



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUINTA SEZIONE

**N.H. E ALTRI c. FRANCIA**

*(Ricorso n. 28820/13 e 2 altri –  
si veda l'elenco allegato)*

SENTENZA

Art 3 (materiale) • Trattamenti degradanti • Richiedenti asilo costretti a vivere per strada per diversi mesi senza mezzi a causa dei ritardi amministrativi che impediscono loro di accedere alle condizioni di accoglienza previste dalla legge • Lavoro non autorizzato durante la procedura • Dipendenza completa dal supporto materiale e finanziario dello Stato per soddisfare i bisogni essenziali • Alloggi di emergenza insufficienti per l'accoglienza prioritaria di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili • Assenza di un contesto di emergenza umanitaria causato da una crisi migratoria eccezionale • Assenza di una risposta adeguata da parte di autorità ripetutamente allertate • Giurisdizioni interne che hanno sistematicamente eccetto ai ricorrente le loro condizioni di giovani adulti celibi, in buona salute e senza familiari a carico • Soglia di gravità non soddisfatta per un richiedente asilo che ha ricevuto assistenza finanziaria dopo due mesi

STRASBURGO

2 luglio 2020

**DEFINITIVA**

**02/10/2020**

*La presente sentenza è diventata definitiva ai sensi dell'art. 44 paragrafo 2 della Convenzione. Può subire ritocchi di forma.*





**Nel caso N.H. e altri c. Francia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quinta sezione), riunita in una Camera composta da:

Síofra O'Leary, *Presidente*,  
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,  
André Potocki,  
Mārtiņš Mits,  
Lətif Hüseynov,  
Lado Chanturia,  
Anja Seibert-Fohr, *giudici*,

et de Victor Soloveytchik, *Cancelliere aggiunto di Sezione*,

Visto,

i ricorsi (nn. 28820/13, 75547/13 e 13114/15) depositati contro la Repubblica francese con i quali ("i ricorrenti") hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") nelle date indicate nella tabella allegata,

la decisione della Presidente della sezione di non svelare l'identità dei ricorrenti (articolo 47 paragrafo 4 del regolamento),

la decisione della Presidente della sezione di ammettere i ricorrenti al beneficio dell'assistenza giudiziaria,

Notando che i ricorsi sono stati comunicati al Governo tra il 16 gennaio 2014 e il 27 maggio 2015,

Viste le osservazioni presentate dal Governo convenuto e quelle presentate in risposta dai ricorrenti ed i commenti ricevuti dall'organizzazione non governativa la *Coordination Française pour le droit d'asile* (CFDA) e dal Difensore dei diritti relativamente al ricorso nn. 28820/13, nonché i commenti ricevuti dal Difensore dei diritti sul ricorso nn. 13114/15, che la Presidente della Sezione aveva autorizzato ad agire come terzi intervenienti,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 19 maggio ed il 9 giugno 2020,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

## INTRODUZIONE

1. I presenti ricorsi riguardano cinque richiedenti asilo adulti da soli in Francia. Essi affermano di non aver potuto beneficiare di un sostegno materiale e finanziario, come previsto dal diritto interno, e di essere stati quindi costretti a dormire per diversi mesi per strada in condizioni inumane e degradanti.

2. Lamentano, pertanto, la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. I ricorrenti nei ricorsi n. 28820/13 e n. 13114/15 lamentano anche una violazione del loro diritto a un ricorso effettivo (articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione). Nel ricorso n. 28820/13 il

ricorrente si duole altresì della violazione dell'articolo 8 considerato isolatamente ed in combinazione con l'articolo 13 della Convenzione.

## FATTO

3. Le informazioni dettagliate sui richiedenti ed i loro rappresentanti sono riportate nella tabella allegata. Il Governo francese ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, il signor F. Alabrune, direttore degli Affari giuridici presso il Ministero dell'Europa e degli Affari esteri.

### I. LE CIRCONSTANZE DEL CASO

#### A. I fatti fino al ricorso alla Corte

##### 1. Il ricorso n. 28820/13 – N.H.

4. Il ricorrente, nato nel 1993, è un cittadino afgano residente a Parigi. Afferma che nel 2010 in diverse occasioni i talebani gli avevano chiesto di combattere contro le forze della coalizione internazionale. Era stato minacciato di morte a causa del suo rifiuto di unirsi a loro. Per questo motivo, temendo per la sua sicurezza, aveva deciso di lasciare il paese.

5. Il ricorrente giungeva in Francia nel marzo 2013. Il 26 marzo, otteneva la domiciliazione postale presso l'associazione *France Terre d'Asile* a Parigi (la domiciliazione postale, anche nota come elezione di domicilio, permette a qualsiasi persona senza un domicilio stabile o fisso (SDF) di disporre di un indirizzo amministrativo presso il quale ricevere la posta e rivendicare alcuni diritti e benefici). Il 4 aprile 2013, il ricorrente si presentava alla questura di Parigi per depositare la domanda di asilo. Riceveva una convocazione per il 9 luglio 2013 per decidere sulla sua ammissione al soggiorno e per presentare la documentazione relativa alla domanda di asilo.

6. Il 18 aprile 2013, presentava una ricorso cautelare sulla base dell'articolo L. 521 2 del codice di giustizia amministrativa ("référé liberté") (v. paragrafo 89, *infra*) al tribunale amministrativo di Parigi, invocando in particolare la direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (c.d. "direttiva accoglienza", v. paragrafo 95, *infra*), affinché fosse ingiunto all'amministrazione di esaminare la sua domanda di ammissione al soggiorno sulla base della domanda di asilo e di rilasciargli un permesso di soggiorno provvisorio. Affermava, in particolare che, non avendo ricevuto ancora lo *status* di richiedente asilo, non poteva beneficiare di alcun sostegno materiale e finanziario conformemente al diritto interno e che, a causa di queste circostanze, era costretto a vivere per strada.

7. Con ordinanza del 19 aprile 2013, il giudice per le misure cautelari respingeva le sue richieste con la seguente motivazione:

“Considerando che dai documenti del fascicolo risulta che [N.H.], di nazionalità afgana, ha ottenuto la domiciliazione amministrativa presso l’associazione “France Terre d’asile” il 26 marzo 2013; che, essendo stato ricevuto al centro per richiedenti asilo il 4 aprile 2013, in seguito al nuovo sistema di ricevimento istituito tra la questura e l’associazione “France Terre d’asile”, con lo scopo di evitare la moltiplicazione dei passaggi presso questa associazione prima del ricevimento in questura dei richiedenti asilo stranieri, il 9 luglio 2013 è stato convocato dai servizi della questura per depositare il fascicolo completo di domanda di asilo; che l’amministrazione, tenuto conto dell’afflusso di richiedenti asilo a Parigi e della realtà dei mezzi a sua disposizione, è materialmente costretta, di concerto con le associazioni autorizzate a rilasciare la domiciliazione postale per i richiedenti asilo, a prevedere termini ordinari di convocazione di circa tre mesi; che, in queste condizioni, anche se la situazione di grande precarietà dei richiedenti asilo non può essere contestata, non è nemmeno possibile accusare l’amministrazione di un atteggiamento di inerzia tale da costituire una violazione grave e manifestamente illegittima del diritto di asilo, per il fatto della convocazione entro un termine di circa tre mesi; che nel caso di specie, la data fissata per il ricevimento dell’interessato non costituisce una violazione grave e manifestamente illegittima della libertà fondamentale che costituisce il diritto di asilo (...)”

8. Il 23 aprile 2013, il ricorrente presentava un ricorso in appello al Consiglio di Stato contro questa decisione. Con ordinanza del 26 aprile 2013, il giudice del Consiglio di Stato in sede cautelare respingeva il suo ricorso con la stessa motivazione.

9. Il 29 aprile 2013 il ricorrente richiedeva alla Corte, ai sensi dell’articolo 39 del suo regolamento, di ingiungere alle autorità francesi di fornirgli condizioni materiali di accoglienza soddisfacenti. Lo stesso giorno, la Corte decideva di non accogliere la sua domanda.

10. Durante l’incontro in questura del 9 luglio 2013, l’esame ed il confronto delle impronte digitali del ricorrente avevano rivelato, sulla base del rapporto Eurodac dello stesso giorno, che esse erano state registrate sotto un’altra identità in Danimarca il 9 aprile 2010 (Eurodac è un sistema informativo su larga scala contenente le impronte digitali dei richiedenti asilo e protezione sussidiaria e degli immigrati irregolari presenti nel territorio dell’Unione). Il ricorrente veniva quindi inserito nella procedura “Dublino II” (cfr. paragrafi 93 e 94, *infra*) e gli veniva consegnato un modulo per la domanda di permesso di soggiorno per motivi di asilo da compilare e presentare ad un nuovo appuntamento in Prefettura, fissato per il 31 luglio 2013. La domanda di asilo del richiedente veniva registrata in tale data. Riceveva una nota informativa sulla procedura di riammissione e un nuovo appuntamento in Prefettura veniva fissato per il 3 ottobre 2013.

11. In applicazione del cosiddetto regolamento “Dublino II” (cfr. paragrafi 92-94, *infra*), il 31 luglio 2013 le autorità francesi richiedevano alle autorità danesi di fornire le informazioni in loro possesso relative al ricorrente al fine di determinare lo Stato membro competente per l’esame della sua domanda di asilo. Il 6 agosto 2013, le autorità danesi rispondevano che il ricorrente era entrato in Danimarca il 5 aprile 2010 e aveva presentato domanda di asilo l’8 aprile 2010. Precisavano altresì che la domanda di asilo era stata respinta il 7

ottobre 2010 con la motivazione che gli esami medici a cui si era sottoposto avevano concluso che il ricorrente avesse un'età compresa tra i 19 e i 23 anni, quando l'interessato aveva indicato di essere minorenne. Dichiaravano, infine, che il 13 gennaio 2011 il ricorso del ricorrente era stato definitivamente respinto e che conseguentemente questi doveva lasciare immediatamente il paese. Il Governo precisa che le autorità francesi non avevano richiesto alle autorità danesi di riprendere in carico il ricorrente, come avevano il diritto di fare in base al regolamento "Dublino II", ma che avevano applicato la clausola di sovranità prevista dall'articolo 3 paragrafo 2 del regolamento e l'ultimo comma dell'articolo L. 741 4 del CESEDA (si veda il paragrafo 72, *infra*).

12. Il 30 agosto 2013, il ricorrente faceva domanda per l'indennità di attesa temporanea (ATA). Indennità che gli veniva rifiutata. L'11 settembre 2013, presentava un ricorso per misure cautelari al Tribunale amministrativo di Parigi, ai sensi della "direttiva accoglienza" (paragrafo 95, *infra*) allo scopo di ingiungere all'Ufficio del collocamento al lavoro (*Pôle emploi*), istituzione pubblica a carattere amministrativo competente per il collocamento al lavoro in Francia, di riconoscergli il beneficio dell'ATA previsto dal diritto interno (cfr. paragrafi 78-82).

13. Con ordinanza del 13 settembre 2013, il giudice del procedimento cautelare respingeva la sua istanza per i seguenti motivi:

"Considerando che, nel rifiutare di esaminare la domanda di registrazione di [N.H.] per l'indennità di attesa temporanea prevista dall'articolo L. 5423 8 del codice del lavoro, gli uffici del collocamento al lavoro non hanno violato in modo grave e manifestamente illegittimo la libertà fondamentale che costituisce il diritto di asilo, dal momento che l'interessato ha potuto produrre dinanzi ad esso soltanto il certificato di elezione di domicilio presso l'associazione "France Terre d'asile", che non può essere considerato una prova sufficiente né a stabilire immediatamente la sua identità né ad imporre all'Ufficio del collocamento al lavoro l'adozione di provvedimenti volti a verificare tale identità; che, in presenza di queste condizioni, è opportuno respingere la domanda (...)"

14. In occasione dell'incontro del 3 ottobre 2013, il funzionario competente della questura di Parigi informava il ricorrente che la sua domanda di asilo sarebbe stata esaminata dall'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA) e che, ai sensi dell'articolo L. 741 4 (4° comma) del Codice sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto di asilo (CESEDA) (cfr. paragrafo 72, *infra*), non era ammesso al soggiorno a titolo di asilo. La Questura, facendo leva sull'ingresso del ricorrente nello spazio Schengen il 5 aprile 2010 attraverso la Danimarca, Paese in cui aveva presentato una domanda di asilo sotto un'altra identità (si veda paragrafo 11, *supra*), riteneva che tale domanda di asilo presentata in Francia fosse da considerarsi abusiva dal momento che il suo unico scopo era quello di neutralizzare una misura di allontanamento. Il 17 ottobre 2013 veniva fissato un nuovo incontro con il ricorrente.

15. Il 3 ottobre 2013, il ricorrente si recava all'Ufficio del collocamento al lavoro per richiedere nuovamente la concessione dell'ATA. Il sussidio gli veniva rifiutato poiché non aveva depositato la lettera con il quale veniva informato che l'OFPRA aveva provveduto a registrare la domanda di asilo.

16. Il ricorrente fa presente che per tutta la durata dell'istruttoria del suo fascicolo amministrativo, non era stato in condizione di giustificare la regolarità della sua situazione sul territorio francese, con il conseguente timore di essere espulso verso il suo Paese d'origine. Il Governo contesta questa affermazione, sostenendo che sebbene la convocazione inviata al ricorrente il 4 aprile 2013 (cfr. paragrafo 5, *supra*) non costituisse certo un'ammissione al soggiorno, essa autorizzava tuttavia la sua presenza continua sul territorio francese e quindi escludeva qualsiasi rischio di espulsione.

17. Il ricorrente precisa inoltre che sebbene egli fosse titolare dello *status* di richiedente asilo dal 9 luglio 2013 (si veda paragrafo 10, *supra*), era stato costretto a vivere per strada, senza beneficiare di alcun tipo di sostegno materiale o finanziario previsto dal diritto interno. Fino al 3 ottobre 2013, il ricorrente sostiene di aver vissuto nella paura di essere arrestato e inviato in un centro di detenzione. Afferma, inoltre, di non aver ricevuto il documento informativo dei suoi diritti e doveri, né la lista delle organizzazioni che avrebbero potuto assisterlo quotidianamente, contrariamente a quanto previsto dall'articolo R. 741 2 del CESEDA (cfr. paragrafo 72, *infra*).

18. L'amministrazione, da lui debitamente avvertita della sua condizione di estrema indigenza il 6 aprile, il 19 agosto e il 6 settembre 2013, non ha mai risposto a nessuna delle sue lettere. In quanto richiedente asilo, non era autorizzato a lavorare, ed era quindi impossibilitato ad assicurare la sua sussistenza. Il ricorrente afferma di aver vissuto per quasi nove mesi con dei suoi compatrioti sotto i ponti del Canale Saint Martin, dormendo solo due o tre ore per notte, per paura di essere nuovamente aggredito dopo che il suo sacco a pelo gli era stato rubato una notte. Tra marzo e agosto 2013, il ricorrente afferma di essere stato preso in carico, una o due volte alla settimana, da un autobus (noto come "Atlas bus"). Questo autobus permette ai migranti che sono riusciti a far inserire il loro nome in una lista gestita dall'associazione Atlas, di vedersi assegnare un posto per la notte in un dormitorio dell'Esercito della Salvezza e di recarvisi. Il ricorrente fa presente che le condizioni igieniche e di sicurezza in questo centro di ospitalità di emergenza erano deplorabili.

19. Dal settembre 2013, è entrato in vigore per i richiedenti asilo l'obbligo di chiamare il servizio telefonico del coordinamento dei rifugi di emergenza ("115") per utilizzare i servizi del "bus Atlas". Il richiedente afferma che da allora non è stato più in grado di ottenere un posto. Il Governo dichiara che tra il 26 settembre ed il 12 dicembre 2013 il *Kiosque Emmaüs Solidarité*, un servizio operante per fornire accesso ai diritti per i migranti, aveva sollecitato per otto volte il Servizio integrato di accoglienza e orientamento (SIAO) della

regione *Ile de France* per l'assegnazione al ricorrente di un posto in un rifugio di emergenza. Il Governo replica che queste richieste non avevano potuto avere esito positivo a causa della saturazione dei servizi di emergenza. Il ricorrente afferma che il suo unico pasto giornaliero era servito dall'Esercito della Salvezza, di sera. Sottolinea però che, dal momento che il servizio di distribuzione dei pasti non era attivo il sabato o la domenica, digiunava nei fine settimana. Inoltre fa presente che, grazie allo *status* di richiedente asilo, poteva accedere ai bagni comunali con doccia, anche se solo una volta alla settimana. In questi bagni una volta al mese lavava in segreto i suoi vestiti, senza poterli asciugare bene. Afferma che è stato solo grazie alla generosità di un volontario che ha potuto ottenere alcuni capi di abbigliamento che non rispondevano ai suoi bisogni urgenti. Il Governo replica, tuttavia, che il ricorrente poteva beneficiare dell'assistenza materiale fornita dalla città di Parigi (ristoranti e negozi alimentari solidali, *boutiques* per l'abbigliamento e le calzature offerti gratuitamente o a basso costo, nonché di bagni doccia comunali). Il ricorrente non ha avuto accesso all'assistenza medica statale (AME) fino al 25 ottobre 2013 a causa della lunghezza dei tempi di esame delle domande. Prima di quella data, non poteva fare altro che recarsi agli uffici di accesso alle cure sanitarie (PASS) (servizi di assistenza medica e sociale per persone in situazioni sociali precarie) che, a suo dire, erano sovraccarichi di pazienti. Secondo il ricorrente nel PASS sebbene le cure e le medicine fossero effettivamente gratuite, gli interventi chirurgici erano a carico dei pazienti. Il ricorrente indica di non essere stato in grado di pagare le cure odontoiatriche (una radiografia ed un intervento) che erano state praticate il 17 luglio 2013 e fatturate per una somma totale di 86,45 Euro (EURO). Dichiarò inoltre di essersi fratturato il polso e di averlo segnalato alle autorità francesi nella sua lettera del 6 aprile 2013. Il Governo fa presente che il ricorrente non aveva prodotto alcun certificato medico che attestasse questa frattura.

20. Il 13 novembre 2013, l'OFPRA rifiutava di riconoscere al ricorrente lo *status* di rifugiato, e gli accordava invece il beneficio della protezione sussidiaria a causa del contesto di violenza diffusa nella provincia di provenienza. Il 5 dicembre 2013 otteneva una ricevuta che attestava il riconoscimento della protezione internazionale e lo autorizzava ad esercitare attività lavorativa.

21. Il 17 dicembre 2013 al ricorrente veniva offerto un alloggio presso l'associazione *Corot entraide Auteuil*. Il Governo indica che questa associazione riceveva il 60% dei suoi finanziamenti dallo Stato.

## 2. Il ricorso n. 75547/13 – S.G., K.T. e G.I.

### a) Per quanto riguarda S.G.

22. Il ricorrente, nato nel 1987, è un cittadino russo, residente a Carcassonne. Arrivato in Francia il 15 luglio 2013 aveva presentato una

domanda di asilo il giorno seguente alla Prefettura della regione Languedoc Roussillon. In questa occasione, gli veniva offerto un alloggio in un centro di accoglienza per richiedenti asilo (CADA), a condizione che vi fosse posto disponibile. Il ricorrente accettava l'offerta, essendo tale accettazione una condizione per l'ottenimento del beneficio dell'ATA. Il 17 luglio 2013, il servizio sociale dell'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione (OFII) lo iscriveva nella lista d'attesa del servizio nazionale di accoglienza (DNA) dopo averlo informato che non c'era posto disponibile. Il ricorrente veniva invitato a contattare il "115" ogni giorno allo scopo di ottenere un alloggio per la notte. Questo servizio, anch'esso saturo, non fu in grado di offrirgli alcuna soluzione di accoglienza: egli fu quindi costretto a vivere in una tenda individuale prestata da privati e allestita sulle rive dell'Aude. Il Governo contesta in parte questi fatti. Sottolinea infatti che, informato dell'esistenza e delle procedure di accesso al "115", al ricorrente era stato offerto un posto nel centro di accoglienza d'emergenza di diritto comune (HUDC) di Castelnaudary. Secondo il Governo, sebbene fosse possibile rimanere in un HUDC per tre mesi senza proroga, il ricorrente aveva lasciato volontariamente questa struttura. A questo proposito, il Governo afferma che dopo una prima chiamata al "115" effettuata senza successo il 15 luglio 2013, S.G. non aveva più contattato questo servizio fino al 4 novembre 2013. Veniva preso in custodia dal 5 fino al 9 novembre 2013, quando aveva lasciato il centro senza preavviso. Su sua richiesta, era stato nuovamente ospitato in quella struttura il giorno successivo, prima di essere escluso il 22 novembre 2013 a causa del suo comportamento. Il governo precisa che S.G. aveva disturbato per tutta la notte il co-occupante della stanza a lui assegnata e aveva lasciato la stanza in un pessimo stato di igiene. Il ricorrente dichiara di aver puntualmente cercato l'aiuto di associazioni come la Croce Rossa e i *Restos du Cœur*.

23. Il 2 agosto 2013, la domanda di asilo del ricorrente veniva registrata dall'OFPPRA. Il 13 agosto 2013, gli veniva recapitata una ricevuta che attestava l'avvenuto deposito e autorizzava il suo soggiorno fino al 12 febbraio 2014. Il 18 settembre 2013, otteneva il beneficio dell'ATA per un importo netto giornaliero di 11,20 euro, con indennità retroattiva al 12 agosto 2013.

24. Il ricorrente afferma che il 21 settembre 2013, i suoi effetti personali e la tenda che stava occupando gli vennero rubati. E che aveva ricevuto conseguentemente un'altra tenda da un privato. In seguito a questo evento, aveva deciso di trasferirsi in un luogo più isolato sulle rive del fiume Aude.

25. Il 7 ottobre 2013, il ricorrente adiva il giudice delle misure cautelari del tribunale amministrativo di Montpellier al fine di ingiungere allo Stato di accordargli il beneficio di un alloggio in qualità di richiedente asilo, e in conformità con quanto previsto dal diritto nazionale. Con un'ordinanza dell'8 ottobre 2013, il giudice cautelare respingeva la sua domanda con i seguenti motivi:

“Considerando che il ricorrente è in possesso di una ricevuta che lo autorizza a soggiornare temporaneamente per motivi di asilo; che è, alla luce delle sue stesse affermazioni, in contatto regolare con la rete di associazioni private e che riceve l’indennità di attesa temporanea; che, trattandosi di un uomo giovane, solo e senza famiglia a carico, affetto da patologie relativamente gravi che sono note, monitorate e curate dal punto di vista clinico, tenuto conto del contesto locale di saturazione permanente, provata e non seriamente contestata, delle capacità di accoglienza di emergenza, sia nel quadro del sistema specifico per i richiedenti asilo che in quello generale, e della priorità necessariamente accordata alle famiglie o ai genitori soli con figli e alle persone anziane o affette da gravi patologie, lo Stato non ha violato in modo grave e manifestamente illegittimo la libertà fondamentale che costituisce il diritto di asilo (...)”

26. Il 23 ottobre 2013, il ricorrente domandava all’ufficio del patrocinio a spese dello Stato (BAJ) presso il Consiglio di Stato l’ammissione al gratuito patrocinio allo scopo di impugnare l’ordinanza dell’8 ottobre 2013. Il ricorrente affermava che, a causa del rigetto della sua domanda, non aveva potuto presentare un ricorso al Consiglio di Stato, che considerava in ogni caso destinato a fallire a causa della costante giurisprudenza in materia.

27. Il ricorrente indicava, con il supporto di certificati medici, di soffrire di lesioni agli arti inferiori, trattati con farmaci e sessioni di fisioterapia. Il 16 giugno 2014, aveva subito un intervento chirurgico per rimuovere una vite posta in Russia alla sua caviglia sinistra. Dichiarava inoltre di essere affetto da epatite C cronica. Alla luce del certificato medico del 18 giugno 2014 redatto da un medico del reparto specializzato dell’ospedale di Carcassonne, il ricorrente era sottoposto a causa della sua patologia a trattamento con farmaci antivirali; una rivalutazione del trattamento era prevista per la fine dello stesso anno. A sostegno della sua domanda di alloggio presentata all’assistente sociale dell’OFII in data 24 giugno 2014, il ricorrente faceva riferimento al suo stato di salute e presentava dei certificati medici.

28. Il ricorrente domandava all’OFPRA un rinvio dell’incontro previsto per il 2 luglio 2014 a causa delle sue difficoltà di spostamento.

29. L’OFPRA respingeva la domanda di asilo del ricorrente con decisione del 13 ottobre 2014, poi confermata dalla Corte Nazionale per il Diritto di Asilo (CNDA) il 23 aprile 2015. Il ricorrente richiedeva poi un riesame della sua domanda di asilo, che veniva negato dall’OFPRA il 31 agosto 2015 e poi dal CNDA il 20 settembre 2016.

30. Il Prefetto del dipartimento dell’Hérault emetteva tre decreti successivi contro il ricorrente che gli imponevano di lasciare il paese, il 24 giugno 2015, il 31 gennaio 2017 e il 5 ottobre 2017. Il ricorrente depositava ricorso al tribunale amministrativo e poi alla Corte d’appello amministrativa per ottenere l’annullamento di questi tre decreti. Il 24 settembre 2018, presentava istanza di permesso di soggiorno per “vita privata e familiare”, che veniva dichiarato irricevibile il 26 novembre 2018 a causa della mancata esecuzione

dei tre decreti che gli avevano ordinato di lasciare il territorio francese (OQTF).

**b) Per quanto riguarda G.I.**

31. Il ricorrente, nato nel 1988, è un cittadino georgiano, residente a Carcassonne. Arrivato in Francia il 25 maggio 2013. Aveva presentato una domanda di asilo alla Prefettura della regione Languedoc Roussillon il 28 maggio 2013. In siffatta occasione, gli veniva offerto un alloggio in un CADA, a condizione della disponibilità di un posto libero. Il ricorrente accettava questa offerta, dal momento l'accettazione era una condizione per ricevere l'ATA. Il giorno dopo, il servizio sociale dell'ufficio locale dell'OFII lo iscriveva nella lista d'attesa del DNA dopo averlo informato che non c'era posto disponibile. Il richiedente veniva anche invitato a contattare il servizio "115" per cercare di ottenere un alloggio ogni notte. Anche questo servizio, tuttavia, a causa della saturazione non aveva potuto offrirgli alcuna sistemazione. Costretto a vivere all'aperto, il ricorrente afferma che le sue condizioni di vita gli avevano causato febbri e disturbi intestinali.

32. Il 27 giugno 2013, il ricorrente riceveva una ricevuta che attestava il deposito della sua domanda di asilo e ne autorizzava il soggiorno fino al 26 ottobre 2013. L'OFPRA registrava la sua domanda di asilo il 19 giugno 2013. Il 23 agosto 2013, il ricorrente si vedeva riconoscere il beneficio dell'ATA per l'importo netto giornaliero di 11,20 euro, con indennità retroattiva a partire dal 1° luglio 2013.

33. Il 7 ottobre 2013 il ricorrente presentava un ricorso al giudice delle misure cautelari del tribunale amministrativo di Montpellier analogo a quello presentato da S.G. Con un'ordinanza dell'8 ottobre 2013 il giudice cautelare respingeva la domanda per gli stessi motivi di S.G. (cfr. paragrafo 25, *supra*).

34. Il 24 ottobre 2013, il ricorrente richiedeva al BAJ del Consiglio di Stato l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato allo scopo di impugnare l'ordinanza dell'8 ottobre 2013. Il ricorrente afferma che, a causa del respingimento della sua richiesta, non aveva potuto presentare un ricorso al Consiglio di Stato, che ad ogni modo riteneva, alla luce della giurisprudenza consolidata, destinato a fallire.

35. Il Governo dichiara che, l'11 aprile 2014, il ricorrente ritirava la sua domanda di asilo e ha richiedeva all'OFII l'assistenza per il ritorno volontario nel suo Paese d'origine

**c) Per quanto riguarda K.T.**

36. Il ricorrente, nato nel 1990, è un cittadino russo, residente a Carcassonne. Arrivato in Francia il 7 gennaio 2013, aveva presentato una domanda di asilo alla Prefettura regionale di Languedoc Roussillon il giorno seguente. Il 21 maggio 2013, gli veniva rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio valido per un mese.

37. La domanda di asilo del ricorrente veniva registrata il 14 giugno 2013 dall'OFPRA. Il 26 giugno 2013, riceveva una ricevuta che attestava il deposito della domanda e ne autorizza il suo soggiorno fino al 25 dicembre 2013. Il ricorrente riceveva l'ATA per un importo netto giornaliero di 11,20 Euro a partire dal 15 luglio 2013.

38. Il ricorrente fa presente di non aver ricevuto alcuna offerta di ospitalità in un CADA. Chiarisce che di essere stato costretto a vivere in una tenda individuale prestata da privati e allestita sulle rive dell'Aude. Il Governo contesta in parte questa ricostruzione dei fatti. Precisa, in effetti, che il ricorrente era stato ospitato dal 7 gennaio 2013 nel HUDC di Castelnaudary. Secondo il Governo, sebbene fosse possibile rimanere in un HUDC per tre mesi senza proroga, il ricorrente aveva lasciato volontariamente quella struttura e ne era stato poi escluso a causa del suo comportamento. In effetti, il ricorrente si era assentato per diversi giorni a partire dal 23 gennaio 2013, cosa che aveva comportato la fine della sua presa in carico. Inoltre, non aveva provveduto più a telefonare il "115" fino al 23 luglio 2013. Il 21 novembre 2013 si era introdotto con la forza nell'HUDC di Castelnaudary con S.G., anche lui alloggiato in quella struttura. Il Governo afferma che in conseguenza di tali vicende il direttore del centro ne aveva deciso la temporanea esclusione. Il ricorrente afferma inoltre di aver fatto ricorso regolarmente all'assistenza di associazioni come la Croce Rossa e i *Restos du Cœur*. Fa presente che, poiché era stato costretto a camminare per tre mesi, aveva subito lesioni agli arti inferiori che erano state trattate con antidolorifici e sedute fisioterapiche. Il Governo contesta questi fatti, sottolineando che il ricorrente non aveva prodotto alcun certificato medico.

39. Il 25 luglio 2013, il ricorrente richiedeva alla direttrice della coesione sociale e della protezione della popolazione del dipartimento dell'Aude un alloggio che gli garantisse condizioni di vita decenti. Con una lettera del 12 agosto 2013, la direttrice gli rispondeva invitandolo a continuare a fare riferimento all'assistente sociale dell'OFII e anche a contattare il "115". Il 9 settembre 2013, il ricorrente richiedeva l'assistenza del direttore di "*Aude urgence accueil*". Il ricorrente si recava ogni mercoledì all'ufficio di assistenza sociale dell'OFII. Tuttavia, nessuna sistemazione gli veniva offerta.

40. Il ricorrente afferma che il 21 settembre 2013 veniva derubato dei suoi effetti personali e della tenda che occupava. Un privato provvedeva a prestargli un'altra tenda, meno confortevole. In seguito a tale evento, decideva di trasferirsi in un luogo più isolato sulle rive del fiume Aude.

41. Il 7 ottobre 2013 il ricorrente depositava al giudice delle misure provvisorie del tribunale amministrativo di Montpellier un ricorso analogo a quello introdotto da S.G. (vedi paragrafo 25, *supra*). Con ordinanza dell'8 ottobre 2013, il giudice del procedimento cautelare respingeva la sua domanda per gli stessi motivi applicati nei confronti di S.G., ad eccezione del riferimento al suo stato di salute (cfr. paragrafo 25, *supra*).

42. Il 23 ottobre 2013, il ricorrente richiedeva al BAJ presso il Consiglio di Stato l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato allo scopo di impugnare l'ordinanza dell'8 ottobre 2013. Il ricorrente afferma che, a causa del rigetto della domanda, non aveva potuto presentare un ricorso al Consiglio di Stato, che ad ogni buon conto considerava destinato a fallire a causa della giurisprudenza consolidata in materia.

43. Il 2 maggio 2014, l'OFPPRA respingeva la domanda di asilo del ricorrente, la CNDA confermava il rigetto il 22 dicembre 2014.

44. In seguito, il ricorrente cercava più volte di ottenere un permesso di soggiorno, ma senza successo.

*3. Il ricorso n. 13114/15 – A.J.*

45. Il ricorrente, cittadino iraniano, è nato nel 1974 e risiede a Parigi.

**a) Su come si sono svolti i fatti secondo il ricorrente prima del suo arrivo in Francia.**

46. Il richiedente esercitava la professione di giornalista in Iran. Inizialmente a capo di un giornale bandito nel 2013 per aver offeso il Corano, aveva poi fondato un'altra rivista. Era stato in seguito accusato del reato di "promozione della cultura occidentale". Aveva dovuto scusarsi e distruggere tutte le copie del giornale. Arrestato per strada, era stato detenuto, torturato e minacciato di morte se avesse continuato le sue attività.

47. Riusciva a fuggire dall'Iran e raggiungeva la Francia il 9 settembre 2014.

**b) Su come si sono svolti i fatti secondo il ricorrente dopo il suo arrivo in Francia.**

48. Il 14 ottobre 2014, l'associazione *France Terre d'Asile* forniva al ricorrente un domicilio amministrativo. Il 23 ottobre 2014 il ricorrente si recava alla sede della questura di Parigi per depositare domanda di asilo. Non veniva registrato e riceveva una convocazione per il 7 gennaio 2015 per decidere sulla sua ammissione al soggiorno. Il ricorrente sottolinea che nessun altro documento gli veniva rilasciato. Conseguentemente, non essendo titolare dello *status* di richiedente asilo, non poteva beneficiare di alcun tipo di assistenza materiale prevista dal diritto interno.

49. Il governo fa presente che il ricorrente veniva immediatamente indirizzato al servizio di assistenza sociale e amministrativa (SASA) gestito da *France Terre d'asile*. Questo servizio è dedicato all'accoglienza e al sostegno di quei migranti che, maggiorenni e senza figli, desiderano presentare per la prima volta una domanda di asilo. Secondo il Governo, il SASA provvedeva ad indirizzare il ricorrente ad associazioni che offrivano abbigliamento e aiuti alimentari. Il ricorrente contesta questa affermazione. Si basa, in effetti, sul certificato rilasciato dalla vicedirettrice del SASA il 26

novembre 2014 dal quale non risultavano misure adottate per consentirgli di soddisfare i suoi bisogni fondamentali in attesa di poter avere accesso alle condizioni minime di accoglienza

50. Il 4 novembre 2014, presentava domanda di alloggio al Prefetto della regione Ile de France, così come previsto dal diritto interno. Con lettera del 7 novembre 2014, il Prefetto rispondeva di non poter rispondere positivamente alla sua richiesta a causa della saturazione del sistema di accoglienza nazionale e lo invitava a contattare il servizio “115”.

51. Nei giorni 5, 12, 13 e 14 novembre 2014, il ricorrente veniva ospitato in un centro di ospitalità di emergenza nel 18° arrondissement di Parigi. Fa presente che il centro aveva 14 servizi igienici per 386 posti letto situati in un unico dormitorio e deplorava le condizioni di vita, segnate da frequenti furti e violenze. Il Governo dichiara che il ricorrente aveva contattato solo raramente il servizio “115”.

52. Il 13 novembre 2014, il ricorrente depositava istanza di provvedimento cautelare dinanzi al giudice cautelare del tribunale amministrativo di Parigi per ingiungere al Prefetto di esaminare la sua domanda di ammissione al soggiorno per motivi di asilo e di indicargli un centro di accoglienza o un alloggio che potesse accoglierlo. Con ordinanza del 14 novembre 2014, il giudice cautelare respingeva la sua richiesta con la seguente motivazione:

“Considerando che [...] dall’istruttoria risulta che il richiedente, di 40 anni, celibe e senza familiari a carico, è stato indirizzato al servizio di assistenza sociale e amministrativa e riceve sostegno sociale e legale nonché è stato indirizzato verso associazioni che offrono assistenza alimentare e vestiario; che il sistema di accoglienza e ospitalità di emergenza è saturo e che il 14 novembre 2014, 5.452 richiedenti asilo residenti a Parigi erano in attesa di un posto nel CADA; che anche il sistema di sorveglianza sociale è saturo; che, tuttavia, il ricorrente ha potuto contattare il 115 e, pur non essendo la sua una situazione prioritaria, ha ottenuto il pernottamento nel centro di accoglienza di emergenza del 18° arrondissement il 5, 12, 13 e 14 novembre; che, anche se il periodo trascorso di circa due mesi e mezzo tra il ricevimento presso il centro per i richiedenti asilo e la convocazione in prefettura possa sembrare lungo, esso riflette tuttavia uno sforzo dell’amministrazione che, considerato l’afflusso di richiedenti asilo a Parigi e la realtà dei mezzi a sua disposizione, è materialmente costretta a prevedere termini di convocazione ordinari di circa tre mesi; che, di conseguenza, il ricorrente, che sebbene non abbia ancora ricevuto un certificato che attesti il deposito della sua domanda di asilo, non è abbandonato a se stesso, ed è seguito da associazioni; che ne deriva che all’amministrazione non può essere imputata una mancanza di diligenza tale da costituire una violazione grave e manifestamente illegittima del diritto di asilo di cui il ricorrente si è avvalso (...)”

53. Il 3 dicembre 2014, il Consiglio di Stato, adito dal ricorrente, respingeva anch’esso il ricorso, adottando le medesime motivazioni del primo giudice.

54. Con lettera del 23 dicembre 2014, il ricorrente richiamava l’attenzione della Questura sulla sua situazione: dichiarava di non avere altra scelta che vivere per strada, sotto i ponti, nei pressi della Gare de l’Est, precisando di

essere stato aggredito, di aver subito il furto dei bagagli e di vivere nel costante timore che questi fatti potessero ripetersi.

55. In occasione dell'incontro del 7 gennaio 2015 presso la Prefettura, il ricorrente riceveva un modulo di domanda per il permesso al soggiorno per motivi di asilo, che depositava compilato il 22 gennaio 2015. Lo stesso giorno, otteneva il permesso di soggiorno provvisorio valido fino al 21 febbraio seguente, un modulo per la domanda di asilo e una offerta di alloggio nel CADA, a condizione di disponibilità di un posto. Il ricorrente accettava questa offerta, essendo tale accettazione una condizione per ricevere il beneficio dell'ATA. Il ricorrente dichiara che tra il 23 ottobre 2014 e il 22 gennaio 2015 non era stato in grado di dimostrare la regolarità del suo soggiorno sul territorio francese e che aveva quindi vissuto nel costante timore di controlli di polizia e di ricevere una misura di allontanamento, cosa questa che il Governo contesta. Indica infatti che la convocazione inviata al ricorrente per un incontro in Prefettura il 7 gennaio 2015 sostituiva il permesso di soggiorno temporaneo.

56. Il 28 gennaio 2015, il ricorrente si recava all'ufficio del collocamento al lavoro per richiedere il riconoscimento del beneficio dell'ATA. L'ufficio del collocamento rifiutava di registrare la sua domanda con la motivazione che il ricorrente non era in grado di produrre una ricevuta che attestasse il deposito della sua domanda di asilo.

57. Il 29 gennaio 2015, il ricorrente presentava una domanda di provvedimenti cautelari dinanzi al tribunale amministrativo di Parigi per far constatare che il rifiuto dell'ufficio del collocamento violava in modo grave e illegittimo il diritto di asilo. Con ordinanza del 30 gennaio 2015, il giudice delle misure cautelari respingeva la sua domanda sulla base dei seguenti motivi:

“Considerando (...) che la Questura (...) ha rilasciato a [A.J.] un permesso di soggiorno temporaneo il 22 gennaio 2015 con la dicitura “in vista della presentazione della domanda all'OFPPRA”, nonché un dossier per la domanda di asilo da compilare entro 21 giorni; che dall'istruttoria risulta che [A.J.] non può, ad oggi, dimostrare di aver presentato la domanda di asilo all'OFPPRA; che ne consegue che, nel rifiutare il 28 gennaio 2015 di concedergli il beneficio dell'indennità di attesa temporanea, non si può ritenere che l'ufficio del collocamento abbia, nelle circostanze del caso, violato in modo grave e manifestamente illegittimo il diritto di asilo; che ne consegue che la domanda di [A.J.], allo stato attuale, deve essere respinta

58. Il 5 febbraio 2015, la domanda di asilo del ricorrente veniva registrata dall'OFPPRA.

59. Il 6 febbraio 2015, il Consiglio di Stato in sede di appello, confermava l'ordinanza del 30 gennaio 2015 sulla base degli stessi motivi utilizzati dal giudice del procedimento cautelare del Tribunale amministrativo di Parigi (cfr. paragrafo 57, *supra*).

60. Il 12 febbraio 2015, al ricorrente veniva riconosciuto il beneficio dell'ATA. Un primo pagamento di 194,65 Euro veniva effettuato il 5 marzo

2015. Il 1° aprile e il 4 maggio percepiva rispettivamente 354,95 Euro e 343,40 Euro.

61. Il 23 febbraio 2015, al ricorrente veniva rilasciata una ricevuta che attestava il deposito della sua domanda di asilo all'OFPPRA. Lo stesso giorno, il suo permesso di soggiorno temporaneo veniva rinnovato fino al 22 agosto 2015.

62. Dal 14 aprile 2015, il ricorrente alloggiava in un albergo nel quadro del servizio di ospitalità in sistemazioni alberghiere del SASA degli adulti singoli (vedi paragrafo 49, *supra*).

63. Il 23 aprile 2015, l'OFPPRA riconosceva al ricorrente lo status di rifugiato. Questa decisione gli veniva notificata il 5 maggio 2015. Il ricorrente afferma che, conseguentemente, ricevette l'ATA per l'ultima volta il 1° giugno 2015 per un importo di 354,95 Euro.

64. Nel mese di giugno 2015, la ricorrente otteneva un alloggio a Parigi presso la *Maison des Journalistes* per un periodo di sei mesi in una camera singola. La *Maison des Journalistes* era un'associazione che accoglieva e ospitava ogni anno, presso dei locali messi a disposizione dalla città di Parigi, una trentina di giornalisti che avevano ottenuto lo status di rifugiati. Il Governo dichiara che il ricorrente beneficiava di buoni pasto giornalieri e biglietti per l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico.

## **B. I fatti successivi al ricorso alla Corte**

65. Con lettera del 10 aprile 2017 la cancelleria della Corte domandava all'avvocato di G.I. (ricorso n. 75547/13) di indicare entro il 10 maggio 2017 se intendesse mantenere la sua domanda ai sensi dell'articolo 37 paragrafo 1 (a) della Convenzione.

66. Il 5 maggio 2017, l'avvocato del ricorrente informava la cancelleria di non aver potuto riprendere i contatti con il suo cliente e domandava un prolungamento del termine.

67. Il 9 maggio 2017, la cancelleria inviava una lettera con ricevuta di ritorno all'avvocato invitandolo a far pervenire, entro il 10 giugno 2017, le informazioni richieste nella lettera del 10 aprile 2017, evidenziando, inoltre, la facoltà della Corte di radiare un ricorso dal ruolo allorquando le circostanze portino a ritenere che i ricorrenti non abbiano intenzione di mantenerlo.

68. Il 9 giugno 2017, l'avvocato rispondeva che, nonostante le sue ricerche, non era riuscito a riprendere i contatti con G.I., ma che desiderava mantenerne la domanda, che non aveva per nulla perso di attualità sia per le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Francia sia per l'inefficacia dei rimedi disponibili.

69. L'avvocato rispondeva anche che S.G. e K.T., che avevano mantenuto i contatti con lui, intendevano mantenere la loro richiesta.

## IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI INTERNA ED EUROPEA PERTINENTE

### I. IL DIRITTO FRANCESE

#### A. La procedura di asilo

##### 1. *All'epoca dei fatti oggetto della controversia*

70. I principi generali che regolano il diritto di asilo in Francia sono riassunti nella sentenza *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia* (n. 25389/05, paragrafi da 22 a 24, CEDU 2007 II).

71. La procedura di asilo e l'ammissione al soggiorno nel quadro di una domanda di asilo sono riassunte nella sentenza *IM c. Francia* (n. 9152/09, paragrafi 40-45, 2 febbraio 2012).

72. In particolare, il Codice sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri e sul diritto di asilo (CESEDA) prevedeva quanto segue

##### a) Nella sua parte normativa

###### Articolo L. 741-1

“Qualsiasi straniero presente sul territorio francese che, non essendo già stato ammesso a soggiornare in Francia in virtù di uno dei permessi di soggiorno previsti dal presente codice o dalle convenzioni internazionali, chieda di soggiornare in Francia a titolo di asilo, deve presentare tale domanda secondo le condizioni previste dal presente capitolo.”

###### Articolo L. 741-4

“Fatto salvo il rispetto delle disposizioni dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, l'ammissione in Francia di uno straniero che chiede asilo può essere rifiutata solamente se:

(...)

4° La domanda di asilo è intenzionalmente fraudolenta oppure costituisce un ricorso abusivo alle procedure di asilo o è fatta al solo scopo di neutralizzare un provvedimento di allontanamento già adottato o imminente. Costituisce, in particolare, un ricorso abusivo delle procedure di asilo la presentazione fraudolenta di più domande di ammissione al soggiorno per motivi di asilo sotto identità diverse. Costituisce allo stesso modo un ricorso abusivo delle procedure di asilo il deposito della domanda di asilo in una Collettività d'oltremare quando risulti che la stessa domanda è oggetto di esame in un altro Stato membro dell'Unione europea. Una domanda di asilo è intenzionalmente fraudolenta qualora sia depositata da uno straniero che fornisce informazioni false, nasconde informazioni riguardanti la sua identità, la sua nazionalità o le modalità del suo ingresso in Francia al fine di indurre in errore le autorità. Le disposizioni del presente articolo non ostano al diritto sovrano di uno Stato di concedere asilo a qualsiasi persona che si trovi ciononostante in uno dei casi menzionati nei paragrafi da 1 a 4”

###### Articolo L. 742-1

“Quando è ammesso a soggiornare in Francia in applicazione delle disposizioni del capo I del presente titolo, allo straniero che chiede asilo viene rilasciato un documento di soggiorno temporaneo che gli consente di presentare una domanda di asilo presso l’ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi. L’ufficio può essere interpellato solo dopo che il richiedente ha ricevuto questo documento. Dopo la presentazione della domanda di asilo, al richiedente viene rilasciato un nuovo documento di soggiorno temporaneo. Questo documento è rinnovato fino alla decisione dell’ufficio e, se viene presentato un ricorso al Tribunale Nazionale di Asilo, fino alla decisione del Tribunale.”

**b) Nella sua parte regolamentare**

**Articolo R. 741-2**

“Lo straniero che, non essendo già stato ammesso a soggiornare in Francia, chiede l’ammissione al soggiorno a titolo di asilo ai sensi dell’articolo L. 741 1 deve presentare a sostegno della sua domanda:

1° Le indicazioni relative al suo stato civile e, se del caso, quello del suo coniuge e dei figli a carico;

2° I documenti menzionati nell’ordinanza prevista dall’articolo R. 211 1 e che giustificano il suo regolare ingresso in Francia o, in mancanza, qualsiasi informazione relativa alle condizioni del suo ingresso in Francia e ai suoi itinerari di viaggio dal suo Paese d’origine;

3° Quattro fotografie di primo piano a volto scoperto, di dimensioni 3,5 cm x 4,5 cm, recenti e perfettamente somiglianti;

4° L’indicazione dell’indirizzo presso il quale ricevere la corrispondenza durante il periodo di validità del permesso di soggiorno temporaneo rilasciato in base all’articolo R. 742-1. Se si indica l’indirizzo di un’associazione, tale scelta deve essere approvata con ordinanza prefettizia. L’approvazione vien concessa per un periodo rinnovabile di tre anni alle associazioni che sono regolarmente registrate da almeno tre anni e che hanno come oggetto associativo l’aiuto o l’assistenza di cittadini stranieri, e che possano dimostrare esperienza nei settori dell’accoglienza, cura, domiciliazione o alloggio dei richiedenti asilo, così come la capacità di assicurare effettivamente il compito di ricevere e trasmettere la posta indirizzata ai richiedenti asilo.

I servizi della prefettura informano il cittadino straniero dei documenti da produrre allo scopo di presentare una domanda di soggiorno per motivi di asilo in applicazione del presente articolo. Gli forniscono inoltre un documento informativo circa i suoi diritti e doveri in relazione alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, nonché sulle organizzazioni che forniscono assistenza legale specifica e su quelle che possono aiutarlo o informarlo sulle condizioni di accoglienza di cui può beneficiare, incluse le cure mediche. Queste informazioni devono essere effettuate in una lingua che il richiedente asilo può ragionevolmente comprendere”

**Articolo R. 742-1**

“Entro quindici giorni dall’adempimento degli obblighi di cui all’articolo R. 741-2, al cittadino straniero viene rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio recante la dicitura “in pendenza di procedura presso l’OFPPRA”, valido un mese (...)”

**Articolo R. 742-2**

“Il richiedente asilo al quale è stata rilasciata un’autorizzazione provvisoria di soggiorno ai sensi dell’articolo R. 742-1 ha diritto ad ottenere una ricevuta della

domanda di asilo, che vale come autorizzazione provvisoria di soggiorno, nel termine massimo di tre giorni dalla scadenza della validità dell'autorizzazione provvisoria di soggiorno di cui all'articolo R. 742 1, previa presentazione della lettera dell'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi che lo informa della registrazione della sua domanda di asilo o della decisione di procedere ad un riesame della stessa.

(...)

L'accesso al mercato del lavoro non può essere autorizzato al richiedente asilo se non nel caso in cui l'ufficio, per motivi non imputabili al richiedente, non ha adottato una decisione sulla domanda di asilo entro il termine di un anno dalla registrazione della domanda. In tale eventualità, il richiedente asilo è soggetto alle regole di diritto comune applicabili ai lavoratori stranieri per il rilascio di un permesso di lavoro temporaneo. La situazione lavorativa è esecutiva nei suoi confronti (...) La situazione lavorativa è opponibile nei suoi confronti (...)"

## 2. La riforma legislativa del 2015

73. La Francia ha recepito le direttive europee del c.d. "pacchetto asilo 2013" direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, GUUE L 180, pag. 60 e direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GUUE L 180, pag. 96), nel quadro della legge n. 2015-925 del 29 luglio 2015 relativa alla riforma del diritto di asilo. Tale normativa ha profondamente modificato il sistema di asilo francese.

74. La procedura di ammissione al soggiorno è stata sostituita da una procedura di registrazione delle domande presso la Prefettura, come previsto dall'articolo L. 741 1 del CESEDA. In virtù di tale disposizione, il Prefetto verifica se la Francia è lo Stato competente sulla domanda di asilo in base al diritto dell'Unione europea (c.d. regolamento "Dublino II" e poi c.d. regolamento "Dublino III" applicabile alle domande di protezione internazionale presentate a partire dal 1° gennaio 2014 (vedere i paragrafi da 92 a 94, *infra*). Il Prefetto, inoltre, registra la domanda di asilo al più tardi entro tre giorni lavorativi dalla presentazione della domanda alla Prefettura, senza alcuna condizione preliminare di domicilio. Questo termine può essere prorogato a dieci giorni lavorativi allorché un gran numero di cittadini stranieri presenti simultaneamente la domanda di asilo.

75. Con sentenza del 28 dicembre 2018 (n. 410347), il Consiglio di Stato ha stabilito che le disposizioni dell'articolo L. 741-1 del CESEDA impongono allo Stato un obbligo di risultato per quanto riguarda i termini entro i quali le domande di asilo devono essere registrate. Il Consiglio di Stato ne ha dedotto che incombesse quindi sulle autorità competenti adottare le misure necessarie per garantire il rispetto di questi termini e che il rifiuto di adottare siffatte misure costituisse una decisione suscettibile di essere oggetto di un ricorso in annullamento.

76. In seguito alla registrazione della domanda di asilo, il Prefetto rilascia al richiedente asilo un certificato di domanda di asilo. Se la Francia è competente sull'esame di questa domanda, l'attestato equivale ad un permesso di soggiorno provvisorio, a condizione che la domanda di asilo sia effettivamente depositata all'OFPPRA entro il termine di 21 giorni. Il certificato è rinnovabile fino alla decisione dell'OFPPRA e, se del caso, fino alla decisione della CNDA (articolo L. 743-1 del CESEDA). Se la Francia non è competente per l'esame della domanda di asilo, l'attestato equivale ad un permesso di soggiorno provvisorio fino alla decisione dello Stato competente e, eventualmente, fino al trasferimento effettivo del richiedente in questo Stato (articolo L. 742-1 del CESEDA).

## **B. L'accoglienza dei richiedenti asilo**

### *1. Il sistema di ospitalità ed i benefici finanziari previsti all'epoca dei fatti*

77. Si rinvia ai paragrafi 18 e 19 della sentenza *N.T.P. e altri c. Francia*, n. 68862/13, 24 maggio 2018) per quanto riguarda sistema di ospitalità dei richiedenti asilo.

78. In virtù della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri ("direttiva accoglienza", cfr. paragrafo 95, *infra*), GUUE L 31, pag. 18, questi ultimi devono garantire un'assistenza materiale o, se del caso, finanziaria durante l'intera procedura di asilo. È proprio a tal fine che l'articolo 154 della legge n. 2005-1719 del 30 dicembre 2005 ha previsto l'istituto dell'ATA. Un sussidio versato ai richiedenti asilo che non erano alloggiati in un centro di accoglienza per richiedenti asilo (CADA) e che era liquidato dall'ufficio del collocamento.

79. L'ATA era disciplinato dagli articoli L. 5423-8 e seguenti del Codice del Lavoro. Nella sua versione originaria risultante dalla legge del 21 gennaio 2008, l'articolo L. 5423-8 prevedeva che:

hanno diritto al beneficio dell'indennità di attesa temporanea:

1° I cittadini stranieri il cui permesso di soggiorno o la cui ricevuta del deposito della domanda di permesso di soggiorno indichino che essi hanno richiesto l'asilo in Francia e che hanno depositato una domanda di concessione dello *status* di rifugiato, se soddisfano le condizioni di età e di reddito (...)"

Nella versione emendata dalla legge dell'8 agosto 2014, l'articolo L. 5423-8 prevede che:

"hanno diritto al beneficio dell'indennità di attesa temporanea:

1° I cittadini stranieri che sono stati ammessi provvisoriamente a soggiornare in Francia a titolo di asilo o che beneficiano del diritto di rimanere in Francia in base a titolo e che abbiano depositato domanda di asilo all'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi, se soddisfano i requisiti di età e di reddito (...)

80. L'articolo L. 5423-11 del codice del lavoro prevede che:

“L'indennità di attesa temporanea è pagata mensilmente in rate posticipate

Per le persone in possesso di uno dei documenti di soggiorno di cui all'articolo L. 742-1 del Codice sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri e sul diritto di asilo, il versamento dell'indennità termina alla scadenza del mese successivo alla notifica della decisione dell'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi o, in caso di ricorso, di quella della Corte nazionale sul diritto di asilo.

81. L'importo dell'ATA era stato oggetto di rivalutazione nel decreto n. 2014-1719 del 30 dicembre 2014, che lo aveva fissato a 11,45 Euro al giorno a decorrere dal 1° gennaio 2015. Per ricevere questo sussidio, era necessario avere almeno diciotto anni e soddisfare le condizioni circa il possesso delle risorse. L'ATA era caratterizzato dal fatto che non teneva conto della situazione familiare del richiedente: il suo importo era identico sia che il richiedente asilo fosse stato solo, sia che fosse accompagnato da una famiglia, indipendentemente dal numero di figli a carico.

82. I richiedenti asilo ospitati nei CADA beneficiavano dell'assegno mensile di sussistenza (AMS) previsto dal Codice dell'azione sociale e della famiglia.

83. Il rapporto intitolato “*L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*” redatto congiuntamente dall'Ispettorato generale delle finanze, dall'Ispettorato generale degli affari sociali e dall'Ispettorato generale dell'amministrazione, pubblicato nell'aprile 2013, afferma che sebbene il termine teorico per il rilascio di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno (APS) sia fissato a 15 giorni dall'articolo R. 742-1 del CESEDA, in pratica esso è di molto superiore. Il rapporto precisa che a Parigi, i richiedenti asilo adulti soli aspettano quattro mesi per ottenere un APS. Durante questo periodo, è probabile che siano destinatari di una misura di allontanamento, a meno che non presentino una attestazione del deposito di una domanda di asilo o di una convocazione ad un incontro.

84. Il rapporto sulla valutazione della politica di accoglienza dei richiedenti asilo, pubblicato il 15 aprile 2014 dalla Commissione per la valutazione e il controllo delle politiche pubbliche (CEC) dell'Assemblea nazionale, constata che il sistema è “in crisi” e raccomanda una riforma globale, che “coniughi il rispetto dei diritti con l'efficacia dell'azione pubblica”. Il rapporto indica anche che, prima di essere registrati all'OFPRA, i richiedenti asilo si trovano in una situazione irregolare per quanto riguarda le norme applicabili al soggiorno, poiché non hanno alcun documento che attesti il loro *status*. Essi, inoltre, non hanno accesso a un sistema di assistenza specifico.

*2. Evoluzione del sistema di ospitalità per i richiedenti asilo e dei benefici finanziari come previsto dalla legge del 29 luglio 2015*

85. Ai sensi dell'articolo L. 744-1 del CESEDA, le condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti asilo devono essere offerte ad ogni richiedente dall'OFII una volta avvenuta la registrazione da parte del Prefetto della domanda di asilo dell'interessato.

86. Il legislatore francese ha previsto che una volta che una domanda di asilo sia stata presentata, l'OFII, dopo un colloquio personale con il richiedente, procede a valutarne la vulnerabilità con lo scopo di determinare le sue particolari esigenze di accoglienza (articolo L. 744-6 del CESEDA). Le informazioni raccolte durante tale fase sono trasmesse all'OFPRA.

87. La summenzionata legge del 29 luglio 2015 ha riformato il sistema di ospitalità per i richiedenti asilo introducendo uno schema nazionale di ospitalità che comprende i CADA e l'insieme delle strutture finanziate almeno in parte dal Ministero competente in materia di asilo. L'obiettivo è quello di bilanciare gli squilibri regionali che sono stati osservati. A questo proposito, è previsto un meccanismo nazionale di orientamento che indirizzi i richiedenti asilo alle strutture di ospitalità. Inoltre, l'articolo L. 744-5 del CESEDA prevede una procedura di espulsione dai luoghi di ospitalità per le persone la cui domanda di asilo è stata definitivamente respinta e per coloro che si comportano in modo violento o hanno commesso gravi violazioni delle regole fissate nei centri di ospitalità.

88. L'indennità per i richiedenti asilo (ADA), creato dalla già menzionata legge del 29 luglio 2015 è disciplinata dagli articoli L. 744-9 e seguenti del CESEDA. Dal 1° novembre 2015, l'ADA, riconosciuto dall'OFII, ha sostituito l'ATA e l'AMS. Un richiedente asilo può ricevere l'ADA se ha più di 18 anni e se le sue risorse sono inferiori all'importo del reddito di solidarietà attiva (RSA). In virtù dell'articolo D. 744-26 del CESEDA, l'ADA ha un importo forfettario, che dipende dal numero di persone nel nucleo familiare del richiedente asilo. Nel caso in cui la persona interessata abbia espresso un bisogno di ospitalità e abbia accettato l'offerta di un alloggio in un CADA, ma poi non possa essere effettivamente ospitata o alloggiata, le viene versato un importo aggiuntivo. A partire dal 1° ottobre 2019, l'indennità giornaliera corrisponde alla somma di 6,80 Euro per una persona, più altri 7,40 Euro al giorno qualora ciò si renda necessario.

**C. La procedura cautelare c.d. *référé-liberté***

*1. I testi*

89. Gli articoli L. 521-2 e L. 523-1 del codice di giustizia amministrativa, relativi alla procedura cautelare per *référé liberté*, prevedono che:

**Articolo L. 521-2**

“Qualora investito di una richiesta giustificata dall’urgenza, il giudice amministrativo in sede cautelare può ordinare qualsiasi misura necessaria per far cessare una violazione grave e manifestamente illegale di una libertà fondamentale posta in essere da parte di una persona di diritto pubblico o un organismo di diritto privato incaricato della gestione di un servizio pubblico nell’esercizio di una delle sue competenze. Il giudice del procedimento cautelare si pronuncia entro quarantotto ore.”

**Articolo L. 523-1**

“Le decisioni rese in applicazione degli articoli L. 521-1, L. 521-3, L. 521-4 e L. 522-3 sono definitive.

Le decisioni rese in applicazione dell’articolo L. 521-2 sono suscettibili di appello al Consiglio di Stato entro il termine di quindici giorni dalla loro notifica. In tale evenienza, il presidente della sezione del contenzioso del Consiglio di Stato, o un consigliere delegato a tal fine, si pronuncia entro quarantotto ore ed esercita, se del caso, i poteri previsti dall’articolo L. 521-4.”

90. L’articolo L. 522-3 del codice di giustizia amministrativa prevede che:

“Quando la domanda non presenta elementi di urgenza o quando risulti evidente, alla luce del contenuto della domanda, che essa non rientri nella competenza del giudice amministrativo, che è irricevibile oppure infondata, il giudice del procedimento cautelare può respingerla con ordinanza motivata senza che sia necessario applicare i primi due paragrafi dell’articolo L. 522-1.”

*2. La giurisprudenza del Consiglio di Stato*

91. In un’ordinanza del 10 maggio 2012 (n. 358828), il Consiglio di Stato ha stabilito che:

“Considerando che dagli atti del fascicolo del giudice di primo grado risulta che il Sig. A, cittadino della Repubblica democratica del Congo, è entrato in Francia il 10 marzo 2012 e ha ottenuto il domicilio amministrativo presso l’associazione “France Terre d’asile”; che il 22 marzo 2012 è stato accolto nel centro di accoglienza per richiedenti asilo e ha ricevuto dai servizi della prefettura una convocazione per il 7 giugno 2012 per depositare il fascicolo relativo alla sua domanda di asilo;

Considerando che il Sig. A si limita a ripetere in appello le medesime argomentazioni che, tenendo conto di tutti gli elementi del dossier, sono state correttamente respinte dal giudice del tribunale amministrativo di Parigi; che è dunque evidente che, per i motivi addotti dal giudice cautelare di prima istanza, e in particolare per lo sforzo compiuto dall’amministrazione che, considerato l’afflusso di richiedenti asilo a Parigi e la realtà dei mezzi a sua disposizione, è materialmente obbligata a fissare dei termini per la convocazione dei richiedenti asilo, il suo ricorso non può essere accolto; che, di conseguenza, il Sig. A non è legittimato a sostenere che, con l’ordinanza impugnata, il giudice del procedimento cautelare del Tribunale amministrativo di Parigi ha errato nel respingere la sua domanda (...)”

## II. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

### A. Il Regolamento Dublino

92. All'epoca dei fatti relativi ai ricorsi n. 28820/13 e n. 75547/13, la procedura di "Dublino" era disciplinata dal regolamento (CE) del Consiglio 18 febbraio 2003, n. 343, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (regolamento "Dublino II", GU L 50, pag. 1). Il cosiddetto regolamento "Dublino III", entrato in vigore il 1° gennaio 2014, si applica invece alla situazione del ricorrente A.J. (ricorso n. 13114/15).

93. Le principali disposizioni pertinenti di questo regolamento sono enunciate nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ([GC], no. 30696/09, paragrafi 65-76, CEDH 2011). Inoltre, in base all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento, lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata ai sensi del regolamento è tenuto a riprendere in carico, innanzitutto, il richiedente asilo la cui domanda sia in corso d'esame e che si trovi nel territorio di un altro Stato membro senza permesso (articolo 16, paragrafo 1, lettera c)) e, in secondo luogo, il cittadino di un paese terzo la cui domanda sia stata respinta e che si trovi nel territorio di un altro Stato membro senza permesso (articolo 16, paragrafo 1, lettera e)). Gli obblighi di cui al paragrafo 1 cessano se il cittadino di un paese terzo ha lasciato il territorio degli Stati membri per un periodo di almeno tre mesi (articolo 16, paragrafo 3).

94. Il regolamento "Dublino II" è stato rifiuto dal regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, noto come regolamento "Dublino III". Le linee principali della rifusione sono esposte nella sentenza *Tarakhel c. Svizzera* ([GC] n. 29217/12, paragrafi 35-36, 4 novembre 2014).

### B. La Direttiva Accoglienza

95. Per una presentazione della direttiva 2003/9 del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GUUE L 31, pag. 18) e della successiva direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GUUE L 181, pag. 96), si rinvia ai punti 22-25 della sentenza *N.T.P. e altri c. Francia*, già citata.

96. L'articolo 3 della "Direttiva accoglienza" del 27 gennaio 2003, che ne disciplinava il campo di applicazione, prevedeva:

"(...) La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro,

purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari già definiti all'articolo 2, lettera d), se inclusi nella domanda di asilo a norma del diritto nazionale (...).

97. L'articolo 3 della nuova "Direttiva accoglienza" del 26 giugno 2013, che ne disciplina il campo di applicazione, prevede:

"La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale. (...)"

### **C. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)**

98. Nella sentenza *Cimade et Gisti c. Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration* (C-179/11) del 27 settembre 2012, la CGUE ha affermato, tra le altre cose, ai paragrafi 39 e 56

"(...) Per quanto riguarda il periodo durante il quale le condizioni materiali di accoglienza – comprendenti alloggio, vitto e vestiario, nonché un sussidio per le spese giornaliere – devono essere riconosciute ai richiedenti, l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2003/9 stabilisce che tale periodo comincia nel momento in cui i richiedenti asilo presentano la loro domanda di asilo.

(...)

D'altro canto, l'economia generale e la finalità della direttiva 2003/9 nonché il rispetto dei diritti fondamentali – e segnatamente delle prescrizioni dell'articolo 1 della Carta, a norma del quale la dignità umana deve essere rispettata e tutelata – ostano, come evidenziato ai punti 42-45 della presente sentenza, a che un richiedente asilo venga privato – anche solo per un periodo temporaneo dopo la presentazione di una domanda di asilo, e prima che egli venga effettivamente trasferito nello Stato membro competente – della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla citata direttiva."

99. Nel caso *Saciri e altri* (C-79/13, sentenza del 27 febbraio 2014), la CGUE, basandosi sul testo della "Direttiva accoglienza" e sulle sue finalità e sottolineando l'importanza del rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il rispetto della dignità umana, ha ricordato che un richiedente asilo non può essere privato, anche solo per un periodo temporaneo, della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla direttiva (paragrafo 35). Per quanto riguarda il livello delle condizioni materiali di accoglienza, la CGUE ha specificato che l'assistenza finanziaria deve essere sufficiente a garantire uno standard di vita dignitoso e adeguato alla salute, nonché a garantire la sussistenza dei richiedenti asilo (paragrafo 40). La CGUE ha precisato che ne discende che qualora uno Stato membro fornisca tali condizioni ai richiedenti asilo in forma di sussidi economici, tali sussidi devono essere sufficienti a

consentire loro di disporre di un alloggio, se del caso, nell'ambito del mercato privato della locazione (paragrafo 42), senza con ciò interpretare la direttiva nel senso che occorra lasciare ai richiedenti asilo la scelta di un alloggio secondo la loro convenienza personale (paragrafo 43).

100. Attraverso una questione pregiudiziale, il Tribunale amministrativo superiore del "Baden-Württemberg" ha richiesto alla CGUE di interpretare il regolamento "Dublino III" nonché il divieto di trattamenti inumani o degradanti sancito dall'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali (CGUE, Grande Camera, 19 marzo 2019, *Jawo*, causa C-163/17). Si trattava di stabilire se tale disposizione impedisse il trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato membro normalmente competente per l'esame della sua domanda e se in tale Stato vi fosse un serio rischio di trattamenti inumani o degradanti a causa delle prevedibili condizioni di vita che il richiedente asilo avrebbe incontrato in quanto beneficiario di protezione internazionale. In particolare, la CGUE ha deciso ai paragrafi 91 e 92 che:

"Per quanto riguarda (...) la questione relativa alla determinazione dei parametri in base ai quali le autorità nazionali competenti devono procedere a tale valutazione, si deve evidenziare che, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 della Carta, che corrisponde all'articolo 3 della CEDU e il cui significato e la cui portata sono quindi, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i medesimi di quelli conferiti dalla suddetta convenzione, le carenze menzionate al punto precedente della presente sentenza devono raggiungere una soglia particolarmente elevata di gravità, la quale dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie (Corte EDU, 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, paragrafo 254).

"Tale soglia particolarmente elevata di gravità sarebbe raggiunta quando l'indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporti che una persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana (v., in tal senso, Corte EDU, 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, paragrafi da 252 a 263)."

## IN DIRITTO

### I. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

#### A. Riunione dei ricorsi

101. Tenuto conto della similitudine delle questioni che sono sollevate dai due ricorsi che sono stati istruiti contestualmente (articolo 42 paragrafo 1 del Regolamento), la Corte ritiene opportuno di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

**B. Sulla radiazione dal ruolo del ricorso n. 75547/13 nella parte relativa a G.I.**

102. La Corte constata che l'avvocato del ricorrente l'ha informata di non essere stato in grado di contattare il suo cliente, nonostante diversi tentativi e ricerche infruttuose.

103. La Corte ribadisce l'importanza che siano mantenuti i contatti tra il ricorrente e il suo rappresentante durante l'intera procedura. Tali contatti sono essenziali sia per approfondire la conoscenza degli elementi di fatto riguardanti la situazione particolare del ricorrente, sia per confermare il continuo interesse del ricorrente all'ulteriore esame della sua domanda (*V.M. e altri c. Belgio* (radiazione) [GC], n. 60125/11, paragrafo 35, 17 novembre 2016).

104. Nel caso di specie, la Corte osserva che il ricorrente non ha mantenuto i contatti con il suo avvocato e che non lo ha tenuto informato del suo luogo di residenza o non gli ha fornito un altro mezzo per contattarlo. Essa ritiene quindi che queste circostanze portano alla conclusione che il ricorrente abbia perso interesse nella procedura e non intenda più portare avanti il suo ricorso ai sensi dell'articolo 37 paragrafo 1 (a) della Convenzione (si veda *V.M. e altri c. Belgio*, già citata, paragrafo 36).

105. Nella misura in cui l'avvocato sostiene che la Corte dovrebbe comunque continuare ad esaminare il ricorso in relazione al ricorrente, la Corte ricorda che essa è stata adita dagli altri ricorrenti nel presente ricorso circa doglianze analoghe a quelle sollevate da G.I.

106. Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che il ricorrente non intende più mantenere il suo ricorso (articolo 37, paragrafo 1 a) della Convenzione). In assenza di circostanze particolari che incidano sul rispetto dei diritti garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli, la Corte ritiene che non vi sia più motivo di proseguire l'esame della domanda nei confronti del ricorrente ai sensi dell'articolo 37 paragrafo 1 *in fine* della Convenzione.

107. La Corte decide quindi di radiare il ricorso dal ruolo nella parte relativa al ricorrente G.I.

**II. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE**

108. I ricorrenti, che desideravano tutti e quattro presentare una domanda di asilo, cosa poi effettivamente fatta, si dolgono, ai sensi dell'articolo 3, di non aver beneficiato delle condizioni materiali, in particolare di un alloggio o dell'ATA, come previsto dal diritto interno, con la conseguenza che essi sono stati costretti a dormire all'aperto per diversi mesi in condizioni inumane e degradanti. N.H. e A.J. (ricorsi n. 28820/13 e 1314/15) inoltre si lamentano del fatto che i tribunali francesi abbiano omesso sistematicamente di prendere in considerazione la situazione dei richiedenti asilo che abbiano presentato

domanda per la prima volta e che sono sprovvisti di un permesso di soggiorno provvisorio a titolo di asilo e che sono pertanto esclusi di fatto dal sistema di accoglienza. Ritengono che ciò costituisca una violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione. Quest'ultimo prevede che:

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”

109. Ricordando che essa è padrona della qualificazione giuridica dei fatti e constatando che le doglianze tendono a sovrapporsi, la Corte ritiene opportuno esaminare solo le affermazioni dei ricorrenti nella prospettiva dell'articolo 3 della Convenzione (cfr., per esempio, *Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, paragrafo 55, CEDU 2015, e *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo* [GC], n. 56080/13, paragrafo 145, 19 dicembre 2017; cfr. anche *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, paragrafi 114 e 126, 20 marzo 2018, e *Khan c. Francia*, n. 12267/16, paragrafi 40 e 41, 28 febbraio 2019). La Corte provvederà ad esaminare quindi se lo Stato convenuto è venuto meno agli obblighi che su di lui incombono in virtù di questa disposizione non fornendo assistenza materiale e finanziaria ai ricorrenti come previsto dal diritto interno.

#### **A. Sulla ricevibilità**

110. La Corte ritiene che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 paragrafo 3 a) della Convenzione e che non solleva nessun altro motivo di irricevibilità. Ritiene opportuno quindi dichiararlo ricevibile.

#### **B. Sul merito**

##### *1. Argomenti delle parti*

###### **a) I ricorrenti**

111. I ricorrenti sostengono di trovarsi in una situazione paragonabile a quella esaminata nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, poiché pende sulle autorità francesi l'obbligo di fornire loro condizioni materiali di accoglienza. In virtù di tale obbligo, che trova la propria origine nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea, i ricorrenti sono dell'avviso che avrebbero dovuto avere accesso alle condizioni materiali di accoglienza dal momento in cui hanno espresso la loro volontà di presentare una domanda di asilo e fino alla decisione finale su tale domanda.

112. I ricorrenti sottolineano che la forte pressione migratoria a cui la Francia è esposta non è in grado di affrancarla dagli obblighi derivanti dalla convenzione (si veda *De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], no. 22689/07, paragrafo 97, CEDU 2012).

113. N.H. e A.J. (ricorsi n. 28820/13 e n. 13114/15) fanno presente inoltre che il Consiglio di Stato giudichi costantemente che un termine inferiore a tre mesi per decidere sull'ammissione dei richiedenti asilo nella regione di Parigi sia ragionevole e che, di conseguenza, la questura di Parigi non violi né il diritto di asilo né il diritto di beneficiare di condizioni materiali di accoglienza. Secondo i ricorrenti, questa circostanza, che è specifica della regione di Parigi, comporta una violazione del principio di uguaglianza sul territorio nazionale tra i richiedenti asilo dal punto di vista della "Direttiva accoglienza" (cfr. paragrafo 95, *supra*).

114. I ricorrenti (ricorsi n. 28820/13 e n. 13114/15) sostengono inoltre che la CGUE ha affermato nel caso *Cimade e Gisti*, già citato (cfr. paragrafo 98, *supra*), che la "Direttiva accoglienza" e il rispetto dei diritti fondamentali ostano a che uno Stato membro, che abbia ricevuto una domanda di asilo, privi un richiedente asilo, anche solo per un periodo temporaneo, della protezione conferita dalle norme minime dettate da tale direttiva. Allo stesso modo, riservare il beneficio delle condizioni materiali di accoglienza ai richiedenti asilo sulla base della loro età, del loro stato di salute o della loro situazione familiare è contrario alla lettera e allo spirito del diritto dell'Unione (cfr. paragrafo 95, *supra*).

115. Infine, i ricorrenti (ricorsi n. 28820/13 e n. 73114/15) fanno valere che tanto le autorità quanto i tribunali francesi, a differenza della Corte (M.S.S. c. *Belgio e Grecia*, sopra citata, paragrafo 251), non sembrano identificare i richiedenti asilo come un gruppo di persone particolarmente svantaggiato e vulnerabile e che necessita di particolare protezione.

116. In risposta alle argomentazioni del governo, i ricorrenti ricordano le modalità dell'obbligo pendente su ogni Stato di provvedere bisogni essenziali e fondamentali dei richiedenti asilo, così come specificato nella sentenza della CGUE del 27 febbraio 2014 (cfr. paragrafo 99, *sopra*).

117. I ricorrenti (ricorsi n. 28820/13 e n.73114/15) sottolineano che il Consiglio di Stato, a partire da una decisione del 10 maggio 2012 (cfr. paragrafo 91, *supra*), respinge sistematicamente, sulla base dell'articolo L. 522-3 del Codice di giustizia amministrativa (cfr. paragrafo 90, *supra*), le domande di provvedimenti cautelari volti ad ottenere la registrazione di una domanda di asilo, con la motivazione che il ritardo nella registrazione è conseguenza dell'afflusso di richiedenti asilo.

118. N.H. (ricorso n. 28820/13) contesta di aver agito in malafede o di aver celato qualche fatto nel suo ricorso e ricorda le condizioni in cui l'ha depositato dinanzi alla Corte. Dichiara inoltre di aver già chiarito, nel corso del suo ricevimento all'OFPPA, la questione dell'identità che aveva fornito durante la procedura di asilo in Danimarca. Il ricorrente sottolinea che era senza casa e senza la minima risorsa. Aggiunge inoltre che, nonostante i suoi numerosi sforzi, non è riuscito ad ottenere il beneficio all'ATA lui spettante e che non vede quali altri passi e ricorsi avrebbe potuto esperire.

119. Nel ricorso n. 75547/13, S.G. e K.T. contestano la presentazione della loro situazione giuridica e di fatto. Affermano che le circostanze in cui l'OFPRA ha respinto la domanda di asilo di K.T. sono irrilevanti. I ricorrenti respingono altresì la ricostruzione fatta dal Governo del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo. Secondo costoro, l'OFII si limita a fornire un servizio di assistenza di tre ore, una volta alla settimana, e le insufficienze e le carenze di questo servizio non sono affatto compensate dal sistema di ospitalità del CADA. Essi sottolineano infatti che, anche qualora un'offerta di presa in carico venga presentata ai richiedenti asilo ammessi al soggiorno, ciò non costituisce una prospettiva certa di ospitalità.

120. S.G. e K.T. hanno anche contestato le affermazioni del Governo secondo cui essi avrebbero fatto scarso ricorso al sistema di ospitalità di emergenza (il "115") e che avevano perso il loro posto una struttura di ospitalità a causa del loro comportamento o della loro assenza.

121. A.J. (ricorso n. 13114/15) sottolinea che, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo e dall'attestazione della vice-responsabile del servizio di assistenza sociale e amministrativa dell'associazione *France Terre d'Asile*, egli non era stato affatto indirizzato ad associazioni che offrivano assistenza alimentare e di vestiario in attesa di accedere alle condizioni materiali di accoglienza ai sensi della "Direttiva accoglienza".

122. Il ricorrente precisa di aver richiesto invano alle autorità una struttura di ospitalità e il riconoscimento del suo diritto all'ATA. Il ricorrente fa presente che di aver ricevuto questa indennità solo il 5 marzo 2015 ed è quindi rimasto senza risorse per un periodo di 133 giorni. Le somme percepite a tale titolo, per un totale di 893,10 Euro tra questa data ed il 5 maggio 2015, data di notifica della decisione dell'OFPRA, erano largamente insufficienti per assicurargli un tenore di vita che garantisse la sua salute e la sua sussistenza. Conformemente alle disposizioni dell'articolo L. 5423-11 del codice del lavoro (cfr. il paragrafo 80, *supra*), l'ATA gli è stata corrisposta per l'ultima volta il 1° giugno 2015. Sottolinea inoltre che tra il 23 ottobre 2014 e il 14 aprile 2015, data quest'ultima in cui ha ricevuto un alloggio, è stato costretto a vivere per strada per 170 giorni, essendo stato ospitato solo per quattro notti (il 5, 12, 13 e 14 novembre 2014) in un centro di ospitalità di emergenza. Infine, ha vissuto nella costante timore di subire un controllo di polizia e di ricevere un ordine di allontanamento tra il 23 ottobre 2014 e il 22 gennaio 2015. Su questo punto, il ricorrente fa riferimento al rapporto intitolato "*L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*" (vedi paragrafo 83, *supra*).

## **b) Il Governo**

### *i. Osservazioni di carattere generale*

123. Il Governo ha sottolineato innanzitutto che nella summenzionata sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte ha fondato la sua constatazione

di violazione sui i tre criteri seguenti: la passività delle autorità nazionali, le deprecabili condizioni di vita del ricorrente in strada e l'esistenza di un sentimento di angoscia accentuato dalla mancanza di qualsiasi prospettiva di miglioramento della sua situazione. Il governo ritiene che la situazione dei ricorrenti nel presente caso non sia comparabile a quella esaminata nella summenzionata sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

124. Il governo fa presente innanzitutto le difficoltà congiunturali alle quali è stato esposto: fa presente che tra il 2007 e il 2014, il numero di richiedenti asilo registrati dall'OFPRA è aumentato dell'80%.

125. Questo aumento rapido e continuo ha condotto alla saturazione del sistema nazionale di accoglienza (DNA) in tutto il territorio nazionale, e ciò nonostante l'aumento delle risorse finanziarie e umane. Conseguentemente, tra il 2012 e il 2014, sono stati creati 3.065 posti nei CADA, cioè un aumento del 14%. Uno sforzo simile è stato effettuato per aumentare il numero di posti disponibili per i richiedenti asilo nel sistema di ospitalità di emergenza. Dal 2009, sono stati creati 4.000 posti, portando il loro numero ad un totale di 24.600 nel 2013. Si prevede di protrarre questi sforzi in futuro.

126. Inoltre, dal 2011, l'OFPRA e la CNDA hanno regolarmente provveduto all'assunzione di nuovo personale per ridurre i tempi delle procedure. Così, al 31 dicembre 2013, il tempo medio di esame delle domande era di sette mesi per l'OFPRA e di otto mesi e ventisei giorni per la CNDA.

127. L'aumento del numero di richiedenti asilo è particolarmente marcato nella regione dell'Ile de France, soprattutto a Parigi, e nella regione Languedoc Roussillon, e più precisamente nel dipartimento dell'Aude.

128. Il numero di domande di asilo registrate alla Prefettura di Parigi era di 4.588 nel 2007 e ha raggiunto le 7.827 unità nel 2012. Nel dicembre 2013, nella capitale erano disponibili 430 posti CADA. Allo stesso tempo, in tutta l'*Ile de France*, erano disponibili 3.656 posti in CADA, cioè 125 posti in più rispetto alla fine del 2012. In aggiunta la temporanea saturazione del DNA a Parigi ha condotto nell'aprile 2011 alla realizzazione di un nuovo sistema di accoglienza per i richiedenti asilo. Ciò ha permesso di eliminare le file davanti alla sede della Questura ed il fenomeno degli accampamenti indecorosi che venivano allestiti di notte e nei fine settimana nelle sue vicinanze. Il governo sottolinea anche che, dall'introduzione di questo sistema, i termini normali di convocazione presso la questura per la registrazione di una domanda di asilo sono stati ridotti a tre mesi. Analogamente, un permesso di soggiorno provvisorio a scopo di asilo viene rilasciato dopo un periodo di quattro mesi.

129. Nella regione Languedoc Roussillon, e più in particolare nel dipartimento dell'Aude, il numero di richiedenti asilo è cresciuto del 38,8% nel 2013 rispetto al 2012. Allo stesso tempo, durante questi due anni, sono stati creati il 51% di posti in più nei CADA e il numero di posti del sistema di ospitalità di emergenza per richiedenti asilo (HUDA) è salito da 35 a 117.

130. Infine, il Governo precisa che per meglio rispondere in futuro a una saturazione temporanea e geograficamente localizzata del DNA, il Consiglio dei ministri ha adottato il 23 luglio 2014, un disegno di legge per la riforma dell'asilo che si inserisce nel processo di armonizzazione del diritto dei Paesi dell'Unione in questa materia. In effetti, il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo hanno adottato, il 26 giugno 2013, i testi revisionati della direttiva n. 2013/32/UE (recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)) e della direttiva n. 2013/33/UE (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)) da recepire entro il luglio 2015, il regolamento "Dublino III" direttamente applicabile dal gennaio 2014 e il regolamento "Eurodac" direttamente applicabile dal luglio 2015. La legge sulla riforma dell'asilo, promulgata il 29 luglio 2015, è entrata in vigore il 2 novembre 2015. Essa prevede, tra l'altro, la registrazione delle domande di asilo entro un termine di tre giorni e il rilascio ai richiedenti asilo di un documento che attesti l'avvenuta registrazione della domanda, senza distinzione tra procedura normale o prioritaria. Inoltre, la legge prevede che sia valutata la vulnerabilità di ogni richiedente allo scopo di determinare le sue particolari esigenze di accoglienza. Infine, i ricorsi alla CNDA sono acquisito effetto sospensivo.

131. Nel caso in esame, il Governo afferma che i ricorrenti sono giovani, celibi e in buona salute. Fa presente che essi non hanno potuto essere ospitati in una struttura per richiedenti asilo a causa della saturazione temporanea del sistema di ospitalità. Questa situazione ha condotto, in effetti, le autorità nazionali ad attribuire priorità ai richiedenti asilo che sono particolarmente vulnerabili a causa della loro età, salute o situazione familiare.

*ii. Ricorso N.H., n. 28820/13*

132. Il Governo sottolinea la malafede del ricorrente che aveva omesso di dichiarare nella sua domanda che era stato in Danimarca e aveva presentato sotto altra identità domanda di asilo in quel Paese.

133. Il Governo riconosce che il lasso di tempo intercorso tra la prima presentazione del richiedente alla Prefettura e la data in cui costui ha potuto presentare una domanda di ammissione al soggiorno a titolo di asilo non è soddisfacente.

134. Fa presente che una volta accertato lo Stato competente per la domanda di asilo del ricorrente, quest'ultimo ha potuto presentare la sua domanda e, dal 26 marzo 2013, ha beneficiato di assistenza amministrativa continua. Afferma inoltre che, a far data dal 4 aprile 2013, il ricorrente era tutelato da qualsivoglia espulsione verso l'Afghanistan, e ciò fino al momento dell'esame della sua domanda di asilo da parte dell'OFPRA. Infine, che nove mesi sono trascorsi tra il suo arrivo sul territorio francese e la concessione del beneficio della protezione internazionale. Il ricorrente pertanto non può

dolersi di un'incertezza prolungata o di una mancanza totale di prospettive di miglioramento della sua situazione.

135. Il Governo indica, in ultimo luogo, che sebbene il ricorrente non abbia ottenuto un posto in un CADA, e tantomeno un alloggio d'emergenza, egli aveva diritto, data la sua situazione di precarietà, a strutture di assistenza cui poteva avere accesso senza condizioni e a cui le associazioni di assistenza ai richiedenti asilo potevano indirizzarlo. Pertanto, se il richiedente avesse davvero subito una frattura del polso, egli avrebbe potuto ricevere cure gratuitamente. Aveva, tra l'altro, la possibilità di utilizzare un alloggio d'emergenza tra quelli disponibili in base al diritto comune, di ricevere aiuti alimentari pubblici o volontari, aiuti per il vestiario e l'accesso a docce e servizi igienici. Inoltre, il richiedente ha ottenuto assistenza legale da parte delle associazioni ed è stato sistematicamente ammesso al beneficio dell'assistenza legale dinanzi ai tribunali interni.

*iii. Ricorso S.G. e altri, n. 75547/13*

136. Il Governo afferma che, dal momento del deposito delle domande di asilo da parte dei ricorrenti, l'amministrazione si è attivata per ospitarli iscrivendoli al "115" e nella lista d'attesa per i CADA, e per fare in modo che essi percepissero l'ATA, e beneficiassero altresì della copertura sanitaria universale (CMU) e dell'assistenza medica statale (AME).

137. Il Governo sottolinea inoltre che, informati dell'esistenza e delle modalità di accesso al "115", i ricorrenti hanno potuto disporre di un posto nel centro di ospitalità di emergenza di diritto comune di Castelnaudary (HUDC). Ora, sebbene sia possibile soggiornare in una tale struttura per tre mesi senza proroghe, i ricorrenti hanno lasciato volontariamente il centro o sono stati esclusi a causa del loro comportamento (cfr. paragrafi 22 e 38, *supra*).

138. Il Governo precisa che per soddisfare i loro bisogni primari, i ricorrenti hanno beneficiato dell'ATA e dei servizi della struttura di prima accoglienza per i richiedenti asilo, che li ha indirizzati alle associazioni autorizzate in modo tale che essi potessero ricevere cibo e vestiti. Sottolinea che i ricorrenti non hanno prodotto alcun certificato medico che attesti il loro stato di salute e la loro particolare vulnerabilità. Inoltre, i documenti medici presentati da K.T., tutti successivi alla presentazione della domanda, dimostrano che costui ha beneficiato di tutte le cure necessarie e di una completa presa in carico nel momento in cui ha richiesto assistenza medica

*iv. Ricorso A.J., n. 13114/15*

139. Il Governo fa presente che sono trascorsi sei mesi tra la prima convocazione del ricorrente in Prefettura e il riconoscimento del suo *status* di rifugiato da parte dell'OFPRA. Ebbene, questo è esattamente il lasso di tempo

raccomandato dall'articolo 31 della direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013.

140. Il Governo sottolinea che, in pratica, il ricorrente era stato tutelato da una misura di allontanamento grazie alla convocazione che aveva ricevuto il 23 ottobre 2014 per un incontro in Prefettura fissato per il 7 gennaio 2015. Il Governo nota che questa convocazione era servita come un permesso di soggiorno provvisorio.

141. Il Governo precisa che il ricorrente in effetti non è stato ospitato, né in modo permanente, né presso strutture di emergenza per i richiedenti asilo, a causa della saturazione delle stesse. Tuttavia, il ricorrente ha contattato il servizio del "115" ed è stato accolto nelle notti del 5, 12, 13 e 14 novembre 2014. Inoltre, il ricorrente ha potuto beneficiare dell'ATA dal 12 febbraio 2015 al 1° luglio 2015, cioè per un periodo di quattro mesi e mezzo, sebbene la decisione dell'OFPRA del 23 aprile 2015 che gli concedeva lo *status* di rifugiato gli fosse stata notificata il 5 maggio 2015. Ora, ai sensi dell'articolo L. 5423-11 del codice del lavoro, il pagamento di questa indennità termina alla fine del mese successivo a quello in cui la decisione è notificata (cfr. paragrafo 80, *supra*).

142. Il Governo tiene a precisare che il ricorrente è stato alloggiato dal 14 aprile 2015 in un hotel del 19° *arrondissement* di Parigi nell'ambito del sistema di ospitalità alberghiera per adulti soli. Poi, nel giugno 2015, è stato alloggiato nel 15° *arrondissement* di Parigi presso la *Maison des Journalistes*. Ogni anno, questa associazione accoglie e ospita gratuitamente una trentina di giornalisti rifugiati per un periodo di sei mesi in locali messi a disposizione dalla città di Parigi. Il ricorrente ha beneficiato di una stanza singola in locali sicuri, così come buoni pasto giornalieri e biglietti per il trasporto locale.

143. In risposta all'intervento di terzi, il Governo sottolinea che, al fine di raggiungere l'obiettivo di registrare una domanda di asilo entro il termine di tre giorni così come stabilito dalla legge del 29 luglio 2015 (cfr. paragrafo 74, *supra*), presso la Prefettura e l'OFII sono stati istituiti sportelli unici di accoglienza riservati ai richiedenti asilo.

## 2. Osservazioni dei terzi intervenienti (ricorsi nn. 28820/13 e 13114/15)

### a) Ricorso n. 28820/13 (N.H.)

144. La CFDA è un'organizzazione non governativa il cui scopo è, in particolare, a livello nazionale, regionale ed europeo, in collaborazione con l'Alto Commissariato per i Rifugiati (UNHCR), di esercitare un ruolo di vigilanza e di allerta relativamente all'asilo o allo *status* di rifugiato e di dialogare con le amministrazioni competenti per l'accoglienza e la protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Le sue osservazioni hanno ad oggetto le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

145. Il CFDA indica che la saturazione del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo è evidente sin dal momento in cui le domande di asilo sono registrate. Sottolinea che i richiedenti asilo per la prima volta che aspettano il loro primo appuntamento in questura non sono in possesso di un documento che li protegga dall'essere assegnati ad un centro di detenzione in caso di arresto.

146. Il CFDA insiste sul fatto che al primo appuntamento in Prefettura, il richiedente asilo dovrebbe già essere messo in condizione di poter depositare la sua domanda di ammissione al soggiorno a titolo di asilo, effettuare il rilievo delle sue impronte digitali in applicazione del regolamento n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce il sistema "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino c.d. "EURODAC" (GU 2000 L 316, pag. 1) e, ciò a meno che non si rientri in uno dei quattro casi in cui il soggiorno può essere rifiutato ai sensi dell'articolo L. 741-4 del CESEDA (cfr. paragrafo 72 *supra*), ricevere una autorizzazione provvisoria al soggiorno di un mese a titolo di asilo. Nella pratica, invece, il funzionario della Prefettura si assicura che il richiedente sia domiciliato (vedi paragrafo 5, *supra*), inserisce alcune informazioni nel sistema del trattamento informatico degli stranieri e si limita a consegnargli una semplice convocazione a distanza di tre mesi in cui si menzionano i documenti da presentare, che sono già in possesso di quasi tutti i richiedenti asilo. Il richiedente asilo non è assistito da un interprete e non riceve alcuna informazione utile in vista della registrazione della sua domanda, e ciò in contrasto con quanto stabilito dalla normativa. Durante il periodo di tre mesi che precede la sua ammissione al soggiorno, il richiedente asilo non è in grado di motivare la sua domanda di protezione internazionale e quindi non ha accesso alle condizioni minime di accoglienza a cui potrebbe avere diritto in base al diritto interno. Il CFDA prosegue descrivendo il contenuto dei successivi incontri per concludere che il sistema messo in atto dalla questura di Parigi è finalizzato a prolungare artificialmente i tempi di registrazione e poi di decisione delle domande di asilo e pone i richiedenti asilo in una situazione di estrema precarietà.

147. Il CFDA afferma anche che la città di Parigi ha 430 posti CADA e che, nonostante l'aumento della domanda, questo numero non è cambiato dal 2010. Anche il "115" è saturo: secondo il barometro "115" elaborato dalla Federazione nazionale delle associazioni di accoglienza e reinserimento sociale (FNARS), nel novembre 2013 il 47% delle domande depositate non sono state soddisfatte. La chiamata al "115" deve essere effettuata molto presto la mattina perché spesso, già alle 8, non ci sono più posti disponibili. Inoltre, barriere di tipo linguistico ed il tempo di attesa al telefono impediscono ad alcuni richiedenti asilo di chiamare questo numero.

148. Infine, il CFDA fa presente che la ricezione dell'ATA è subordinata alla presentazione di un permesso di soggiorno provvisorio, oppure di una lettera di registrazione dell'OFPPA oppure di una c.d. 'convocazione di

Dublino'. L'assenza di un documento di residenza può anche avere un impatto sull'accesso all'assistenza sanitaria.

**b) Ricorsi n. 28820/13 (N.H.) et n. 13114/15 (A.J).**

149. In questi due ricorsi, le osservazioni del Difensore dei diritti riguardano il rispetto da parte delle autorità francesi dei loro obblighi alla luce, da un lato, della direttiva sulle condizioni materiali d'accoglienza da garantire a tutti i richiedenti asilo e, dall'altro lato, della giurisprudenza della Corte.

150. Il Difensore dei diritti nota che in Francia il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo non garantisce loro un accesso effettivo alle condizioni materiali di accoglienza. Il primo ostacolo è rappresentato dal fatto che la Prefettura non rilascia loro entro un breve periodo di tempo il permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo. Il lasso di tempo fissato dal CESEDA a tal fine è di quindici giorni. Nella pratica, questo lasso di tempo va dai tre ai cinque mesi a seconda della regione. Il Difensore dei diritti rileva inoltre che la Commissione europea, nel suo rapporto del 2007 sull'applicazione della "Direttiva sulle condizioni di accoglienza", ha sottolineato che l'articolo 6 di tale direttiva prevede un termine di tre giorni che è vincolante per gli Stati.

151. Il Difensore dei diritti indica che, a partire da un'ordinanza del 10 maggio 2012, il Consiglio di Stato ha costantemente ritenuto che, in caso di afflusso massiccio di richiedenti asilo e tenuto conto delle risorse limitate di cui dispongono le autorità, il termine di tre mesi per la registrazione della domanda è ragionevole e che, di conseguenza, ciò non determina una violazione del diritto di asilo (cfr. paragrafo 91, *supra*). Ora, secondo il Difensore dei diritti, questa costante giurisprudenza non permette di porre fine alla situazione di grande precarietà dei richiedenti asilo, né di garantire loro un accesso effettivo alle condizioni materiali di accoglienza, quando si trovano in regioni dove il numero di domande di asilo è particolarmente elevato.

152. Il Difensore dei diritti fa presente come tutto ciò comporti che la necessità di ottenere un'autorizzazione provvisoria al soggiorno a titolo di asilo in modo da accedere alla procedura di asilo, rimanere in condizione di regolarità sul territorio francese durante l'esame della domanda di asilo e accedere alle condizioni materiali d'accoglienza. Durante i tre o cinque mesi che precedono la consegna di questo permesso di soggiorno provvisorio, i richiedenti asilo sono quindi costretti a vivere in una situazione di estrema precarietà. Non hanno altra scelta che vivere per strada, incapaci di soddisfare le loro esigenze di base. Inoltre, poiché si trovano in una situazione irregolare, possono essere arrestati e poi respinti nel loro paese d'origine.

153. Il Difensore dei diritti indica che il sistema di ospitalità di emergenza (il "115") è saturo e che priorità è attribuita alle famiglie con figli minori, anziani e/o persone con problemi di salute. Il Difensore dei diritti precisa

inoltre che sebbene un richiedente asilo abbia diritto a un alloggio di diritto comune anche qualora non abbia presentato domanda di alloggio in un centro di accoglienza per richiedenti asilo, tuttavia questo passo è in genere superfluo. A questo proposito, il Difensore dei diritti nota, da un lato, la saturazione del sistema di ospitalità e, dall'altro lato, il fatto che le autorità competenti per il sistema di ospitalità di diritto comune hanno un ampio margine di apprezzamento nel decidere la priorità e l'urgenza della richiesta. Infine, il Difensore dei diritti tiene a precisare che i richiedenti asilo che hanno una semplice convocazione in Prefettura non hanno diritto all'ATA.

154. Il Difensore dei diritti opera inoltre le stesse osservazioni del CFDA nel ricorso n. 28820/13. Aggiunge che il legislatore ha modificato il CESEDA il 29 luglio 2015 proprio affinché la registrazione della domanda di asilo avvenga senza alcuna condizione preliminare di domicilio e, al più tardi, nei tre giorni lavorativi successivi alla presentazione della domanda all'autorità amministrativa competente. Inoltre, l'attestazione rilasciata equivale ad un permesso di soggiorno provvisorio ed è rinnovabile fino a quando l'OFPRA e, se del caso, la CNDA si pronuncino in proposito.

### 3. La valutazione della Corte

#### a) Principi generali

155. La Corte ricorda che né la Convenzione né i suoi Protocolli sanciscono il diritto all'asilo politico (cfr. *N.D. e N.T. c. Spagna* [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, paragrafo 188, 13 febbraio 2020) e che gli Stati contraenti hanno il diritto, fatti salvi gli obblighi derivanti dai trattati internazionali, compresa la Convenzione, di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri (si veda, tra le tante, *N.D. e N.T. c. Spagna*, già citata, paragrafo 167).

156. Tuttavia, gli Stati devono tenere in considerazione in particolare anche l'articolo 3 della Convenzione, che sancisce uno dei valori fondamentali di ogni società democratica e vieta in termini assoluti la tortura e i trattamenti inumani o degradanti indipendentemente dalle circostanze e dalle azioni della vittima (si veda, tra le altre autorità, *Labita c. Italia* [GC], n. 26772/95, paragrafo 119, CEDU 2000-IV). Il divieto di trattamenti inumani o degradanti consacrato dall'articolo 3 della Convenzione è un valore di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana, che si colloca nel cuore stesso della Convenzione (*Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, paragrafo 158, 15 dicembre 2016).

157. La Corte quindi non può che ribadire la sua consolidata giurisprudenza in base alla quale, data la natura assoluta del divieto di cui all'articolo 3 della Convenzione, i fattori legati ad un crescente afflusso di migranti non possono esonerare gli Stati contraenti dai loro obblighi in relazione a tale disposizione (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 223; *Khlaifia e altri*, già citata, paragrafo 184). Ora, se è vero che i

condizionamenti derivanti da una crisi migratoria non possono, di per sé, giustificare una violazione dell'articolo 3, la Corte ritiene che sarebbe a dir poco artificioso esaminare i fatti dei casi di specie che le sono sottoposti senza prendere in considerazione il contesto generale in cui si sono svolti (si veda *Khlaifia e altri*, già citata, paragrafo 184).

158. La Corte ha dichiarato più volte che per rientrare nell'ambito di applicazione del divieto dell'articolo 3, i trattamenti inumani o degradanti devono raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di questo minimo è relativa; dipende dall'insieme delle circostanze del caso, in particolare la durata del trattamento, i suoi effetti fisici o mentali nonché, a volte, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 219, *Khlaifia e altri*, già citata, paragrafo 159, e *Tarakhel c. Svizzera*, già citata, paragrafo 94).

159. Il trattamento può essere descritto come “degradante” ai sensi dell'articolo 3 se umilia o degrada un individuo, se evidenzia una mancanza di rispetto per la sua dignità o addirittura la diminuisce, o se suscita in lui sentimenti di paura, ansia o inferiorità tali da abbattere la sua resistenza morale e fisica (*M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 220, *Khlaifia e altri*, già citata, paragrafo 159, e *Svinarenko e Slyadnev c. Russia*, [GC], nn. 32541/08 e 43441/08, paragrafo 115, 17 luglio 2014).

160. La Corte ritiene necessario precisare altresì che l'articolo 3 non può essere interpretato nel senso di obbligare le Alte Parti contraenti a garantire un diritto all'alloggio a tutti coloro che si trovano nella loro giurisdizione (cfr. *Chapman c. Regno Unito* [GC], no. 27238/95, paragrafo 99, CEDU 2001 I). Né può essere desunto dall'articolo 3 un dovere generale di fornire ai rifugiati un'assistenza finanziaria che permetta loro di mantenere un certo livello di vita (*Müslim c. Turchia*, no. 53566/99, paragrafo 85, 26 aprile 2005).

161. Tuttavia, in una causa riguardante un altro Stato membro dell'UE, la Corte ha ritenuto che la questione da decidere in relazione ai richiedenti asilo che si dolgono della loro totale indigenza, non si ponesse in questi termini. Come si evince dal quadro giuridico descritto precedentemente, l'obbligo di fornire un alloggio decente o condizioni materiali ai richiedenti asilo indigenti fa ormai parte del diritto positivo e incombe sulle autorità dello Stato convenuto interessato in virtù delle stesse disposizioni della legislazione nazionale di trasposizione del diritto dell'Unione europea, sarebbe a dire la “Direttiva accoglienza” (cfr. paragrafo 95, *supra*) (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 250).

162. La Corte ricorda poi che i richiedenti asilo possono essere considerati vulnerabili a causa del loro viaggio migratorio e delle esperienze traumatiche che possono aver vissuto prima di esso (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 232; *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, ([GC], no. 47287/15, paragrafo 192, 21 novembre 2019). La Corte nota poi l'ampio consenso internazionale ed europeo sulla necessità che i richiedenti asilo siano protetti, come risultante dalla Convenzione di Ginevra, dal mandato e dalle attività

dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), e dalle norme stabilite nella “Direttiva Accoglienza” dell’Unione europea (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 251).

163. Ricorda, ancora, che essa non ha escluso la possibilità che la responsabilità dello Stato ai sensi dell’articolo 3 possa scaturire da un trattamento riservato ad un ricorrente che risulti totalmente dipendente dall’assistenza pubblica, e che si confronti con l’indifferenza delle autorità allorquando si venga a trovare in una situazione di privazione o di mancanza così grave da essere incompatibile con la dignità umana (*Budina v. Russia* (dec.), no. 45603/05, 18 giugno 2009).

164. La Corte ha già avuto occasione per ritenere che la gravità della situazione di indigenza in cui si trovava un ricorrente, richiedente asilo, rimasto per diversi mesi nell’incapacità di soddisfare i suoi bisogni più elementari, come nutrirsi, lavarsi e procurarsi un posto dove alloggiare, nel costante timore di essere aggredito e derubato, e senza alcuna prospettiva di miglioramento della sua situazione (*M.S.S. v. Belgio e Grecia*, già citata, paragrafo 254), combinato con l’inerzia delle autorità competenti in materia di asilo, avesse comportato una violazione dell’articolo 3 della Convenzione (*M.S.S. v. Belgio e Grecia*, citata, paragrafi 262-263; per la giurisprudenza successiva a *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, già citata: *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, nn. 8319/07 e 11449/07, paragrafo 283, 28 giugno 2011, e *F.H. c. Grecia*, n. 78456/11, paragrafi 107-11, 31 luglio 2014).

**b) Applicazione di questi principi al caso di specie**

165. I ricorrenti contestano alle autorità francesi, da un lato, l’impossibilità in cui essi si sono venuti a trovare, a causa di azioni od omissioni deliberate da parte delle stesse autorità, di beneficiare dell’assistenza materiale e finanziaria prevista dal diritto interno allo scopo di provvedere ai loro bisogni essenziali e, dall’altro lato, l’indifferenza delle medesime autorità nei loro confronti.

166. La Corte sottolinea che, ai sensi degli articoli 19 e 32 paragrafo 1 della Convenzione, essa non ha la competente per applicare le norme dell’Unione europea o per esaminare le presunte violazioni di dette norme, eccetto che, e nella misura in cui, tali violazioni abbiano costituiscono una interferenza con il godimento dei diritti e delle libertà salvaguardati dalla Convenzione. Più in generale, spetta in prima battuta alle autorità nazionali, e in particolare gli organi giurisdizionali, interpretare e applicare il diritto interno, se necessario in conformità con il diritto dell’Unione, mentre il ruolo della Corte si limita a stabilire se gli effetti delle loro decisioni siano compatibili con la Convenzione (*Jeunesse c. Paesi Bassi* [GC], n. 12738/10, paragrafo 110, 3 ottobre 2014). Nel caso di specie, la Corte deve solo determinare se i ricorrenti, all’epoca dei fatti di 20, 23, 26 e 40 anni, celibi, in buona salute e senza figli a carico, si trovavano in una situazione di estrema

indigenza materiale tale da sollevare un problema ai sensi dell'articolo 3 (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata, paragrafo 252).

167. La Corte osserva innanzitutto, come sostenuto dai ricorrenti, che nel diritto interno i richiedenti asilo non erano autorizzati ad esercitare un'attività professionale durante la procedura, se non alle condizioni restrittive previste dall'articolo R. 742-2 del CESEDA (cfr. il paragrafo 72, *supra*). Inoltre, la Corte osserva che i ricorrenti, che erano adulti da soli nel territorio francese, erano indigenti. Ne deduce che, per soddisfare le loro esigenze di base, dipendevano interamente dal sostegno materiale e finanziario previsto dal diritto interno (cfr. paragrafi 77-82, *supra*), che doveva essere loro concesso per l'intero periodo in cui erano autorizzati a rimanere nel paese in qualità di richiedenti asilo (cfr. paragrafi 95-97, *supra*).

168. La Corte osserva poi che secondo il sistema francese in vigore all'epoca dei fatti (cfr. paragrafi 70-72, 146 e 150, *supra*), gli stranieri illegali che desideravano ottenere l'asilo in Francia dovevano chiedere inizialmente l'ammissione al soggiorno a titolo di asilo. La Corte osserva che l'articolo R. 742-1 del CESEDA (cfr. il paragrafo 72, *supra*) fissava in linea di principio alle autorità un termine di 15 giorni dal momento in cui il richiedente si presentava in Prefettura con l'elezione di domicilio e i documenti richiesti (si veda il precedente paragrafo 72, *supra*) per registrare la sua domanda di asilo e autorizzarlo a risiedere legalmente.

169. La Corte nota che all'epoca dei fatti, in pratica, questo periodo era in media tra i tre e i cinque mesi a seconda della Prefettura (cfr. paragrafi 146 e 150, *supra*). Nel caso di specie, la Corte constata che tra il momento in cui N.H. (ricorso n. 28820/13) e K.T. (ricorso n. 75547/13) si sono recati in Prefettura per richiedere l'asilo e la data in cui hanno ottenuto la registrazione della loro domanda di asilo da parte della Prefettura, sono trascorsi 95 giorni per il primo e 131 giorni per il secondo. La Corte nota inoltre che ad A.J. (ricorso n. 13114/15) è stato concesso un permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo 90 giorni dopo aver presentato domanda di asilo presso gli uffici della Prefettura. La Corte osserva, inoltre, che il Governo ha riconosciuto che il lasso temporale cui N.H. (ricorso n. 28820/13) è stato sottoposto per la registrazione della sua domanda di asilo "non è soddisfacente". Infine, la Corte rileva che S.G. (ricorso n. 75547/13) ha ottenuto una ricevuta che attesta il deposito della sua domanda di asilo 28 giorni dopo il suo primo appuntamento in Prefettura.

170. La Corte sottolinea, tuttavia, che non compete a lei decidere su tali ritardi (cfr. paragrafo 169, *supra*), ma che le spetta piuttosto esaminare il loro impatto sulla situazione dei ricorrenti al fine di determinare se la soglia di gravità prevista dall'articolo 3 della Convenzione sia stata raggiunta. A tale riguardo, N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15) sostengono che, durante questi periodi (vedi paragrafo 169, *supra*), non avevano lo *status* di richiedenti asilo e quindi non avevano

diritto ad una sistemazione o all'ATA e vivevano in una situazione di irregolarità in Francia.

171. La Corte osserva che, prima della registrazione della loro domanda di asilo (cfr. paragrafo 169, *supra*), i ricorrenti non erano in grado di dimostrare il loro *status*. La Corte nota, inoltre, che per questo motivo, N.H. (ricorso n. 28820/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15) hanno presentato al tribunale amministrativo richiesta di provvedimento cautelare allo scopo di ingiungere al questore di esaminare la loro domanda di ammissione al soggiorno a titolo di asilo e di rilasciare una autorizzazione provvisoria al soggiorno (cfr. paragrafi 7-9 e 53-54, *supra*). Queste procedure non hanno avuto successo (vedere i paragrafi 7-9 e 53-54, *supra*). La Corte rileva, in aggiunta, che il diritto interno subordinava il riconoscimento dell'ATA al deposito presso l'ufficio del collocamento al lavoro di un permesso di soggiorno a titolo di asilo e di un documento attestante il deposito effettivo della domanda all'OFPRA (cfr. paragrafo 79, *supra*). La Corte osserva che tanto l'ufficio del collocamento al lavoro quanto i tribunali interni hanno applicato questa regola a A.J. (ricorso n. 13114/15) (cfr. paragrafi 56 e 57, *supra*).

172. N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15) affermano, in primo luogo, che a causa dell'impossibilità di provare il loro *status* di richiedenti asilo, hanno vissuto rispettivamente per 95 giorni, 131 giorni e 90 giorni nel timore di essere arrestati ed espulsi verso i loro Paesi di origine. Sebbene il Governo sostenga che i ricorrenti erano tutelati dall'applicazione nei loro confronti di misure di allontanamento a partire dal momento della loro prima presentazione in Prefettura attraverso la convocazione ad un incontro da tenersi successivamente, la Corte constata ciononostante che nei rapporti pubblicati nell'aprile 2013 e nell'aprile 2014, l'Ispettorato generale delle finanze, l'Ispettorato generale degli affari sociali e l'Ispettorato generale dell'amministrazione, da un lato, e la Commissione per la valutazione e il monitoraggio delle politiche pubbliche dell'Assemblea nazionale, dall'altro lato, hanno sottolineato che prima di ottenere un'autorizzazione provvisoria di soggiorno, i richiedenti asilo correvano il rischio di essere espulsi nei loro Paesi di origine (cfr. paragrafi 83 e 84, *supra*). La Corte rileva che, mentre il primo di questi due rapporti precisa che la presentazione della convocazione per un incontro escludeva qualsiasi rischio di espulsione, il secondo non menziona affatto che le autorità nazionali avessero adottato una tale linea di condotta. Inoltre, la Corte fa presente che il CFDA e il Difensore dei diritti (cfr. paragrafi 145, 146 e 152, *supra*), che descrivono nelle loro osservazioni la situazione nella città di Parigi, sottolineano che i richiedenti asilo in attesa del primo appuntamento in questura non ricevevano alcun documento che li tutelasse dall'essere posti in un centro di detenzione in caso di arresto. La Corte, basandosi sulle osservazioni dei terzi intervenienti e sui rapporti ufficiali, non mette dunque

in dubbio i timori di espulsione nel loro Paese di origine paventati da N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15).

173. La Corte nota tra l'altro che dopo la concessione dello *status* di richiedenti asilo ai ricorrenti, la loro situazione è leggermente migliorata. In effetti, essi erano in grado di dimostrare la regolarità del loro soggiorno e beneficiare delle condizioni materiali di accoglienza previste dal diritto interno.

174. La Corte osserva tuttavia che il Governo non contesta che durante l'intera procedura di asilo, iniziata con l'elezione di domicilio presso un'associazione (cfr. articolo R. 741 2 del CESEDA, paragrafo 72, *supra*) o con il primo incontro presso la Prefettura, i ricorrenti hanno tutti vissuto per strada, o sotto i ponti di Parigi o sulle rive di un fiume (l'Aude) in una tenda prestata da privati. Alla luce dei documenti agli atti nel fascicolo e considerata la saturazione del sistema nazionale di accoglienza (DNA) all'epoca dei fatti a Parigi e nella regione Languedoc Roussillon (cfr. i paragrafi 125, 128 e 129, *supra*), il Tribunale non vede alcuna ragione per mettere in discussione le testimonianze dei ricorrenti. Inoltre, ai ricorrenti, che all'epoca avevano 20, 23, 26 e 40 anni, erano celibi e senza figli a carico, non si può certo rimproverare di non aver contattato più spesso il "115" per ottenere un alloggio d'emergenza. In effetti, l'offerta in questo settore era molto inadeguata i tentativi di utilizzo del servizio "115" erano quasi sempre destinati a fallire, soprattutto nel caso di richiedenti asilo con il profilo dei ricorrenti (vedi paragrafi 147 e 153, *supra*). Inoltre, il Governo stesso ammette che il sistema di ospitalità di emergenza era organizzato in modo tale da attribuire priorità ai richiedenti asilo a seconda della loro età, salute o situazione familiare (famiglie con figli minori), e che per queste ragioni erano qualificati come "particolarmente vulnerabili".

175. La Corte evidenzia anche diversi elementi che caratterizzavano le condizioni di vita in strada dei ricorrenti.

176. Costata, innanzitutto, che N.H. (ricorso n. 28820/13) non ha mai ricevuto l'ATA nonostante i passi da lui effettuati presso le autorità per ottenerlo (cfr. paragrafi 12, 13 e 15, *supra*). Nota, inoltre, che il ricorrente ha vissuto sotto i ponti del canale *Saint Martin* in una situazione di estrema precarietà dal 26 marzo al 17 dicembre 2013, cioè per 262 giorni. Afferma di essere stato aggredito e derubato di notte e in seguito ha temuto di subire nuovamente tali atti (cfr. paragrafo 18, *supra*). Sebbene il ricorrente affermi di essere stato assistito da una a due volte alla settimana dal "bus Atlas" tra marzo e agosto 2013 (cfr. paragrafo 18, *supra*), questa opportunità di ospitalità, occasionale e originariamente destinata ai senzatetto, è svanita nel settembre 2013 a causa dell'obbligo per i richiedenti asilo di chiamare il "115" per avere accesso al sistema (cfr. paragrafo 19, *supra*). Allo stesso modo, A.J. (ricorso n. 13114/15) ha vissuto per strada in condizioni simili a quelle descritte da N.H. (ricorso n. 28820/13). Vi è rimasto per 170 giorni, dal 23 ottobre 2014 al 14 aprile 2015. Durante questo periodo, è stato ospitato

solo nelle notti del 5, 12, 13 e 14 novembre 2014 in un centro di ospitalità di emergenza (cfr. paragrafo 51, *supra*). La Corte osserva che, malgrado i passi effettuati ed i ricorsi presentati da A.J. (ricorso n. 13114/13) a tal fine (cfr. paragrafi 55, 56, 57 e 59, *supra*), il suo diritto all'ATA è stato riconosciuto solo il 12 febbraio 2015 e l'indennità è stata effettivamente versata solo il 5 marzo 2015. La Corte conclude che dal momento in cui si è presentato in Prefettura per la prima volta, A.J. è rimasto indigente dal 23 ottobre 2014 al 5 marzo 2015, cioè 133 giorni.

177. La Corte rileva poi che S.G. e K.T. (ricorso n. 75547/13) hanno vissuto per almeno nove mesi sulle rive del fiume Aude, ognuno in una tenda individuale prestata da privati. Sottolinea che il Governo, che ha depositato agli atti il solo regolamento interno del centro di accoglienza di emergenza, non riesce a dimostrare né che S.G. sia stato effettivamente ospitato dal 5 al 9 novembre 2013 né che abbia lasciato volontariamente il centro di accoglienza il 10 novembre 2013. Inoltre, né la sua esclusione dal centro, che sarebbe avvenuta il 22 novembre 2013, né i motivi di tale esclusione sono documentati. La Corte effettua la medesima constatazione per quanto riguarda K.T. Non c'è nulla nel fascicolo che dimostri che gli sia stato fornito un alloggio di emergenza dal 7 al 23 gennaio 2013, e che questi abbia lasciato il centro di sua spontanea volontà in quella data e che vi sia poi tornato il 21 novembre 2013 con S.G., solo per essere escluso due giorni dopo a causa di problemi comportamentali. In mancanza di qualsiasi prova sul fatto che i ricorrenti siano stati effettivamente ospitati e poi espulsi dal centro, la Corte non trarrà alcuna conclusione dalle rispettive affermazioni delle parti su questo specifico punto.

178. La Corte nota che K.T. (ricorso n. 75547/13), che non si trovava più in situazione irregolare sul territorio francese dal 21 maggio 2013, ha effettivamente beneficiato dell'ATA il 15 luglio 2013. Dal momento in cui egli si è presentato per la prima volta in Prefettura, il ricorrente è rimasto quindi privo di risorse per un periodo di 185 giorni. La Corte osserva che S.G. (ricorso n. 75547/13) ha ricevuto l'ATA 63 giorni dopo essersi presentato per la prima volta in Prefettura, cioè il 18 settembre 2013, quando il suo diritto al beneficio decorreva dal 12 agosto 2013.

179. La Corte prende quindi atto che N.H. (ricorso n. 28820/13) ha vissuto per strada senza risorse finanziarie e che K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15), che hanno vissuto nelle medesime condizioni, hanno ricevuto l'ATA con un ritardo di 185 e 133 giorni rispettivamente. Siffatte condizioni materiali avvalorano i loro timori di subire aggressioni e furti, così come le difficoltà che essi sostengono di aver avuto per nutrirsi e lavarsi. In generale, durante i periodi in cui essi hanno vissuto per strada senza risorse finanziarie, per soddisfare le loro necessità di base i ricorrenti hanno potuto fare affidamento solo sulla generosità di privati o sull'aiuto di associazioni caritatevoli basate sul volontariato. In proposito, N.H. (ricorso n. 28820/13) fa presente che il suo unico pasto giornaliero era servito dall'Esercito della

Salvezza, nelle sere dei giorni feriali e che nei fine settimana era costretto a digiunare. La Corte nota anche che il Governo non contesta che N.H. era in grado di lavarsi ai bagni doccia municipali solo una volta alla settimana e che non era in grado di lavare i suoi vestiti in modo adeguato o di procurarsi indumenti (cfr. paragrafo 19, *supra*).

180. La Corte constata che, sebbene i ricorrenti facciano riferimento a problemi di salute che attribuiscono alle loro condizioni di vita, i certificati medici depositati agli atti, e che non sono dettagliati, non stabiliscono un tale nesso di causalità, come sottolineato dal Governo.

181. Infine, il Governo convenuto ha sottolineato in particolare che i casi in questione sono da distinguere dalla situazione descritta dalla Corte nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (già citata) in quanto le autorità nazionali, pur avendo dovuto far fronte a un aumento sostanziale del numero di richiedenti asilo tra il 2007 e il 2014 (cfr. paragrafi 124-127, *supra*), non hanno mostrato alcun atteggiamento passivo. Il Governo, inoltre, contesta che i ricorrenti fossero privi di prospettive di assistere ad un miglioramento della loro situazione durante il periodo di esame delle loro domande di asilo.

182. La Corte desidera innanzitutto sottolineare che è pienamente consapevole del continuo aumento del numero di richiedenti asilo dal 2007 e della saturazione del DNA che ne è gradualmente derivata. La Corte osserva altresì che i fatti che le sono stati sottoposti si iscrivono in un quadro di crescita progressiva e quindi non si sono verificati in un contesto di emergenza umanitaria causata da una grande crisi migratoria, qualificabile come eccezionale, e che ha dato luogo a significative ed oggettive difficoltà di carattere organizzativo, logistico e strutturale (si veda *Khlaifia e altri c. Italia*, già citata, paragrafi 178-185). La Corte prende atto, poi, degli sforzi compiuti dalle autorità francesi per creare posti di ospitalità supplementari e per ridurre i tempi di esame delle domande di asilo (cfr. paragrafi 125 e 126, *supra*). Tuttavia, queste circostanze non escludono che la situazione dei richiedenti asilo possa essere stata tale da porre un problema nella prospettiva dell'articolo 3 della Convenzione.

183. La Corte sottolinea innanzitutto che prima di poter registrare le loro domande di asilo, N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15) sono stati esposti a ritardi di tempo durante i quali essi non hanno potuto provare il loro *status* di richiedenti asilo (cfr. paragrafi 167, 169 e 170, *supra*). Nota inoltre che N.H. (ricorso n. 28820/13) ha ottenuto il beneficio della protezione sussidiaria 229 giorni dopo il suo arrivo in Francia, che 188 giorni sono trascorsi tra la prima convocazione di A.J. in questura (ricorso n. 13114/15) e il riconoscimento del suo *status* di rifugiato da parte dell'OFPPRA, e che le domande di asilo di S.G. e K.T. (ricorso n. 75547/13) sono state respinte dall'OFPPRA rispettivamente dopo 448 e 472 giorni. (ricorso n. 75547/13) sono stati respinti dall'OFPPRA quando erano decorsi rispettivamente 448 giorni e 472 giorni.

**c) Conclusione**

*i. Nel caso di N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15)*

184. Alla luce di quanto precede, la Corte constata che le autorità francesi sono venute meno ai loro obblighi previsti dal diritto interno nei confronti dei ricorrenti. Di conseguenza, ritiene che esse debbano essere ritenute responsabili delle condizioni in cui i ricorrenti si sono venuti a trovare per mesi, vivendo in strada, senza risorse, senza accesso ai servizi igienici, senza disporre di alcun mezzo per soddisfare i loro bisogni essenziali e nella costante angoscia di essere aggrediti e derubati. La Corte ritiene che i ricorrenti siano stati vittime di un trattamento degradante che testimonia mancanza di rispetto per la loro dignità e che tale situazione abbia indubbiamente suscitato in loro sentimenti di paura, angoscia o inferiorità in grado di condurre alla disperazione. Considera che tali condizioni di vita, unite all'assenza di una risposta adeguata da parte delle autorità francesi, allertate a più riprese dai ricorrenti circa l'impossibilità di godere concretamente dei loro diritti e pertanto di provvedere ai propri bisogni fondamentali, e al fatto che i tribunali interni hanno sistematicamente eccipito la mancanza di risorse a disposizione delle autorità competenti avuto riguardo delle loro condizioni di giovani adulti celibi, in buona salute e senza familiari a carico, hanno senz'altro raggiunto la soglia di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

185. Le considerazioni che precedono sono sufficienti per consentire alla Corte di concludere che N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15) si sono trovati, per colpa delle autorità, in una situazione contraria all'articolo 3 della Convenzione.

186. Conseguentemente, c'è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione nei loro confronti.

*ii. Nel caso di S.G. (ricorso n. 75547/13)*

187. Alla luce di quanto visto in precedenza, la Corte constata che S.G. ha ottenuto una ricevuta che attesta il deposito della sua domanda di asilo 28 giorni dopo il suo primo incontro in Prefettura e che, sebbene abbia effettivamente vissuto in una tenda, egli ha ottenuto l'ATA 63 giorni dopo essersi presentato in Prefettura per la prima volta. Per quanto questo periodo possa essere stato difficile per il ricorrente, egli ha avuto allora a disposizione di mezzi per soddisfare i suoi bisogni essenziali. Di conseguenza, la Corte ritiene che queste condizioni di vita non abbiano raggiunto la soglia di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

188. Pertanto, non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 3 della Convenzione nei confronti del ricorrente.

### III. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE E DELL'ARTICOLO 13 IN COMBINATO CON L'ARTICOLO 8 (RICORSO N. 28820/13)

189. Il ricorrente lamenta di essere stato costretto a vivere in strada in condizioni di estrema precarietà, senza risorse né *status* giuridico, con un polso rotto, nonché dell'assenza di ricorsi effettivi dinanzi alle giurisdizioni amministrative, nonostante queste ultime fossero stati allertate della sua situazione. Il ricorrente invoca l'articolo 8 della Convenzione considerato isolatamente e in combinazione con l'articolo 13 della Convenzione, secondo cui:

#### Articolo 8

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

190. In considerazione dei fatti della causa, delle osservazioni delle parti e della conclusione raggiunta dalla Corte ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, essa ritiene di aver esaminato la principale questione giuridica sollevata dal ricorso. La Corte conclude quindi che non è necessario pronunciarsi separatamente su queste doglianze (cfr, in particolare, *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, paragrafo 156, CEDU 2014).

### IV. SULL'APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 46 E 41 DELLA CONVENZIONE

#### A. Sull'articolo 46 della Convenzione (ricorso n. 75547/13)

191. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

“1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.”

192. I ricorrenti sollecitano l'applicazione della procedura di sentenza pilota o, quanto meno, richiedono che le autorità francesi adottino tutte le misure legislative e amministrative necessarie, dato il numero di richiedenti asilo che hanno difficoltà a beneficiare delle condizioni materiali minime di accoglienza previste dalla “direttiva accoglienza” (cfr. paragrafo 95, *supra*).

Domandano, più in particolare, che lo Stato convenuto fornisca risorse materiali e finanziarie sufficienti per garantire ai richiedenti asilo un'accoglienza dignitosa. I ricorrenti richiedono anche che le autorità francesi rivedano il loro sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in modo da trovare una soluzione al problema strutturale che essi denunciano. Infine, richiedono che le stesse autorità procedano più rapidamente alla registrazione delle domande di asilo per evitare che in futuro i richiedenti asilo siano privati delle condizioni materiali minime di accoglienza per diversi mesi.

193. Il governo non effettua osservazioni relativamente a queste affermazioni.

194. La Corte ricorda che le sue sentenze sono essenzialmente di natura dichiarativa e che, in generale, spetta in primo luogo allo Stato interessato, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, scegliere i mezzi da utilizzare nel suo ordinamento giuridico interno per adempiere all'obbligo che discende dall'articolo 46 della Convenzione (cfr., tra le altre, *Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, paragrafo 249, CEDU 2000 VIII, *Brumărescu c. Romania* (equa soddisfazione) [GC], n. 28342/95, paragrafo 20, CEDU 2001-I e *Öcalan c. Turchia* [GC], n. 46221/99, paragrafo 210, CEDU 2005 IV). Questa discrezionalità circa la modalità di esecuzione di una sentenza riflette la libertà di scelta che è collegata all'obbligazione primaria imposta dalla Convenzione agli Stati contraenti: assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà garantiti (*Papamichalopoulos e altri c. Grecia* (articolo 50), 31 ottobre 1995, paragrafo 34, serie A n. 330 B).

195. Se è vero che alcune situazioni eccezionali richiedono l'indicazione di misure positive ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, la Corte ritiene che non sia questo il caso (a contrario, si veda *Gluhaković c. Croazia*, n. 21188/09, paragrafi 88-89, 12 aprile 2011). Essa constata che, dopo il deposito dei ricorsi in esame, numerose modifiche legislative hanno avuto luogo nel diritto interno. Così, a partire dalla legge del 29 luglio 2015, le domande di asilo devono essere registrate entro tre giorni (cfr. paragrafo 74, *supra*); allo stesso modo il sistema di ospitalità dei richiedenti asilo e quello di erogazione di benefici finanziari sono stati oggetto di modifiche radicali (cfr. paragrafi 85-88, *supra*).

196. La Corte pertanto considera opportuno respingere le richieste dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione

## **B. Sull'articolo 41 della Convenzione**

197. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa.”

*I. A. Danno*

**a) Ricorso n. 28820/13 – N.H.**

198. Il ricorrente sottolinea di essere stato costretto a vivere per nove mesi in condizioni particolarmente indegne e che è stato privato del suo diritto di beneficiare di condizioni di accoglienza decenti. In conseguenza, reclama la somma di 2.396,80 Euro a titolo di danni materiali, che corrisponde alla somma che egli avrebbe dovuto percepire dal 4 aprile al 4 novembre 2013 in base all’ATA. Richiede inoltre la somma di 25 000 Euro per il danno morale che ritiene di aver subito.

199. Il Governo è dell’avviso che un indennizzo complessivo di 4.000 Euro sia sufficiente

200. La Corte ritiene che, alla luce della natura delle violazioni riscontrate nel presente caso, sia giusto accogliere la domanda del ricorrente e gli riconosce 2.396,80 Euro a titolo di danno materiale e 10.000 Euro a titolo di danno morale.

**b) Ricorso n. 75547/13 – K.T.**

201. Il ricorrente reclama la somma di 15 000 Euro per il danno morale che ritiene di aver subito. Sottolinea di aver vissuto per molti mesi per strada, una situazione resa ancora più grave dal fatto che era affetto da varie patologie.

202. Il Governo ritiene che l’importo richiesto sia eccessivo, dato che il ricorrente ha potuto beneficiare, quando ne aveva fatto richiesta, di un alloggio di emergenza, dell’ATA e di cure mediche. Tuttavia, considera che qualora la Corte dovesse accertare l’esistenza di un danno morale, la constatazione della violazione della Convenzione costituirebbe di per sé un’equa soddisfazione sufficiente.

203. La Corte ritiene opportuno concedere al ricorrente 10 000 Euro a titolo di danno morale.

**c) Ricorso n. 13114/15 – A.J.**

204. Il ricorrente richiede 21.250 Euro, cioè 125 Euro al giorno, per il pregiudizio morale che ritiene di aver subito tra il 23 ottobre 2014 e il 14 aprile 2015. Fa valere che, durante questo periodo, è stato costretto a vivere in strada per 170 giorni e che non ha avuto risorse per 133 giorni.

205. Il Governo ritiene che la richiesta del richiedente debba essere respinta. Considera, in primo luogo, che il danno morale invocato non sia provato dal momento che il ricorrente, pur non trovandosi in una situazione

di particolare disagio, ha potuto usufruire di un alloggio di emergenza. Inoltre, ha ricevuto il beneficio dell'ATA tre mesi dopo il suo primo colloquio con le autorità amministrative. Il Governo aggiunge che, se la Corte dovesse comunque ritenere esistente un danno morale, la constatazione della violazione della Convenzione costituirebbe di per sé un'equa soddisfazione sufficiente.

206. Alla luce della natura delle violazioni riscontrate nel presente caso, la Corte ritiene giusto accogliere la richiesta del ricorrente e gli riconosce 12.000 Euro a titolo di risarcimento del danno morale.

## 2. *Costi e spese*

207. I ricorrenti non richiedono alcun rimborso dei costi e delle spese e, per quanto riguarda le domande nn. 28820/13 e 75547/13, N.H. e K.T. giustificano tale mancanza con l'importanza del loro caso per la protezione effettiva dei diritti fondamentali. Nel ricorso n. 75547/13, K.T. ha anche sottolineato che, a causa del suo stato di indigenza, ha beneficiato davanti al tribunale amministrativo di Montpellier dell'assistenza del *Comité inter-mouvements auprès des évacués* ("Cimade") e che la sua difesa davanti alla Corte è stata fornita gratuitamente.

208. La Corte ritiene di conseguenza che di non dover assegnare loro alcuna somma a tale riguardo.

## 3. *Interessi di mora*

209. La Corte giudica appropriato calcolare il tasso degli interessi di mora in base al tasso marginale di interesse della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE ALL'UNANIMITÁ,

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Decide* di radiare dal ruolo il ricorso n. 75547/13 in relazione a G.I.;
3. *Dichiara* i ricorsi ricevibili dal punto di vista delle doglianze relative all'articolo 3;
4. *Dichiara* che vi è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione a N.H. (ricorso n. 28820/13), K.T. (ricorso n. 75547/13) e A.J. (ricorso n. 13114/15);
5. *Dichiara* che non vi è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione a S.G. (ricorso n.75547/13);

6. *Dichiara* che nel ricorso n. 28820/13 non è necessario esaminare ricevibilità e la fondatezza delle doglianze relative all'articolo 8 della Convenzione da solo e in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione;

7. *Dichiara*

a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 paragrafo 2 della Convenzione, le somme seguenti più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta dai ricorrenti:

i. A titolo di danno morale

- 10.000 EURO (diecimila Euro) à N.H. (ricorso n. 28820/13);
- 10.000 EURO (diecimila Euro) à K.T. (ricorso n. 75547/13);
- 12.000 EURO (dodicimila Euro) à A.J. (ricorso n. 13114/15);

ii. A titolo di danno materiale

- 2.396,80 EURO (duemilatrecentonovantasei Euro e ottanta centesimi) à N.H. (ricorso n. 28820/13);

b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

8. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 2 luglio 2020, in applicazione dell'articolo 77 paragrafi 2 e 3 del regolamento.

Victor Soloveytchik  
Cancelliere aggiunto

Síofra O'Leary  
Presidente

**ALLEGATO**

<b>Ricorso N.</b>	<b>Nome del caso</b>	<b>Depositato il</b>	<b>Rappresentato da</b>
28820/13	<i>N.H. c. Francia</i> (anonimato concesso)	29/04/2013	Sig. Martin DANNAUD, avvocato a Parigi
75547/13	<i>S.G. e altri c. Francia</i> (anonimato concesso)	27/11/2013	Sig. Patrice SPINOSI, avvocato presso il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione
13114/15	<i>A.J. c. Francia</i> (anonimato concesso)	13/03/2015	Sig. Martin DANNAUD, avvocato a Parigi