritto, quali il diritto civile, penale e amministrativo, comprende a sua volta una serie di diritti, di natura per lo più processuale. Esemplicativamente, il diritto di accesso alla giustizia ricomprende - tra molti altri - il principio di uguaglianza davanti alla legge, il diritto all'equo processo, il diritto a un rimedio efficace, il diritto al gratuito patrocinio, il diritto alla presunzione di innocenza, il diritto ad un secondo grado di giudizio, il diritto di ottenere un risarcimento in caso di errore giudiziario. In proposito, fra i molti, M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective*, in *Buffalo Law Review*, n. 27, 1977, pp. 181-292; J. WEISNER, K.F. KOCH, *Access to justice*, in M. CAPPELLETTI, B. GARTH, Vol. 2. *Alphan aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff*, 1979; M. CAPPELLETTI, B. GARTH., N. TROCKER, *Access to Justice, Variations and Continuity of a World-Wide Movement*, in *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, n. 4, 1982, pp. 664-707; F. FRANCIONI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, 2008; FRA, *Handbook on European law relating to access to justice*, Strasburgo, 2016; J.H. GERARDS, L.R. GLAS, *Access to justice in the European Convention on Human Rights system*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, n. 1, 2017, pp. 11-30; T. CORNFORD, *The meaning of access to justice*, in E. PALMER, T. CORNFORD, Y. MARIQUE, A. GUINCHARD (a cura di), *Access to Justice: Beyond the Policies and Politics of Austerity*, Bloomsbury Publishing, 2016; A.A.C. TRINIDADE, *Some reflections on access to justice in its worldwide dimension*, in R. WOLFRUM, M. SERŠIĆ, T. ŠOŠIĆ (a cura di), *Contemporary Developments in International Law. Essays*

invero, l'assistenza legale gratuita, intesa quale mezzo per garantire l'accesso alla giustizia dei soggetti vulnerabili, è un tema che trova degli antecedenti storici ormai risalenti nella storia del diritto internazionale e dei diritti umani.

Già a far data dal 1924, la Società delle Nazioni si interrogava circa l'opportunità di istituire dei facilitatori a livello transnazionale volti a fornire allo straniero (residente o meno) tutte le informazioni e l'assistenza necessarie ad accedere al gratuito patrocinio nello Stato non nazionale.⁹ Successivamente, sotto l'egida delle Nazioni Unite, a partire dagli anni Settanta, la tutela del diritto al beneficio del gratuito patrocinio si sviluppava in maniera differente in diverse aree del mondo. Mentre in Europa si affermava l'idea che lo Stato è obbligato a garantire agli indigenti il diritto di beneficiare del gratuito patrocinio, quale diritto fondamentale dell'individuo,¹⁰ nei Paesi dell'America Latina, dell'Asia e dell'Africa interessati dal processo di decolonizzazione la tutela di tale diritto si sviluppava al di fuori del contributo statale. Traeva infatti la sua origine da associazioni non governative (per i diritti sociali, la decolonizzazione, i diritti dei lavoratori, etc.) che fornivano assistenza legale gratuita, al fine di trasformare il sistema legale e governativo esistente, in un'ottica di sviluppo economico e sociale del Paese. Tale tendenza ha trovato successivamente un riconoscimento dalle stesse Nazioni Unite con l'affermazione del diritto allo sviluppo, consacrato dall'omonima Dichiarazione del 1986,¹¹ e della sua *accountability* anche tramite la tutela dell'accesso alla giustizia per tutti.¹² Ciononostante, mentre l'accesso alla giustizia viene garantito e tutelato quale diritto fondamentale in numerosi strumenti internazionali universali e regionali a protezione dei diritti umani,¹³ al contrario il diritto al gratuito patrocinio non trova espressa menzione all'interno dei trattati sui diritti umani. In particolare, rimane ancora ad oggi aperto il dibattito inerente la natura giuridica del diritto al gratuito patrocinio nel sistema di tutela dei diritti umani.

in Honour of Budislav Vuka, Brill, 2015; A.A.C. TRINIDADE, *The access of individuals to international justice*, Oxford, 2011.

⁹ Per l'evoluzione storica del diritto al gratuito patrocinio nel sistema di tutela dei diritti umani internazionale, vedi P.B. PAYOYO, *The Right to Legal Assistance as a Human Right*, in *The World Bulletin*, 1992, n. 8, pp. 11-21.

¹⁰ COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Resolution (78) 8 on legal aid and advice*, 1978.

¹¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 41/128, *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, del 4 dicembre 1986.

¹² Dichiarazione del Relatore Speciale sul diritto allo sviluppo, SAAD ALFARARGI, *The right to development and inequalities*, presentata a Ginevra il 24 aprile 2018, p. 5: "Inclusion and participation should also be accompanied by adequate accountability mechanisms. Again, access to information is paramount in this regard. States must ensure that affected individuals and communities understand what their rights are and how they can claim them when they have been violated in the context of development processes. In Addis, it was highlighted that one way to ensure accountability is for States to provide avenues to claim economic and social rights through courts and/or quasi-judicial mechanisms".

¹³ Articolo 8 della Dichiarazione Universale del 1948 (UDHR), articolo 13 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (CRPD), articolo 9 della Convenzione di Åhrhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998, articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), articolo 25 della Convenzione americana sui diritti umani, articolo 7 della Carta africana e articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE).

Nella più recente dottrina giuridica, il principale punto di scontro riguarda la qualificazione del diritto al gratuito patrocinio quale autonomo diritto (dal carattere sostanziale), oppure quale mero elemento (dal carattere procedurale) dei diritti umani esistenti. Nello specifico, parte della dottrina sostiene che il gratuito patrocinio non può che essere un diritto umano a sé stante, poiché è essenziale per garantire il più generale diritto di accesso alla giustizia.¹⁴ Di conseguenza, esso si configurerebbe come un autonomo diritto umano, seppur sempre strettamente collegato al più generale diritto di accesso alla giustizia. Tale posizione sembra avallata dall'ex relatore delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, Gabriela Knaul, la quale ha espressamente affermato che il gratuito patrocinio è un diritto a sé stante, oltre che un presupposto essenziale per l'esercizio e il godimento di una serie di diritti umani, compresi i diritti ad un processo equo e ad un rimedio effettivo.¹⁵

A questa posizione però si oppone altra parte della dottrina, secondo cui tale argomentazione presenta un difetto di fondo, in quanto si poggia su basi retoriche più che concettuali.¹⁶ Ed infatti, uno dei principali punti deboli della teorizzazione del diritto al gratuito patrocinio come diritto umano risiede nella sua qualificazione come diritto sostanziale a sé stante, piuttosto che come un mero elemento dei diritti umani sostanziali afferenti al processo,¹⁷ quali il diritto a un processo equo¹⁸ o ad un ricorso effettivo. Si presume quindi che il diritto al gratuito patrocinio sia un elemento dei diritti umani esistenti – e, in tale veste, parte integrante del sistema dei diritti umani – ma non un diritto umano autonomo in sé. In buona sostanza, seguendo questa argomentazione, il gratuito patrocinio, in forza della sua natura giuridica, non sarebbe suscettibile di essere considerato un nuovo diritto umano sostanziale,¹⁹ quanto piuttosto una componente del diritto di accesso alla giustizia.

Tuttavia, a tal riguardo, un'ultima considerazione merita rilievo: la nozione di diritto al gratuito patrocinio come diritto umano a sé stante sembra emergere, seppur implicitamente, nell'articolo 13 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (CRPD) e nell'articolo 5 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD). Secondo l'interpretazione fornita da alcuni studiosi, infatti, tali disposizioni – che pure non fanno alcuna espressa menzione dell'assistenza legale gratuita – sottintendono il riconoscimento del diritto al gratuito patrocinio in capo alle persone con disabilità²⁰ e alle persone che si trovano in situazioni

¹⁴ K. JÜRILÖÖ, *Free Legal Aid - A Human Right*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2015, no. 3, pp. 203-219.

¹⁵ OHCHR 2013, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, Gabriela Knaul, A/HRC/23/43, 15 marzo 2013, par. 20.

¹⁶ S. RICE, *Reasoning a Human Right to Legal Aid*, in A. FLYNN, J. HODGSON, *Access to Justice and Legal Aid: Comparative Perspectives on Unmet Legal Need*, Oxford-Portland, 2017, pp. 195-220.

¹⁷ *Ibidem*, p. 210.

¹⁸ A. FLYNN, J. HODGSON, J. MCCULLOCH, N. BRONWYN, *Legal aid and access to legal representation: re-defining the right to a fair trial*, in *Melbourne University Law Review*, 2016, n. 1, pp. 207-220.

¹⁹ *Ibidem*, p. 211.

²⁰ F. GIBSON, *Article 13 of the CRPD: A Right to Legal Aid?*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2010, n. 2, pp. 123-142.

di discriminazione razziale.²¹ Con riferimento all'articolo 13 CRPD, questa tesi sembra trovare una conferma nei più recenti pareri del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, laddove, nel caso *Boris Makarov c. Lituania*,²² afferma che la nozione di "accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri" ricomprende anche l'obbligo per lo Stato di garantire l'assistenza legale gratuita alle persone con disabilità. In relazione alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, invece, il Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale ricomprende il diritto al gratuito patrocinio nel "diritto ad un eguale trattamento avanti i tribunali ed a ogni altro organo che amministri la giustizia" dell'articolo 5 CERD, letto in combinato disposto con l'articolo 6 CERD, vale a dire l'obbligo per gli Stati parti di garantire "una protezione e un mezzo di gravame effettivi".²³ Così interpretate, queste norme – pur non riconoscendo esplicitamente un diritto autonomo (o forse un diritto umano) al gratuito patrocinio – potrebbero aprire la strada ad una più ampia affermazione del diritto al gratuito patrocinio quale autonomo diritto nel contesto dei diritti umani. Invero, sarebbe illogico ritenere che tale diritto sia garantito solo alle persone con disabilità e alle persone che si trovano di fronte a discriminazioni razziali e non nei confronti di ogni essere umano.

2.2. La nozione di gratuito patrocinio: standard minimo e soggetti vulnerabili

Comunemente, per gratuito patrocinio si intende la possibilità per la persona non abbiente di essere assistita e rappresentata gratuitamente da un consulente legale, sia per agire sia per difendersi in giudizio. Sul piano tecnico-giuridico, tuttavia, tale nozione dà luogo a problemi definitori di non poco conto, soprattutto all'interno del panorama giuridico internazionale.

Occorre in primo luogo rilevare come nessuno dei trattati sui diritti umani ad oggi esistenti preveda una precisa definizione di gratuito patrocinio. In tale contesto, il diritto al gratuito patrocinio ha conosciuto una diversa evoluzione in materie afferenti al diritto penale e al diritto civile e amministrativo. Mentre nel ramo penale il diritto al gratuito patrocinio si è sviluppato come parte integrante del diritto all'equo processo,²⁴ sul piano civile e amministrativo non esiste una disposizione che faccia esplicito riferimento al patrocinio a spese dello Stato. Significativamente, l'unica definizione di gratuito patrocinio rinvenibile in uno strumento giuridico internazionale (seppur non vincolante) è quella inserita all'interno nei Principi e linee guida dell'ONU sull'accesso all'assistenza legale gratuita nei sistemi di giustizia penale²⁵ del 2012: esse

²¹ S. RICE, *op. cit.*, p. 206.

²² Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, parere del 5 ottobre 2017, ricorso n. 30/2015, CRPD/C/18/D/30/2015, *Boris Makarov c. Lituania*.

²³ Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale, raccomandazione del 20 agosto 2004, *General recommendation No. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*.

²⁴ A. FLYNN, J. HODGSON, J. MCCULLOCH, N. BRONWYN, *op. cit.*, p. 199.

²⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, 20 dicembre 2012, A/67/458.

costituiscono il primo strumento internazionale dedicato al diritto al gratuito patrocinio e si riferiscono esclusivamente al diritto penale.

Non a caso, d'altronde, il primo strumento giuridico vincolante a tutela dei diritti umani a prevedere espressamente il diritto al gratuito patrocinio, il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR),²⁶ si riferisce esclusivamente all'ambito penale. L'art. 14(3)(d) prevede infatti che ogni individuo accusato di un reato ha diritto "a vedersi assegnato un difensore d'ufficio, a titolo gratuito se egli non dispone di mezzi sufficienti per compensarlo". Tale disposizione, assieme ai Principi del 2012 citati sopra, getta le basi per una concettualizzazione del gratuito patrocinio come "precondizione" per garantire il diritto a un processo equo e un rimedio efficace per gli indagati e gli imputati.

Con riferimento ai sistemi regionali di tutela dei diritti umani, occorre fare una distinzione. Mentre il sistema regionale americano²⁷ limita il campo di applicazione del gratuito patrocinio al ramo penale, all'opposto, il sistema di tutela dei diritti umani africano²⁸ ed europeo forniscono un'interpretazione più ampia del concetto di gratuito patrocinio, comprendente sia l'ambito penale sia quelli civile e amministrativo.

In particolare, in Europa, benché l'articolo 6(3)(c) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) si limiti ad affermare il diritto dell'imputato o indagato di ricevere assistenza legale gratuita a determinate condizioni, a seguito della storica sentenza *Airey c. Irlanda* della Corte europea dei diritti dell'uomo,²⁹ la portata precettiva dell'articolo 6(1) della CEDU viene estesa oltre l'ambito penale. E ciò in quanto parte integrante del diritto di accesso alla giustizia in generale.³⁰ Su questa stessa linea, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta UE) non prevede tale distinzione fra rami del diritto,³¹ laddove l'articolo 47 sancisce che "a coloro che non dispongono di

²⁶ M. NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Second edition, Kehl-Strasbourg-Arlington, 2005.

²⁷ Nel sistema interamericano, l'articolo 45(i) della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani impone agli Stati membri di adottare adeguati provvedimenti al fine di garantire il gratuito patrocinio per permettere ai non abbienti di avere accesso alla giustizia. L'articolo 8 paragrafo 2 lettera e) della Convenzione americana sui diritti umani riconosce ad ogni persona accusata di un reato il diritto inalienabile di essere assistito da un avvocato fornito dallo Stato ed eventualmente pagato a spese dello Stato stesso, se ne ricorrano le condizioni.

²⁸ Nel sistema africano, la Commissione africana sui diritti umani e dei popoli, nell'interpretare il diritto a un processo equo sancito dalla Carta africana per i diritti umani e dei popoli, ha avuto modo di chiarire che l'imputato e la parte civile, ogniqualvolta non abbiano i mezzi per provvedere al pagamento, hanno il diritto di avere assistenza legale gratuita. Vedi S. RICE, *op. cit.*, p. 200.

²⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Camera, sentenza del 9 ottobre 1979, ricorso n. 6289/73, *Airey c. Irlanda*.

³⁰ A. MOWBRAY, *The Creativity of the European Court of Human Rights*, *Human Rights Law Review*, n. 1, 2005, pp. 57-79.

³¹ E. GRUODYTĖ, S. KIRCHNER, *The Contribution of the European Charter of Human Rights to the Right to Legal Aid*, in T. KERIKMÄE (a cura di), *Protecting Human Rights in the EU*, Berlino-Heidelberg, 2014, pp. 71-90; S. PEERS, *Europe to the Rescue? EU Law, the ECHR and Legal Aid*, in E. PALMER, T. CORNFORD, Y. MARIQUE, A. GUINCHARD, *Access to Justice Beyond the Policies and Politics of Austerity*, Oxford-Portland, 2016, pp. 53-68.

mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”.³²

In questo contesto normativo, in via giurisprudenziale³³ si è gradualmente sviluppata una sorta di nozione standard di gratuito patrocinio, comprendente alcuni elementi fondamentali minimi: l’accesso alla consulenza legale, all’assistenza legale e alla rappresentanza legale gratuite. A partire da questo standard minimo, il concetto di gratuito patrocinio sviluppato da ciascuno Stato può anche comprendere l’accesso all’informazione riguardante i diritti azionabili e gli istituti legali rilevanti, oltre che l’accesso ad eventuali strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.³⁴ In particolare, la Dichiarazione di Kiev sul diritto al gratuito patrocinio dedica un’attenzione particolare alla promozione dei servizi di assistenza legale ai cosiddetti soggetti vulnerabili, fra i quali ricomprende anche i richiedenti asilo, i rifugiati, gli sfollati interni, gli apolidi e i cittadini stranieri. In tal senso, l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati,³⁵ come anche il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa,³⁶ interpreta la nozione di assistenza legale come ricomprendente l’assistenza gratuita non solo di un professionista legale, ma anche di un interprete³⁷ durante il colloquio con le autorità del richiedente asilo. Allo stesso modo, il Parlamento europeo – negli emendamenti proposti in prima lettura alla proposta di riforma SECA, che verranno meglio analizzati nel prosieguo della trattazione – inserisce nella stessa nozione anche l’assistenza di un mediatore culturale.

3. Il diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti protezione internazionale: breve panoramica del contesto internazionale ed europeo

Le norme internazionali dedicate alla tutela dei rifugiati e dei richiedenti asilo rimangono per lo più silenti in merito al delicato tema dell’accesso al gratuito patrocinio dei richiedenti protezione internazionale.

Significativamente, la Convenzione sui rifugiati del 1951 dispone un diverso livello di garanzia, con riferimento all’accesso al gratuito patrocinio, a seconda della situazione del soggetto interessato. La convenzione sancisce, all’articolo 16, che ai rifugiati deve essere garantito lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato nel quale essi

³² EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS, *Commentary of the Charter of fundamental rights of the European union*, 2006, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf.

³³ Per l’analisi della giurisprudenza rilevante, si rimanda a S. RICE, *op. cit.*, p. 203 ss.

³⁴ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, 20 dicembre 2012, A/67/458.

³⁵ UNHCR, *Asylum processes. Fair and efficient asylum procedures*, EC/GC/01/12, 2001.

³⁶ COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D’EUROPA, *Recommendation concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders* (CommDH(2001)19), 19 settembre 2001.

³⁷ Per una disamina del diritto all’interprete come norma di diritto internazionale consuetudinario, vedi J. SHERMAN, *The Right to an Interpreter under Customary International Law*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2016, n. 3, pp. 257- 302.

hanno la residenza abituale con riferimento all'accesso alla giustizia e al gratuito patrocinio. Occorre notare, tuttavia, che, in materia, il testo convenzionale impone un diverso livello di tutela ai rifugiati con residenza abituale nello Stato di accoglienza rispetto ai rifugiati senza tale caratteristica. Solo i primi potranno accedere al diritto al gratuito patrocinio alle stesse condizioni del cittadino di quello Stato, mentre ai secondi si applicherà la stessa disciplina riservata allo straniero.³⁸ Con riferimento poi alla peculiare situazione dei richiedenti asilo, come è stato rilevato in dottrina,³⁹ questa disposizione non fornisce alcuna garanzia esplicita in merito all'accesso al gratuito patrocinio durante il procedimento volto alla determinazione da parte delle autorità nazionali dello *status* di rifugiato. In particolare, l'assenza di tale garanzia rifletterebbe il fatto che la Convenzione sui rifugiati riguarda solo la posizione delle persone che godono di questo *status*. Tuttavia, un'interpretazione restrittiva del testo convenzionale porterebbe a negare il diritto di accesso all'assistenza legale al richiedente asilo che astrattamente soddisfa i criteri necessari al riconoscimento dello *status* di rifugiato, solo perché il suo *status* non è ancora stato ufficialmente riconosciuto dalle autorità nazionali competenti. In questo senso, si ritiene che la disposizione in esame – letta alla luce dell'oggetto e dello scopo della Convenzione stessa – non possa che essere interpretata in senso estensivo a favore al richiedente protezione internazionale, e quindi come riferita alla situazione di fatto di un rifugiato, mentre non è richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

È stato inoltre rilevato che l'ambito di applicazione effettivo di questa disposizione rimane nella pratica molto ristretto.⁴⁰ Infatti, la norma si riferisce specificamente all'accesso alla giustizia nell'ambito del procedimento contenzioso, senza considerare la procedura non contenziosa dinanzi agli organi amministrativi – quando, all'opposto, la procedura di asilo è spesso proprio una procedura amministrativa di tipo non contenzioso. Si aggiunga poi che la Convenzione fa solo un generico riferimento all'accesso alla giustizia per i rifugiati, senza prendere in considerazione altri aspetti essenziali, quali l'accesso all'informazione in merito ai propri diritti, oltre che all'assistenza di un legale al momento del primo (e spesso cruciale) contatto con le autorità nazionali.

Con riferimento invece all'ambito regionale europeo, il Consiglio d'Europa promuove il diritto all'accesso alla giustizia e il diritto al gratuito patrocinio attraverso diversi strumenti normativi vincolanti e non. Ad esempio, sono diverse le risoluzioni del Comitato dei Ministri⁴¹ che esplicitamente raccomandano che a nessun individuo sia

³⁸ J.C. HATHAWAY, *The rights of refugees under international law*, Cambridge, 2005, p. 908.

³⁹ J. MCBRIDE, *Access to justice for migrants and asylum seekers in Europe*, European Committee on Legal Cooperation (CDCJ), 2009.

⁴⁰ B. MIKOLAJZYC, *Legal aid for applicants for international protection*, in V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System - The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, 2016, pp. 446-470.

⁴¹ COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Resolution (76) 5 on legal aid in civil, commercial and administrative matters*, 1976; COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Resolution (78) 8 on legal aid and advice*, 1978; COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Recommendation (2005)12 containing an application form for legal aid abroad for use under the European Agreement on*

impedito di promuovere o difendere in giudizio i propri diritti da ostacoli di natura economica e, a tal fine, che a ciascuno sia dato accesso al gratuito patrocinio, ove necessario. In aggiunta, il diritto al gratuito patrocinio è espressamente sancito sia nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sia nella Carta sociale europea (CES),⁴² mentre la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani⁴³ si concentra sulla peculiare situazione dei migranti vittime della tratta, riconoscendo loro il diritto di beneficiare di assistenza legale gratuita per poter rivendicare i loro diritti dinanzi ai tribunali nazionali (articolo 15). Tuttavia, poiché nessuno degli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa fa riferimento alla peculiare situazione dei richiedenti protezione internazionale e al loro diritto di presentare efficacemente domanda di asilo, tale importante lacuna è stata colmata dalla più recente giurisprudenza della CEDU. Nello specifico, la Corte europea ha avuto modo di precisare che il richiedente protezione internazionale deve avere accesso all'assistenza legale gratuita e all'ausilio di un interprete nel corso del procedimento di asilo. Infatti, in linea con gli orientamenti del Comitato dei Ministri sulle garanzie procedurali in materia di asilo⁴⁴ e le procedure di rimpatrio,⁴⁵ in diverse occasioni la Corte europea ha rilevato la violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in base agli articoli 13 e 5 della Convenzione. In particolare, la Corte ha chiarito che, ai sensi dell'articolo 13 CEDU, lo Stato deve fornire un rimedio giurisdizionale che sia sufficientemente accessibile all'individuo anche sulla base di una valutazione puramente pratica. In tal senso, nell'ambito del procedimento di asilo le autorità nazionali devono tenere conto anche delle barriere linguistiche affrontate dal migrante, nonché garantirgli il libero accesso alle necessarie informazioni e all'assistenza di un legale.⁴⁶ Tali garanzie, peraltro, non possono essere negate o derogate neppure in alto mare (si pensi ai salvataggi in mare nel caso *Hirsi*)⁴⁷ o in zone di frontiera internazionale (quali il confine fra Spagna e Marocco nell'enclave di Melilla).⁴⁸ Infine, nell'ambito dell'ordinamento

the transmission of applications for legal aid (CETS No. 092) and its Additional Protocol (CETS No. 179), 2005.

⁴² Mentre il diritto di accesso alla giustizia e all'equo processo sono tipicamente qualificati come diritti civili e politici, il diritto al gratuito patrocinio, che ha anche una dimensione economico-finanziaria, viene considerato non solo un diritto politico, ma anche un diritto sociale ed economico. Vedi in proposito E. GRUODYTĖ, S. KIRCHNER, *op.cit.*, p. 72.

⁴³ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia, 15 maggio 2005.

⁴⁴ COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, 1 luglio 2009.

⁴⁵ COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Twenty guidelines on forced return*, 4 maggio 2005.

⁴⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte (Seconda Sezione), sentenza del 22 settembre 2009, ricorso n. 30471/08, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte (Quinta Sezione), 22 febbraio 2012, ricorso n. 9152/09, *I.M. c. Francia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte (Seconda sezione), 31 ottobre 2014, ricorso n. 16643/09, *Sharifi et al. c. Italia e Grecia*.

⁴⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, *Hirsi Jamaa et al. c. Italia*.

⁴⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorsi n. 8675/15 e 8697/15, Corte (Terza sezione), *N.D. e N.T. c. Spagna*.

giuridico dell'UE, il diritto dei richiedenti asilo all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite è sancito direttamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Deriva in particolare dal combinato disposto degli articoli 18, che stabilisce il diritto di asilo nel diritto UE, e 47, che fornisce le garanzie procedurali necessarie per la tutela del diritto a un ricorso effettivo e al gratuito patrocinio, della Carta UE.⁴⁹ Si aggiunga poi che l'articolo 78 del TFUE impone all'Unione di sviluppare una politica comune in materia di asilo, stabilendo così la base giuridica per il cosiddetto Sistema europeo comune di asilo (SECA), che sarà oggetto specifico della successiva trattazione.⁵⁰ Su queste basi, sono inoltre stati emanati atti di diritto derivato che stabiliscono alcune disposizioni specifiche in materia di accesso al beneficio del gratuito patrocinio dei residenti di lungo periodo,⁵¹ dei migranti irregolari⁵² e dei richiedenti asilo.⁵³

4. Il diritto al gratuito patrocinio nel Sistema europeo comune di asilo (SECA)

A seguito del Consiglio europeo di Tampere del 1999, l'Unione europea ha elaborato un Sistema europeo comune di asilo (SECA), al fine di elaborare politiche condivise in materia di asilo e immigrazione. Tale sistema è oggi composto dalla cosiddetta Direttiva Qualifiche (direttiva 2011/95/UE),⁵⁴ dalla Direttiva Accoglienza (direttiva

⁴⁹ E. GUILD, S. GRANT, *CEPS Research Report no. 2017/05: What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?*, 2017, http://aei.pitt.edu/85023/1/COMPACTS_RRpt_No_2017-05.pdf.

⁵⁰ ALTO COMMISSARIATO PER LE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice - Key findings and recommendations*, marzo 2010, <http://www.unhcr.org/protection/operations/4ba9d9d9/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-recommendations-law-practice.html>; EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *The duty to inform applicants about asylum procedures: the asylum-seeker perspective*, settembre 2010, <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/duty-inform-applicants-about-asylum-procedures-asylum-seeker-perspective>; EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*, settembre 2010, <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/access-effective-remedies-asylum-seeker-perspective>; ECRE/ELENA, *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, ottobre 2010, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Survey-on-Legal-Aid-for-Asylum-Seekers-in-Europe_October-2010.pdf.

⁵¹ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, del 25 novembre 2003, in GUUE L 16, 23.1.2004, pp. 44-53.

⁵² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 16 dicembre 2008, in GUUE L 348, 24.12.2008, pp. 98-107.

⁵³ Per un'analisi delle fonti di diritto derivato in materia di accesso al gratuito patrocinio dei richiedenti asilo, si rimanda al successivo paragrafo 4.

⁵⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, del 13 dicembre 2011, in GUUE 337, 20.12.2011, pp. 9-26.

2013/33/UE),⁵⁵ dalla Direttiva Procedure (direttiva 2013/32/UE),⁵⁶ dal Regolamento Dublino III (regolamento UE n. 604 del 2013),⁵⁷ oltre che dal Regolamento Eurodac (regolamento UE n. 603 del 2013).⁵⁸

Con particolare riferimento al diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti asilo, risultano di particolare rilievo alcune disposizioni della Direttiva Procedure, della Direttiva Accoglienza e del Regolamento Dublino III, in relazione all'accesso alle informazioni giuridiche e procedurali da parte dei richiedenti asilo e dei loro difensori, ai limiti posti al diritto di beneficiare dell'assistenza di un consulente legale nelle varie fasi della procedura di asilo e all'obbligo di garantire l'assistenza di un interprete durante il colloquio personale da tenersi con l'interessato.

La Direttiva Procedure, infatti, sancisce che ai richiedenti asilo siano fornite le informazioni giuridiche e procedurali (articolo 19), oltre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite, solo in fase di ricorso (articolo 20),⁵⁹ mentre lascia agli Stati membri ampia discrezionalità con riferimento alle modalità, esenzioni e limitazioni alla concessione del gratuito patrocinio.⁶⁰ L'articolo 8 consente inoltre agli Stati membri di limitare l'accesso alle informazioni riguardanti la procedura di asilo dei richiedenti presenti ai valichi di frontiera. Nello specifico, le autorità nazionali possono imporre limiti alla presenza di organizzazioni e persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti nelle zone di frontiera, ma solo qualora ciò sia obiettivamente necessario per "la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa dei valichi interessati, purché l'accesso non risulti in tal modo seriamente ristretto o non sia reso impossibile". Allo stesso modo, gli Stati membri possono anche limitare l'accesso del consulente legale del richiedente alle informazioni contenute nella pratica del richiedente "qualora la divulgazione di informazioni o fonti comprometta la sicurezza nazionale, la sicurezza

⁵⁵ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, 29.6.2013, pp. 96-116.

⁵⁶ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, 29.6.2013, pp. 60-95.

⁵⁷ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, 29.6.2013, pp. 31-59.

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, 29.6.2013, pp. 1-30.

⁵⁹ C. COSTELLO, E. HANCOX, *The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee*, in V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System - The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, 2016, pp. 375-445.

⁶⁰ B. MIKOLAJZYC, *op. cit.*, p. 447.

delle organizzazioni o delle persone che forniscono dette informazioni o la sicurezza delle persone cui le informazioni si riferiscono o qualora gli interessi investigativi relativi all'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle autorità competenti degli Stati membri o le relazioni internazionali degli Stati membri siano compromesse" (articolo 23). Tuttavia, in tali casi, gli Stati membri devono stabilire nel diritto nazionale procedure che garantiscano il rispetto dei diritti di difesa del richiedente. Inoltre, in fase di impugnazione, l'assistenza e la rappresentanza legale gratuita possono essere limitate da numerose condizioni. Gli Stati membri possono decidere di concedere il gratuito patrocinio "soltanto a chi non disponga delle risorse necessarie", e solo nelle procedure di impugnazione dinanzi a un giudice di primo grado e non per i ricorsi o riesami ulteriori previsti dal diritto nazionale, compresi i riesami ulteriori delle cause o i giudizi d'appello. Possono imporre limiti monetari e temporali "purché essi non costituiscano restrizioni arbitrarie all'accesso alla fornitura di informazioni giuridiche e procedurali e all'assistenza e rappresentanza legali" (articolo 21). Possono inoltre limitare l'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legale gratuita ai richiedenti che non sono più presenti sul loro territorio (articolo 41, paragrafo 2, lettera c). Allo stesso modo, gli Stati membri hanno la possibilità di non concedere il patrocinio a spese dello Stato nei casi in cui, secondo un giudice o un'altra autorità competente, il ricorso del richiedente non ha "prospettive concrete di successo" (articolo 20).

Accanto alla menzionata Direttiva Procedure, la Direttiva Accoglienza garantisce ai richiedenti asilo l'accesso alle informazioni giuridiche e procedurali, stabilendo inoltre che gli Stati membri "provvedono a che i richiedenti siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza" (articolo 5), oltre che a fornire assistenza legale e rappresentanza in caso di ricorso (articolo 26). L'articolo 9 estende le medesime garanzie anche ai richiedenti trattenuti, in particolare assicurando il patrocinio a spese dello Stato alle stesse condizioni previste dalla Direttiva Procedure analizzata sopra.

Infine, occorre mettere in evidenza come il Regolamento Dublino III, rispetto al suo predecessore, abbia introdotto dei cambiamenti significativi in materia di accesso alle informazioni giuridiche e procedurali e al gratuito patrocinio. Mentre il Regolamento Dublino II non conteneva alcun riferimento al diritto dei richiedenti asilo di ottenere il beneficio del gratuito patrocinio, il Regolamento Dublino III garantisce l'accesso dell'interessato all'assistenza legale nonché, se necessario, all'assistenza linguistica in caso di ricorso avverso una decisione di trasferimento o revisione di una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima (articolo 27). Il regolamento garantisce inoltre il diritto di informazione, che deve essere fornito per iscritto e in una lingua che il richiedente comprende o che è ragionevolmente supposto comprendere (articolo 4), nonché l'obbligo per lo Stato membro di effettuare un colloquio personale col richiedente avvalendosi, ove necessario, di un interprete, e di fornirne tempestivamente una sintesi al richiedente stesso o al suo consulente legale (articolo 5).

5. Il diritto al gratuito patrocinio e la riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA): ...

5.1.... un passo avanti...

Come anticipato, il pacchetto di riforme del SECA proposto nel 2016 dalla Commissione europea presenta delle innovazioni di sicuro interesse con riferimento al tema del diritto di accesso alla giustizia, ed in particolare del diritto al gratuito patrocinio, per i richiedenti asilo.

Una prima novità riguarda la prospettata sostituzione delle direttive esistenti sul riconoscimento dello *status* di rifugiato (Direttiva Qualifiche)⁶¹ e sulle procedure comuni di protezione internazionale (Direttiva Procedure) con atti di diritto derivato dotate di diretta applicabilità, quali i regolamenti. La *ratio* di tale scelta consiste nel tentare di ridurre l'attuale discrezionalità degli Stati membri nella gestione della procedura di asilo e delle relative garanzie procedurali.

A questo si aggiunga che la proposta di regolamento⁶² che intende sostituire la Direttiva Procedure vigente estende la possibilità del richiedente asilo di accedere al beneficio del gratuito patrocinio in varie fasi della procedura. In particolare, mentre la Direttiva Procedure garantisce il diritto al gratuito patrocinio solo in fase di ricorso, la proposta di regolamento assicura ai richiedenti asilo l'assistenza e la rappresentanza legale gratuita di un consulente legale in tutte le fasi della procedura (articolo 14). La stessa proposta legislativa, inoltre, prevede esplicitamente, a differenza della Direttiva Procedure, il diritto del richiedente di ottenere il gratuito patrocinio anche nell'ambito delle procedure amministrative, fatte salve alcune limitazioni (articolo 17).⁶³

Il pacchetto di riforme introduce poi alcune modifiche rilevanti con riferimento al diritto di accedere all'informazione legale da parte dei richiedenti. Infatti, al fine di ridurre i movimenti secondari all'interno dell'UE, la proposta di direttiva⁶⁴ che rifonderebbe la Direttiva Accoglienza impone agli Stati membri di informare i richiedenti di qualsiasi beneficio riconosciuto e degli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza. Specifica anche che tali informazioni devono

⁶¹ F. PERRINI, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2017, pp. 56-70.

⁶² Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che *stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM/2016/0467 final - 2016/0224 (COD).

⁶³ L'articolo 17 della proposta di regolamento specifica infatti che gli Stati membri potrebbero decidere di non fornire assistenza e rappresentanza legali gratuite quando il richiedente disponesse di risorse sufficienti, quando la domanda o il ricorso fossero considerati privi di prospettive concrete di successo, in caso di domande reiterate, oppure, nell'ambito della procedura di impugnazione, quando il ricorso o il riesame fossero inquadrati dal diritto nazionale nel secondo grado d'impugnazione o in grado più elevato, compresi i riesami ulteriori delle cause o i giudizi d'appello. Ammette infine anche l'imposizione di limiti monetari o temporali.

⁶⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante *norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, Bruxelles, del 13 luglio 2016, COM(2016) 465 final, 2016/0222 (COD).

essere fornite in forma scritta, utilizzando un modello standard sviluppato dall'Agenzia dell'UE per l'asilo (articolo 5).

Analogamente, anche la proposta del regolamento Dublino IV⁶⁵ ha applicato il diritto di informazione ai richiedenti asilo. In particolare, l'elenco delle informazioni da fornire ai richiedenti asilo è stato reso più specifico, laddove comprende in maniera puntuale sia i benefici ad essi riconosciuti, sia gli obblighi loro spettanti (articolo 6).⁶⁶

A questo si aggiunga che il Parlamento europeo, che a novembre 2017 ha adottato la sua posizione in prima lettura alla proposta di regolamento Dublino IV,⁶⁷ ha prospettato una serie di emendamenti che tendono ad applicare il diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti asilo. Emerge in particolare la proposta di inserire un intero articolo (articolo 6 bis)⁶⁸ intitolato al diritto e all'assistenza legali gratuite, il quale sancisce che “gli Stati membri forniscono assistenza e rappresentanza legali gratuite sulle questioni connesse all'applicazione del presente regolamento in tutte le fasi della procedura qualora l'interessato non possa assumersene i costi”. Appare opportuno sottolineare anche come il Parlamento, pur lasciando la regolamentazione delle modalità di accesso all'assistenza legale del richiedente al diritto nazionale, stabilisca però in linea di massima quali servizi debbano essere garantiti, fornendo di fatto una definizione ampia di gratuito patrocinio (comprendente il diritto di informazione sulla procedura di asilo; l'assistenza, la preparazione e la partecipazione al colloquio personale; la spiegazione degli eventuali motivi e delle conseguenze della decisione di trasferimento; il diritto di essere informati sulle modalità di impugnazione), in funzione della loro condizione di vulnerabilità. In aggiunta, come anticipato, il Parlamento europeo precisa anche che, nell'ambito del colloquio personale del richiedente protezione internazionale con le autorità nazionali (articolo 7),⁶⁹ lo Stato deve avvalersi di un interprete “qualificato e, se del caso, di un mediatore culturale”. In maniera analoga, l'assistenza linguistica e, ove opportuno, alla mediazione interculturale, viene garantito in tutte le fasi della procedura (articolo 28, paragrafo 6).⁷⁰

⁶⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), Bruxelles, 4 maggio 2016, COM(2016) 270 final, 2016/0133 (COD).

⁶⁶ In proposito, Ceccorulli sostiene che il diritto di informazione è stato implementato dando particolare enfasi ai doveri del richiedente asilo, piuttosto che ai suoi diritti. In tal senso, è significativo che la prima informativa da fornire al richiedente asilo secondo l'articolo 6, lettera a), attenga al fatto che “il diritto di chiedere protezione internazionale non implica per il richiedente la possibilità di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale”. Vedi M. CECCORULLI, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁷ Relazione del 6 novembre 2017 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

⁶⁸ *Ibid.*, emendamento n. 82.

⁶⁹ *Ibid.*, emendamento n. 86.

⁷⁰ *Ibid.*, emendamento n. 159.

5.2....e due indietro?

Le innovazioni che il pacchetto di riforme del SECA apporta alla disciplina sul gratuito patrocinio per i richiedenti asilo, tuttavia, non sono esenti da alcuni rilievi critici.

In primo luogo, la proposta di regolamento che intende sostituire la Direttiva Procedure ne ricalca in gran parte le pregresse limitazioni all'accesso al beneficio del gratuito patrocinio, ponendo però al contempo delle regole procedurali più stringenti a carico del richiedente asilo. Come di recente rilevato dal Consiglio degli ordini forensi d'Europa (CCBE),⁷¹ infatti, il progetto di regolamento prevede un nuovo termine di soli dieci giorni lavorativi per la presentazione della domanda di protezione internazionale (articolo 28). Questa disposizione, letta in combinato disposto con le numerose limitazioni all'assistenza legale gratuita indicate (articolo 17), rischia di ridurre in modo sproporzionato le garanzie previste per i richiedenti protezione internazionale. In particolare, il CCBE si scaglia contro la limitazione – dalla formulazione oltremodo vaga – che si basa su una mera valutazione prospettica da parte dell'autorità giudiziaria delle “concrete probabilità di successo” del richiedente.⁷²

Con riferimento alla stessa proposta di regolamento, il CCBE rileva ancora che i richiedenti asilo dovrebbero poter beneficiare dell'assistenza gratuita di un interprete tutte le volte in cui hanno un incontro con i loro avvocati, mentre il testo della riforma prevede solo la presenza di un interprete durante il colloquio del richiedente con le autorità (articolo 12). Allo stesso modo, nemmeno gli emendamenti proposti in seno al Parlamento europeo⁷³ – che, ad oggi, non ha però ancora adottato la sua posizione in prima lettura – tengono conto di questo rilievo critico dal grande impatto pratico. Infatti, è richiesta la presenza di un interprete qualificato e di un mediatore culturale durante tutta la procedura, ma non viene fatto alcun cenno all'opportunità di affiancare al difensore un interprete durante tutti i loro incontri.

⁷¹ CONSIGLIO DEGLI ORDINI FORENSI D'EUROPA, *Comments of the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) on the draft Regulation presented on July 13, 2016 by the European Commission establishing a common asylum procedure for international protection and repealing Directive 2013/32/EU relating to minimal standards concerning the procedures for the granting and withdrawal of international protection*, 23 febbraio 2017, <http://www.ccbe.eu/>.

⁷² A tale riguardo, sembra opportuno segnalare che un'istituzione in seno all'Unione europea, il Comitato delle Regioni, nell'esprimere il proprio parere in merito alla proposta di regolamento Procedure, ha sollevato i rilievi critici sopra esposti, indicando esattamente gli emendamenti più opportuni per garantire il diritto di accesso al gratuito patrocinio ai richiedenti protezione internazionale. In particolare, il Comitato delle Regioni rileva che, “particolarmente nel caso della procedura d'impugnazione (sia in primo che in secondo grado e/o nei gradi più elevati), il diniego del diritto all'assistenza legale debba avvenire sulla base di un criterio necessariamente rigido e il meno possibile probabilistico o discrezionale e che debba essere necessariamente un giudice a effettuare la relativa valutazione”. In quest'ottica, propone un emendamento dell'articolo 15 della proposta di regolamento Procedure che va ad eliminare alcune cause di esclusione della concessione del beneficio del gratuito patrocinio, fra cui la tanto criticata ipotesi che il richiedente non abbia prospettive concrete di successo. Pubblicato in GUUE, C 207, 30.06.2017, pp. 67-80.

⁷³ Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 12 maggio 2017.

Un ultimo rilievo critico deve essere poi sollevato in riferimento al testo del Regolamento Dublino IV, il quale, come è stato rilevato,⁷⁴ tende a perseguire l'efficienza procedurale anche attraverso l'applicazione di sanzioni e la compressione dei diritti dei richiedenti protezione internazionale. Significativamente, in materia di diritto al gratuito patrocinio, il regolamento Dublino IV riduce le garanzie stabilite dal suo predecessore, il regolamento Dublino III, in relazione al diritto dell'individuo a un colloquio personale (articolo 7). Sia in Dublino III sia in Dublino IV, infatti, il colloquio può essere omesso qualora il richiedente sia fuggito o le informazioni fornite siano sufficienti per la determinazione dello Stato membro responsabile. Tuttavia, in quest'ultimo caso, mentre il regolamento Dublino III impone agli Stati membri di consentire al richiedente asilo di presentare informazioni anche in una fase successiva al fine di identificare correttamente lo Stato competente, la proposta di regolamento Dublino IV ha soppresso tale garanzia, al fine di evitare ritardi nella procedura. Tale modifica, peraltro, risulta in linea con l'approccio adottato dalla Commissione in Dublino IV, la quale, partendo dal presupposto che "le modifiche introdotte con la riforma del 2013 (Dublino III) conferiscono ai richiedenti maggiori diritti che, in caso di abuso, rischiano di vanificare l'intero sistema",⁷⁵ aumenta gli obblighi e le sanzioni nei confronti dei richiedenti asilo per impedire loro movimenti secondari da uno Stato membro all'altro.⁷⁶ Invero, come è stato messo in evidenza in dottrina,⁷⁷ l'intera riforma del sistema SECA appare fondata sull'idea che le politiche europee di asilo debbano rispondere alle esigenze degli Stati membri, piuttosto che dei richiedenti asilo. In questa prospettiva, non sembra strano che il sistema prediliga l'efficienza e la celerità delle procedure sul rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti (primo fra tutti, il diritto di asilo).

D'altro canto, il Parlamento europeo, nella sua posizione in prima lettura alla proposta di regolamento,⁷⁸ sembra essersi discostato – almeno in questo ambito⁷⁹ – dall'approccio adottato dalla Commissione. Reintroduce infatti la disposizione già presente nel vigente Regolamento Dublino III, in base alla quale "gli Stati membri che non effettuano il colloquio offrono al richiedente l'opportunità di presentare ogni altra informazione pertinente per determinare correttamente lo Stato membro competente prima che sia adottata la decisione definitiva di trasferire il richiedente verso lo Stato membro competente" (articolo 7, paragrafo 1 bis).⁸⁰

⁷⁴ F. MAIANI, 2016, *op. cit.*

⁷⁵ Vedi la proposta di regolamento *cit.*, p. 13.

⁷⁶ F. MAIANI, *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, n. 5, pp. 622-645.

⁷⁷ M. CECCORULLI, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁸ Vedi la relazione del 6 novembre 2017 *cit.*

⁷⁹ Maiani critica l'approccio di fondo adottato dal Parlamento europeo, laddove nega ai richiedenti protezione internazionale la libertà di scegliere lo Stato di destinazione, in favore della gestione del fenomeno migratorio tramite il sistema di ricollocazione ("sharing people"). F. MAIANI, 2017, *op. cit.*, p. 638 ss.

⁸⁰ Vedi la relazione del 6 novembre 2017 *cit.*, emendamento n. 84.

6. Conclusioni

La riforma del Sistema europeo di asilo svolge un ruolo cruciale nel futuro sviluppo della politica migratoria europea, rappresentando la possibilità di contribuire a istituire sistemi giuridici nazionali più efficaci e accessibili per i richiedenti asilo.

Rimangono numerosi, tuttavia, i rilievi critici che possono essere mossi al pacchetto di riforme ad oggi all'esame delle istituzioni europee. Spicca fra tutti l'approccio adottato dalla Commissione, laddove il regolamento Dublino IV espressamente si propone di affrontare la gestione dei flussi migratori attraverso l'esternalizzazione e le restrizioni, piuttosto che attraverso la cooperazione, la tutela dei diritti fondamentali dei migranti e il rispetto degli obblighi di protezione internazionale. Con particolare riferimento al tema trattato nel presente contributo, emerge con ancora più evidenza come tale prospettiva sia legata a esigenze di contingenza politica, piuttosto che improntato al rispetto del sistema di tutela dei diritti fondamentali di matrice internazionale e europea.

Ed invero, la riforma SECA, così come proposta dalla Commissione, risulta in netta controtendenza rispetto agli ultimi sviluppi del diritto al gratuito patrocinio nell'ambito del sistema di tutela dei diritti fondamentali internazionale ed europeo. Come rilevato sopra, nel panorama dei diritti umani il diritto al gratuito patrocinio sta rapidamente acquisendo sempre maggior rilevanza, tanto da far propendere per l'esistenza di un vero e proprio diritto umano al gratuito patrocinio. A livello europeo, il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite dei richiedenti asilo trova addirittura la sua fonte nel diritto primario dell'Unione europea – in particolare, nel combinato disposto degli articoli 18 e 47 della Carta UE e nell'articolo 78 TFUE –, oltre che nel sistema di tutela approntato dal Consiglio d'Europa, con particolare riferimento agli sviluppi della più recente giurisprudenza CEDU. Ciononostante, la riforma SECA, accanto ad alcune promettenti novità, riduce significativamente le garanzie per i richiedenti protezione internazionale – frustrando talvolta il loro diritto all'assistenza legale e all'accesso alla giustizia – al fine di attuare l'efficienza delle procedure.

In quest'ottica, non resta che sperare che il Consiglio e il Parlamento europeo, in qualità di codecisori, apportino emendamenti mirati alle proposte della Commissione al fine di conservare la portata innovativa della riforma, ma ampliando al contempo le garanzie e i diritti dei beneficiari di protezione internazionale, nel rispetto degli obblighi internazionali ed europei in materia. In tal senso, ad oggi, possono cogliersi alcuni segnali positivi da parte del Parlamento europeo, che – nella sua posizione in prima lettura rispetto a Dublino IV, definita “una boccata d'aria in un dibattito ormai stagnante”⁸¹ – si è dimostrato sensibile al tema dell'accesso alla giustizia e al gratuito patrocinio dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito della procedura di asilo.

Tuttavia, rimane da percorrere ancora molta strada prima di giungere all'adozione della prospettata riforma SECA. Infatti, il dibattito inerente alla gestione del fenomeno

⁸¹ F. MAIANI, 2017, *op. cit.*, p. 644.

migratorio sembra essersi arenato al Consiglio, che tarda a prendere posizione in riferimento al regolamento Dublino IV e alla proposta di regolamento Procedure.⁸² In questo contesto, il rischio maggiore è che il pacchetto di riforme non veda mai la luce, vanificando così il dibattito in seno alle istituzioni e le importanti innovazioni in tema di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo che stanno faticosamente venendo in emersione tramite il processo legislativo europeo.

ABSTRACT: Il presente contributo si propone di analizzare il delicato tema del diritto al gratuito patrocinio per i richiedenti protezione internazionale nell'ambito della prospettata riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA). L'intento è mettere in luce come, accanto ad alcuni importanti rilievi critici, la riforma SECA presenti anche delle promettenti novità, che si stanno ulteriormente sviluppando in seno al dibattito istituzionale. Fra queste, spicca una maggior attenzione alla tutela del diritto di accesso alla giustizia e del diritto al gratuito patrocinio del richiedente protezione internazionale nell'ambito della procedura di asilo.

KEYWORDS: gratuito patrocinio – accesso alla giustizia – richiedenti protezione internazionale – procedura di asilo – riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA).

THE RIGHT TO LEGAL AID IN THE REFORM OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM (CEAS): ONE STEP FORWARD AND TWO STEPS BACK?

ABSTRACT: This article purports to analyse the right to legal aid for applicants of international protection in the prospective reform of the Common European asylum system (CEAS). The overall aim is to point out that, despite several shortcomings, the CEAS reform also provides some promising innovations, which are further developing within the institutional debate. Among others, it emerges the implementation of the right to access to justice and to legal aid of the applicants for international protection in the context of the asylum procedure.

KEYWORDS: legal aid – access to justice – asylum seekers – asylum procedure – reform of the Common European asylum system (CEAS).

⁸² Per cercare di ovviare a questa situazione di stagnazione, a maggio 2018 la presidenza bulgara ha sollecitato il Consiglio a prendere posizione sul regolamento Dublino IV e sulla proposta di regolamento Procedure, prefiggendosi l'obiettivo di adottare la riforma SECA entro la fine del mandato del Parlamento europeo, vale a dire all'incirca entro un anno (maggio 2019). Vedi Discussioni al Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza al Consiglio, *Reform of the Common European Asylum System and Resettlement a) Dublin Regulation: b) Reception Conditions Directive: c) Qualification Regulation: d) Asylum Procedure Regulation: e) Eurodac Regulation: f) EU Asylum Agency Regulation: g) Resettlement Framework Regulation*, ST 9520 2018 INIT, del 30 maggio 2018, p. 8, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=consil:ST_9520_2018_INIT.