

Il regolamento Dublino III: istruzioni per l'uso. Tra conferme del passato e nuove preoccupazioni sul versante europeo dell'immigrazione

Francesco Viggiani

Ph.D. in Diritto Internazionale, Università del Salento

1. Premessa - La storia recente del regolamento (UE) n. 604/2013¹ ha visto contrapporsi in un acceso dibattito diverse posizioni dottrinali e giurisprudenziali concernenti talune disposizioni dallo stesso previste. Meritano particolare attenzione, in questa sede, le perplessità ermeneutiche sollevate alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) da parte di diversi organi giurisdizionali italiani. Tali rinvii pregiudiziali (*ex art. 267 TFUE*), successivamente riuniti in un unico procedimento², possono essere suddivisi concettualmente in due macro-tematiche: questione A) relativa alla violazione degli obblighi informativi e del colloquio nelle procedure di “presa” o “ripresa” in carico; questione B) riguardante il divieto di *refoulement* “indiretto” alla luce del principio del “ricorso effettivo”. Pertanto, la breve analisi che seguirà prenderà le mosse da tali incertezze, per poi giungere ad una lettura “ragionata” delle conclusioni delineate dall'Avvocato Generale sui vari punti oggetto di causa³. L'intento precipuo del contributo consiste nel cercare di decifrare, in un'ottica più ampia e generalista, l'attuale posizione che l'UE sembra assumere in tema di politiche migratorie.

2. Questione A) - Come anticipato, il perimetro nel quale si colloca la prima “*causa petendi*” in discorso attiene alle procedure stabilite dall'articolo 18 del regolamento Dublino III⁴. In particolar modo, i dubbi emersi riguardano la procedura di “ripresa” in

¹ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Tale fonte normativa, meglio conosciuta come “Regolamento Dublino III”, propone una rifusione del precedente Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 – “Regolamento Dublino II” –, pensato per lo stesso scopo.

² Cause riunite Tribunale di Catanzaro C-228/21, Tribunale di Roma C-254/21, Tribunale di Firenze C-297/21, Tribunale di Milano C-315/21 e Tribunale di Trieste C-328/21.

³ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 20 aprile 2023, disponibili su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CC0228>.

⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 18 - Obblighi dello Stato membro competente. «1. Lo Stato membro competente in forza del presente regolamento è tenuto a: a) prendere in carico, alle condizioni specificate negli articoli 21, 22 e 29, il richiedente che ha presentato domanda in un altro Stato membro; b) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, il richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; c) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, un cittadino di un paese terzo o un apolide che ha ritirato la sua domanda in corso d'esame e che ha presentato una domanda in un altro Stato membro o che si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; d) riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, un cittadino di un paese terzo o un apolide del quale è stata respinta la domanda e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno. 2. Per quanto riguarda i casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettere a) e b), lo Stato membro competente esamina o porta a termine l'esame della domanda di protezione internazionale presentata dal richiedente. Nei casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettera c), qualora lo Stato membro competente abbia interrotto l'esame di una domanda in seguito al ritiro di quest'ultima da parte del richiedente, prima di una decisione sul merito di primo grado, detto Stato membro provvede affinché al richiedente sia concesso il diritto di chiedere che l'esame della domanda sia portato a termine o di presentare una nuova domanda di protezione internazionale, che non sarà trattata come domanda reiterata di cui alla direttiva 2013/32/UE. In tali casi gli Stati membri provvedono affinché l'esame della domanda sia portato a termine. Nei casi che rientrano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, lettera d), qualora la domanda sia stata respinta solo in primo grado, lo Stato membro competente assicura che l'interessato

carico: ovvero, la procedura concernente i casi in cui un richiedente asilo, dopo aver presentato domanda di protezione internazionale in un primo Stato membro (c.d. “richiesto”), presenti una seconda domanda in un altro Stato membro (c.d. “richiedente”), ovvero *quivi* vi soggiorni senza alcun titolo legittimante la sua presenza. Qualora, dunque, immessi i dati nel sistema centrale “Eurodac”⁵, lo Stato richiedente si trovi dinanzi ad una di queste circostanze potrà, per il tramite dell’Unità Dublino – nel caso dell’Italia, incardinata presso il Ministero dell’Interno –, chiedere al primo Stato adito di riprendere in carico il richiedente e, conseguentemente l’accettazione da parte di quest’ultimo, emettere il provvedimento di trasferimento per effetto del quale il richiedente deve far ritorno nel territorio del primo Stato (*ex art. 26 Regolamento Dublino III*).

Spesso, però, in casi come quelli testé indicati il secondo Stato non garantisce al richiedente di essere ascoltato tramite un colloquio personale, come previsto dall’articolo 5 del regolamento Dublino III; ovvero omette di consegnare al richiedente il c.d. “opuscolo comune” (*ex artt. 4 reg. UE n. 604/2013 e 29 reg. UE n. 603/2013*) contenente tutte le informazioni utili per lo stesso e per determinare correttamente la competenza in materia di protezione internazionale.

Ed ecco il nocciolo della questione.

Alcuni giudici italiani – di merito quanto di legittimità⁶ – si sono rivolti alla CGUE chiedendo: *a)* se tali obblighi debbano valere anche per lo Stato richiedente nelle procedure di “ripresa” in carico; *b)* in caso di risposta affermativa, «[...] chiedono altresì se un ricorso avverso una decisione di trasferimento possa basarsi su una violazione di tali obblighi e [, se sì, *c)*] quali siano le conseguenze di una siffatta violazione sulla decisione di trasferimento»⁷.

Sul punto si possono evidenziare tre posizioni diverse.

La prima è quella prospettata dalla Commissione Europea e dall’Italia, secondo cui «[...] la procedura di ripresa in carico sarebbe applicabile principalmente a situazioni in cui lo Stato membro competente [sia] già determinato. Pertanto, in tale procedimento non sarebbe più necessario fornire tutte le informazioni relative alla determinazione dello Stato membro. Dovrebbe essere invece sufficiente informare gli interessati degli aspetti

abbia o abbia avuto la possibilità di ricorrere a un mezzo di impugnazione efficace ai sensi dell’articolo 46 della direttiva 2013/32/UE».

⁵ Il sistema delineato dal regolamento (UE) n. 603/2013 (c.d. Regolamento “Eurodac”), disciplina l’istituzione di una banca dati per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento Dublino III. Ai sensi dell’articolo 9, paragrafo 1: «[c]iascuno Stato membro procede tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni, non appena possibile e in ogni caso entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013, trasmette tali dati al sistema centrale insieme ai dati di cui all’articolo 11, lettere da b) a g), del presente regolamento». Secondo l’articolo 17, paragrafo 1: «[a] fine di stabilire se un cittadino di un paese terzo o un apolide soggiornante irregolarmente nel suo territorio abbia precedentemente presentato una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, ciascuno Stato membro può trasmettere al sistema centrale qualsiasi dato relativo alle impronte digitali eventualmente rilevate di tale cittadino di paese terzo o apolide, purché di età non inferiore a 14 anni, insieme al numero di riferimento assegnato».

⁶ Cause nn. C-228/21, C-315/21 e C-328/21.

⁷ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 63, 64.

che essi possono ancora far valere in tale fase del procedimento»⁸. Il perno sul quale tale punto di vista poggia la sua argomentazione attiene, in particolar modo, alla pronuncia che la Corte di Giustizia emanò nel caso *H. e R.*, dove ebbe modo di specificare che in questi casi, come nel caso di cui all'art. 20, par. 5 del regolamento Dublino III, «[...] non occorre procedere ad una nuova applicazione delle norme che disciplinano la procedura di determinazione della competenza»⁹.

A tale posizione fanno da contraltare altre due interpretazioni che, anche se tra loro differenti, segnano dei risultati diametralmente opposti a quello appena descritto. Queste vengono indicate da taluni¹⁰, rispettivamente, tesi “formalistica” e tesi “sostanzialistica”.

Secondo il primo orientamento le disposizioni in esame vanno lette alla luce della volontà espressa dal Legislatore europeo per il tramite del regolamento che le contiene, ovvero: «[...] coinvolgere in tale procedura i richiedenti asilo, obbligando gli Stati membri a informarli dei criteri di competenza e a offrire loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione di tali criteri, nonché garantendo loro un diritto di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento eventualmente adottata in esito al procedimento»¹¹. Pertanto, il carattere essenziale e inderogabile di tali disposizioni comporterebbe, qualora venissero violate dallo Stato europeo obbligato, l'illegittimità del provvedimento di trasferimento, non potendo assumere alcuna rilevanza “sanatoria” né la consegna dell'opuscolo allegato al c.d. “modello C-3” – perché di diverso contenuto –, né tantomeno la conoscenza dei diritti acquisita *aliunde* da parte del richiedente, o il solo colloquio personale (*ex art. 5*), pur se posto in presenza di un mediatore culturale¹².

Seguendo la tesi “sostanzialistica”, invece, i vizi conseguenti la mancata consegna dell'opuscolo comune, quanto dell'escussione tramite colloquio personale, possono essere superati, e quindi sanati, non comportando un annullamento del provvedimento di trasferimento *ipso facto*. Il percorso argomentativo utilizzato in questi casi poggia le sue radici sul principio di tassatività delle nullità degli atti e sul fatto che l'obbligo informativo in discorso sia di fatto strumentale al regolamento di competenze tra più Stati europei chiamati a decidere dallo stesso richiedente in merito alla sua situazione. Sulla base di questi due presupposti, dunque, in sede di impugnazione del provvedimento di trasferimento, basata sulla violazione di quanto disposto dalla norma in commento – al pari del dettame dell'articolo 5 –, il giudice ordinario potrebbe dichiarare l'illegittimità di detto provvedimento solo se, valutando le informazioni che il richiedente avrebbe rivelato

⁸ *Ibidem*, punto 77.

⁹ CGUE, sentenza del 2 aprile 2019, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie c. H. e R.*, cause riunite nn. C-582/17 e C-583/17, punti 51, 52, 61-67, 80. Citata in *ibidem*, punto 78.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, G. FAMIGLIETTI, *Il procedimento di determinazione dello stato competente nel più ampio disegno di giurisdizionalizzazione dell'esame della domanda di protezione internazionale*, marzo 2020, disponibile su: https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/famiglietti_scrittiCostanzo.pdf; G. MICHELINI, *Dublino, Lussemburgo, Bruxelles. Le Corti italiane interrogano la CGUE sui criteri di determinazione dello Stato UE competente all'esame delle domande di protezione internazionale*, disponibile su: www.questionegiustizia.it.

¹¹ Così CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-63/15, punto 51, citata in Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punto 3.

¹² In tal senso, Trib. Catanzaro, decreto del 25 marzo 2022; Trib. Milano, decreto del 27 maggio 2019; Cass., Sez. II Civ., sentenza n. 17963/20 del 27 agosto 2020; Cass., sentenza n. 24040 /21 sez. II, 06 settembre 2021; Cons. St., Sez. III, sentenza n. 6055 del 24 ottobre 2018; Cons. St., Sez. III, sentenza n. 4199 del 08 settembre 2015.

qualora fosse stato informato compiutamente, fosse giunto ad una decisione diversa rispetto a quella oggetto di doglianza¹³.

Giunti sin qui, non resta che scoprire quale di queste strade sia stata intrapresa dall'Avvocato Generale Kokott.

3. Conferme del passato - Partendo dal presupposto che, secondo quanto espresso nelle conclusioni in commento, anche nel procedimento di “ripresa” in carico si possano ancora dedurre ulteriori elementi da parte dei richiedente¹⁴ – tra cui quelli previsti dalla lettera dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento¹⁵ –, «[...] risulta che l'articolo 4 del regolamento Dublino III deve essere interpretato nel senso che l'obbligo di fornire le informazioni ivi previste sussiste sia nelle ipotesi di cui all'articolo 20, paragrafo 1, e all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), sia in quelle di cui all'articolo 20, paragrafo 5, e all'articolo 18, paragrafo 1, lettere da b) a d), di tale regolamento»¹⁶. Per contro, «[i]nformare i richiedenti in modo selettivo [su soli elementi che possono ancora risultare utili ai fini della competenza o del trasferimento], come proposto dalla Commissione e dall'Italia, risulta [...] di difficile attuazione, perché esiste un solo opuscolo comune»¹⁷. In altre parole, l'obbligo informativo persiste anche per lo Stato richiedente, soprattutto in considerazione del fatto che, logicamente, non sa «[...] se i richiedenti asilo [abbiano] già ricevuto una volta l'opuscolo informativo»¹⁸.

Di conseguenza, il vizio dell'articolo 4 – e parallelamente dell'articolo 29 regolamento Eurodac¹⁹ – può essere fatto valere nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento, *ex art. 27* del regolamento Dublino III²⁰; tuttavia, questo «[...] non significa necessariamente che la decisione di trasferimento debba essere annullata e che la competenza per l'esame della domanda si trasferisca allo Stato membro

¹³ Seguono questo filone interpretativo: Trib. Trieste, ordinanza del 02 aprile 2021; Trib. Bologna, ordinanza del 24 marzo 2022; Cass., Sez. II Civ., ordinanza n. 8668 del 29 marzo 2021; Cass., Sez. I sezione civile, n. 21920 del 17 settembre 2020; CGUE, Grande sezione, sentenza del 26 luglio 2017, Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland, causa n. C-670/16, punti 47, 48; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 7 giugno 2016, *Karim c. Migrationsverket*, causa n. C-155/15, punto 22; CGUE, sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punto 82; Conclusioni Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 25 febbraio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punti 80, 86; CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-383/13 PPU, punto 38; CGUE, sentenza del 10 luglio 1980, *Distillers Company c. Commissione*, causa n. 30/78, punto 26.

¹⁴ Così conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 81-84, 88, 90.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 7, paragrafo 3: «[a]i fini dell'applicazione dei criteri di cui agli articoli 8, 10 e 16, gli Stati membri tengono conto di qualsiasi elemento di prova disponibile per quanto riguarda la presenza nel territorio di uno Stato membro, di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela con il richiedente, a condizione che tali prove siano prodotte prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico dell'interessato ai sensi, rispettivamente, degli articoli 22 e 25, e che le precedenti domande di protezione internazionale del richiedente non siano state ancora oggetto di una prima decisione sul merito».

¹⁶ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punto 101.

¹⁷ *Ibidem*, punto 94.

¹⁸ *Ibidem*, punto 95.

¹⁹ *Ibidem*, punti 116-120.

²⁰ *Ibidem*, punto 103.

richiedente»²¹, anche perché, il regolamento in questione «[...] non prevede alcun tipo di conseguenza giuridica al riguardo»²².

Quale, dunque, la strada consigliata dall'Avvocato Generale per i vizi informativi ed il mancato colloquio?

Volendo sussumere la risposta in una delle tre posizioni indicate in precedenza, non si avrebbe difficoltà alcuna a considerarla come affine alla tesi “sostanzialistica”. Ed invero, nelle conclusioni si legge che le violazioni dell'articolo 4 possono determinare «[...] l'annullamento della decisione di trasferimento solo se, a causa della mancata comunicazione delle informazioni indicate in tale disposizione, non è stato possibile dedurre un elemento atto a impedire il trasferimento verso lo Stato membro richiesto e se tale vizio non può essere sanato nell'ambito del procedimento di controllo giurisdizionale di tale decisione ai sensi dell'articolo 27»²³. Lo stesso vale per l'infrazione dell'articolo 5, che comporterebbe l'annullamento della decisione, a meno che l'intervista possa ancora aver luogo e che, nonostante i motivi addotti in questa sede, la decisione non avrebbe avuto un esito differente. Inoltre, se nessuna impugnazione avverso il provvedimento di trasferimento dovesse intraprendersi, questo diventerà definitiva anche in assenza di un colloquio, purché siano state fornite tutte le informazioni sui rimedi esperibili²⁴.

Tali soluzioni non sorprendono affatto, e questo perché, come lo stesso Avvocato Generale ricorda, l'identico ragionamento venne già adoperato in passato dalla CGUE per il mancato colloquio quale *vulnus* del diritto di difesa²⁵. In effetti, risulta granitica la giurisprudenza in merito, a mente della quale, per l'appunto, si parlerà di annullamento del provvedimento adottato soltanto se, in mancanza di siffatta irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso²⁶.

Da questo punto di vista, dunque, le “conferme del passato” sembrano così prevedibili – quasi scontate – da mettere in dubbio la necessità stessa della rimessione alla Corte di Giustizia, special modo in considerazione dei c.d. “criteri Cilfit”, secondo i quali i giudici nazionali di ultima istanza – e tanto più se di prime cure – non sono soggetti all'obbligo del rinvio pregiudiziale allorquando sussista una di queste situazioni: *i*) la questione non è rilevante per dirimere la controversia; *ii*) la disposizione del diritto

²¹ *Ibidem*, punti 105 e 112.

²² *Ibidem*, punto 106.

²³ *Ibidem*, punto 107.

²⁴ *Ibidem*, punto 150. Il senso del passaggio è reso con maggior fedeltà in lingua inglese: «[...] unless the personal interview can instead be held, in a manner affording the required procedural guarantees, in the procedure for the judicial review of that decision that is provided for in Article 27, and it so transpires that, notwithstanding the arguments put forward in that interview, no other decision can be taken in the matter. If no action is brought against the transfer decision, however, the latter may become final even in the absence of a personal interview, provided that information on the remedies available was duly provided».

²⁵ *Ibidem*, punto 107, dove si richiama CGUE, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa n. C-383/13 PPU, punto 38.

²⁶ Si veda, tra le altre, CGUE, sentenza del 10 luglio 1980, *Distillers Company c. Commissione*, causa n. 30/78, punto 26; Conclusioni Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 25 febbraio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punti 80, 86; CGUE, sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, cause nn. C-129/13 e C-130/13, punto 82.

dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto di interpretazione da parte della Corte; *iii*) la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi²⁷.

4. Questione B) - Pur rimanendo nell'ambito dell'articolo 27, con questo secondo passaggio i giudici italiani di rinvio²⁸ è come se, in un certo qual modo, abbiano elevato la questione ad di un livello ermeneutico ancora più profondo e complesso rispetto al punto precedente. In questo caso, invero, le perplessità interpretative non si fermano “semplicemente” alle conseguenze derivanti dalla violazione di determinati obblighi che possono delinarsi in sede di impugnazione giurisdizionale del provvedimento di trasferimento; essi vanno oltre: chiedendosi quale sia il “punto massimo” a cui il principio del c.d. “ricorso effettivo” *ex art. 47* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE)²⁹ possa – o debba – spingere il giudice di merito dello Stato UE richiedente nella valutazione in tale sede.

A tal proposito, ad essere oggetto di analisi sono gli articoli 3, paragrafo 2³⁰; 17, paragrafo 1³¹ e 27, paragrafo 1³² del regolamento (UE) n. 604/13, letti in combinato con alcuni principi fondamentali del Sistema CEAS, come il *non-refoulement*, da un lato, e quello della reciproca fiducia tra gli Stati membri, dall'altro. Viene chiesto alla CGUE in che modo o, meglio, sino a che punto, il giudice dello Stato richiedente possa derogare alla regola stabilita dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento Dublino III – secondo cui «[u]na domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III» – per il tramite degli articoli 3(2) e 17(1).

²⁷ Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit e al.*, causa n. 283/81, come ribadita dalla più recente CGUE, sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, causa n. C-561/19.

²⁸ Cause nn. C-254/21, C-297/21 e C-315/21.

²⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), articolo 47 - Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale: «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

³⁰ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 3, paragrafo 2: «[q]uando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente. Qualora non sia possibile eseguire il trasferimento a norma del presente paragrafo verso un altro Stato membro designato in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente».

³¹ Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 17, paragrafo 1: «[i]n deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento».

³² Regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 27, paragrafo 1: «[i]l richiedente o altra persona di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) o d), ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale».

Specificatamente, vengono posti tali quesiti:

«– un giudice dello Stato membro richiedente può o deve esaminare il rischio di violazione del principio di non respingimento da parte dello Stato membro richiesto nell’ambito dell’impugnazione di una decisione di trasferimento emessa nella procedura di ripresa in carico, anche se in tale Stato membro richiesto non sussistono carenze sistemiche ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III;

– il giudice competente dello Stato membro richiedente può o deve affermare la competenza di tale Stato membro qualora ritenga sussistente, nello Stato membro richiesto, il rischio di violazione del principio di *non refoulement*;

– il giudice competente dello Stato membro richiedente deve valutare come esistente il rischio di *refoulement* indiretto verso un paese terzo, allorquando valuti la nozione di “*Protezione all’interno del Paese d’origine*” ai sensi dell’articolo 8 della direttiva qualifiche in modo diverso dallo Stato membro richiesto;

– tra le “*carenze sistemiche nella procedura di asilo*” ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III rientrano anche le conseguenze del rigetto della domanda di protezione internazionale da parte dello Stato membro richiesto, qualora il giudice competente dello Stato membro richiedente ritenga concreto il rischio per il ricorrente di subire un trattamento inumano e degradante in caso di rimpatrio nel Paese di origine, anche in considerazione della ritenuta sussistenza di un conflitto armato generalizzato ai sensi dell’articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche nel caso specifico.

– Inoltre [si] chiede quali *criteri* [...] eventualmente utilizzare per valutare il *rischio di refoulement* da parte dello Stato membro richiesto, una volta che esso abbia già escluso tale rischio»³³.

5. Nuove preoccupazioni - Il primo passo compiuto dall’Avvocato Generale al fine di evadere le questioni poste in questi termini alla Corte ha utilizzato come perno principale il principio di “fiducia reciproca” tra gli Stati sul quale poggia l’intero Sistema CEAS. Tale presupposto imporrebbe – secondo quanto sancito dalla CGUE in alcune pronunce – «[...] a ciascuno degli Stati membri di *ritenere*, tranne che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell’Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali che lo stesso sancisce. Di conseguenza, nell’ambito del sistema europeo comune di asilo e in particolare del regolamento Dublino III, si deve *presumere* che il trattamento riservato ai richiedenti in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU», oltre che tutti gli Stati membri siano da considerarsi “*sicuri*” perché rispettosi del divieto di *refoulement*³⁴. Risulta pertanto preclusa la possibilità per ogni Stato membro di *esigere* una tutela superiore a quella garantita dal diritto europeo da parte degli altri Stati membri, come risulta parimenti preclusa la possibilità di *verificare* se questi abbiano effettivamente rispettato i diritti fondamentali, salvo casi eccezionali³⁵.

³³ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 152 e 153. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

³⁴ *Ibidem*, punto 155, nel quale vengono menzionate le seguenti pronunce: CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, NS, cause nn. C-411/10 e C-493/10, punti 78-80; CGUE, CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, causa n. C-163/17, punto 82. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

³⁵ *Ibidem*, punto 156.

Tali eccezionalità – continua l’Avvocato Generale Kokott – connotano le presunzioni di un carattere *relativo*, e non assoluto. Questo perché «[...] non si può escludere che il sistema di asilo incontri, in pratica, gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, di modo che sussiste un rischio di violazione dei diritti fondamentali in caso di trasferimento di un richiedente verso detto Stato membro». Ecco perché l’articolo 3(2) del regolamento Dublino III prevede l’impossibilità «[...] di procedere al trasferimento di un richiedente verso uno Stato membro se vi sono seri motivi per ritenere che vi siano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro tali da comportare un rischio di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell’articolo 4 della Carta»³⁶. Quindi, «[...] quando il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento dispone di elementi prodotti dall’interessato per dimostrare l’esistenza di un rischio di violazione dell’articolo 4 della Carta, il suddetto giudice è tenuto a valutare se, al momento del trasferimento, durante la procedura di asilo ovvero all’esito di quest’ultima, tale persona sia esposta a un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante nello Stato membro competente a causa di carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone»³⁷.

Continuando a leggere le conclusioni, però, non può che notarsi l’imposizione di un limite interpretativo a siffatta eccezione – o «violazione», volendo utilizzare i termini adoperati dall’Avvocato Generale – posta al principio di reciproca fiducia. Questa, si legge, «[...] è giustificata solo nei casi in cui esistano le prove che le carenze esistenti nello Stato membro richiesto raggiungono una soglia particolarmente elevata di gravità. [...] Esse non devono riguardare la gestione di casi specifici da parte dell’amministrazione, bensì mancanze generali e sistemiche»³⁸.

Le “nuove preoccupazioni”, dunque, spingono tale organo a sostenere che «[...] non tutte le violazioni di un *diritto fondamentale* da parte dello Stato membro competente in un singolo caso si possono riverberare sugli obblighi degli altri Stati membri di rispettare le disposizioni del regolamento Dublino III. [...] Non solo ciò svuoterebbe di contenuto gli obblighi previsti dal regolamento Dublino III, [...] ma soprattutto, come indicato dalla Corte, ne va “della ragion d’essere dell’Unione e della realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e, più in particolare, del sistema europeo comune di asilo, fondato sulla *fiducia reciproca* e su una *presunzione di osservanza*, da parte degli altri Stati membri, del diritto dell’Unione, segnatamente dei diritti fondamentali”»³⁹. In altre parole, qualora non sussistessero tali carenze sistemiche nello Stato richiesto, secondo l’Avvocato Generale, il giudice dello Stato richiedente investito del ricorso *ex* articolo 27 del regolamento Dublino III, «[...] non [potrebbe] esaminare il rischio di violazione del principio di *non refoulement* da parte dello Stato membro richiesto [...]» e, qualora quest’ultimo dovesse convincersi diversamente in merito alla domanda di protezione internazionale connessa al provvedimento di trasferimento,

³⁶ *Ibidem*, punto 157.

³⁷ *Ibidem*, punto 158.

³⁸ *Ibidem*, punto 160, richiamando la pronuncia CGEU, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 91.

³⁹ *Ibidem*, punti 160 e 161, richiamando la pronuncia CGEU, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri*, cause nn. C-411/10 e C-493/10, punti 82-85. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

pensando magari che questo possa integrare un *refoulement* “indiretto” (o “a catena”)⁴⁰, tale divergenza tra gli organi giudicanti dei due Stati *non* potrà essere considerata come una “carezza sistemica” ai sensi dell’articolo 3(2) del regolamento⁴¹.

6. Considerazioni finali - Le preoccupazioni che oggi più che mai influenzano le politiche migratorie europee sono figlie di una situazione considerata perennemente “emergenziale”, nella quale la celerità e l’efficienza di un sistema di accoglienza, quanto di espulsione, diventano il fulcro di qualsiasi scelta; dove l’impedimento dei “movimenti secondari” e la prevenzione della proposizione di “domande multiple” dei richiedenti ispirano i legislatori nazionali e sovranazionali⁴². Il “collante” di tutto ciò viene rappresentato dal principio della “*mutual trust*”, con annessi corollari, in modo tale da costituire così un ambiente “unico” in cui a regnare sia la presunzione che tutti i suoi membri rispettino i diritti fondamentali perché condividono valori comuni⁴³, e dove vige il conseguente «[...] divieto di verificare, l’uno verso l’altro, che siano effettivamente rispettate le libertà garantite dall’Unione»⁴⁴.

Tuttavia, se da una parte queste preoccupazioni – vecchie o nuove che siano – non possono che prendersi oggettivamente in considerazione, dall’altra le stesse non dovrebbero finire col porre in secondo piano la tutela dei diritti fondamentali, tra cui

⁴⁰ Con questo termine si indica il caso di allontanamento di un soggetto verso un Paese terzo (c.d. “intermediario”) dal quale lo stesso possa essere successivamente trasferito verso il Paese di origine dal quale fugge per via del reale rischio, ad esempio, di essere perseguitato o di essere punito con la pena di morte o subire tortura o trattamenti inumani o degradanti. Sul *refoulement* “indiretto” si veda, tra le altre, la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo (ECtHR): ECtHR, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S c. Grecia e Belgio*, appl. n. 30696/09, § 286; ECtHR, sentenza del 7 marzo 2000, *T.I. c. Regno Unito*, appl. n. 43844/98; ECtHR, sentenza del 26 aprile 2005, *Muslim c. Turchia*, appl. n. 53566/99, §§ 72-76; ECtHR, sentenza del 23 agosto 2016, *J.K. E al. c. Svezia*, appl. n. 59166/12, § 78; ECtHR, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, appl. n. 47287/15; ECtHR, sentenza del 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, appl. n. 16643/09. Si veda: V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell’Unione europea nel sistema di Dublino: recenti sviluppi*, nota 26, luglio 2017, disponibile su: www.federalismi.it; L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione. I cinque rinvii pregiudiziali dei giudici italiani alla Corte di giustizia dell’Unione europea passano in decisione*, in *Questione Giustizia*, 16 gennaio 2023, p. 9, disponibile su: www.questionegiustizia.it; F. LENZERINI, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2012, p. 721 ss; F. SALERNO, *L’obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2010, p. 487 ss. Il divieto di respingimento, anche indiretto, è sancito altresì dalla Direttiva del 26 giugno 2013 (UE) n. 2013/32 agli articoli 9(3) e 41(1), e più generalmente si può dedurre: dall’articolo 78 del TFUE; dagli articoli 4 e 19 della CDFUE; dall’articolo 33 della Convenzione sullo status di rifugiato di Ginevra del 1951; dall’articolo 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti di New York del 1981 (UNCAT) e dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT), *General Comment No. 1 on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, nota 46, punto 2; dall’*European Asylum Support Office, Un’analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, (a cura di) IARLJ, EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals, 2018, pp. 28, 64, disponibile su: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-IT.pdf>; dall’articolo 3 della Convenzione Europea sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); dall’articolo 10, comma 3, della Costituzione italiana; dall’articolo 19, comma 1, del D.lgs. n. 286 del 1998.

⁴¹ *Ibidem*, punto 179. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

⁴² L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit.*, p. 2.

⁴³ Ovvero la c.d. “clausola di omogeneità”, basata sul combinato disposto degli artt. 2 e 7 TUE.

⁴⁴ V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell’Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit.*, pp. 5 e 7. Soggiunge l’autrice, che questa concezione della reciproca fiducia, vista come «[...] fondamento del principio del mutuo riconoscimento, il quale esige che nessuno Stato possa mettere in discussione “l’uniformità dello standard di tutela dei diritti fondamentali”», appartenga ad un filone giurisprudenziale già esistente nel passato, come, ad esempio: CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Melloni*, causa C-399/11; CGUE, sentenza del 16 luglio 2015, *Diageo Brands BV*, causa C-681/13.

quello di non subire tortura o trattamenti inumani o degradanti (*ex art. 4 CDFUE*), al quale si rivolge in un'ottica funzionale il *non-refoulement*. È proprio per via del «carattere assoluto»⁴⁵ di tali diritti che le presunzioni derivanti dalla “reciproca fiducia” hanno assunto col tempo carattere relativo; in quanto, in caso contrario, l'intangibilità incondizionata della stessa sarebbe risultata incompatibile con l'obbligo di interpretare ed applicare il regolamento in conformità con i diritti fondamentali⁴⁶. Per la medesima ragione, inoltre, la Corte di Giustizia sarebbe passata⁴⁷ dal riconoscere la possibilità di negare il trasferimento esclusivamente per via di “carenze sistemiche” dello Stato richiesto⁴⁸, ad allargare tale possibilità anche in assenza di siffatta circostanza⁴⁹.

Se a ciò si aggiunge che: «[...] il trasferimento del richiedente può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso il verificarsi di *qualunque* circostanza dalla quale possa obiettivamente derivare un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca [...]»⁵⁰ le vessazioni di cui all'articolo 4 CDFUE, sia «[...] in occasione del suo trasferimento [che] *a seguito* di questo»⁵¹, e che l'articolo 27 del regolamento Dublino III «[...] *non pone limitazioni* circa gli argomenti deducibili dal richiedente nel ricorso, in conformità con il principio dell'articolo 47 della Carta»⁵², diventa poco chiaro il fondamento giuridico per mezzo del quale si “imbavaglierebbe” il giudice richiedente rispetto al riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale, come invece prospettato dall'Avvocato Generale.

Certo, c'è il principio di “*mutual trust*” da considerare, ma fino a che punto questo può “governare” l'intero sistema CEAS?

Come correttamente sostenuto, «*trust does not conflict with control but rather presupposes a framework of rules and indirect mechanisms of control*». E men che meno, lo stesso principio «[...] può portare a un deterioramento dei diritti fondamentali nell'Unione europea [alimentando] il divario tra la realtà concreta e i principi che

⁴⁵ Cfr. L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit.*, p. 9, richiamando le pronunce: ECtHR, sentenza del 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, appl. n. 5310/71; ECtHR, Grande Camera, sentenza del 29 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri contro Italia*, appl. n. 27765/09. Si veda, altresì, V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit.*, pp. 8 e 20; G. FAMIGLIETTI, *Il procedimento di determinazione dello stato competente*, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁶ In tal senso: CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 84; CGEU, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S.*, punti 75, 81, 94, 96, 99, 105-107.

⁴⁷ Cfr. V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁸ Cfr. CGUE, sentenza del 14 novembre 2013, *Puid*, causa n. C-4/11, punto 30; CGUE, sentenza del 10 dicembre 2013, *Abdullahi*, causa n. C-394/12.

⁴⁹ Cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa n. C-578/16, punto 94.

⁵⁰ *Ibidem*, punto 96. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente.

⁵¹ CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, punto 87. Il corsivo è stato aggiunto dallo scrivente. Analogamente: CGUE, *N. S.*, punti 83-84; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 25 ottobre 2017, *Majid Shiri*, causa n. C-201/16; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 aprile 2021, *H.A. c. Belgio*, causa C-194/19.

⁵² CGUE, Grande sezione, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash*, causa n. C-63/15, come richiamata da L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, *op. cit.*, p. 7; V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, *op. cit.*, pp. 14 e 15; A. DI PASCALE, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al Reg. (UE) n. 604/2013. Nota a margine dei rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2021, disponibile su: www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it.

l'Unione persegue»⁵³. Quindi, «[l]e respect dû aux droits fondamentaux définit la limite à l'obligation de reconnaissance mutuelle»⁵⁴, e deve costituire l'«assillo»⁵⁵ per i legislatori e le autorità giudiziarie. Questo, logicamente, comporta una sorta di “controllo”, che però non va letto come una violazione della fiducia reciproca, ma piuttosto come presupposto della stessa, soprattutto qualora la si consideri come un «continuo contatto tra istituzioni» che la rinnovano o la ritirano unilateralmente⁵⁶.

A guardar bene, per giunta, negare il trasferimento per il rischio di *refoulement* “indiretto” potrebbe altresì derivare da un cambiamento della situazione nel Paese d'origine rispetto a quello in cui la prima domanda è stata respinta dallo Stato richiesto⁵⁷. Questo non vuol dire negare altresì il riconoscimento della decisione del giudice richiesto, ma anzi, il contrario: perché questa “fa stato”, viene intesa come dato oramai acquisito dal giudice del secondo Stato. In questa sede ad assumere un peso dirimente sono piuttosto le *conseguenze* della prima decisione⁵⁸ a prescindere dalle “carenze sistemiche”, in quanto, qualora l'espulsione dovesse ritenersi effettivamente lesiva dell'articolo 4 CDFUE, ciò potrebbe far incardinare delle responsabilità in capo ad entrambi gli Stati coinvolti ai sensi delle varie fonti già indicate⁵⁹: per il primo di tipo “diretto”, per il secondo, invece, “indiretto” per l'appunto.

A questo si potrebbe obiettare, seguendo la linea dell'Avvocato Generale Kokott⁶⁰, che la decisione di diniego del primo Stato potrebbe ancora essere sottoposta ad un sindacato giurisdizionale alla luce del principio *comune* di “ricorso effettivo”. Ma, se questo è vero teoricamente, la realtà si presenta in tutt'altra forma.

Come si avrà modo di valutare dall'analisi statistica posta in essere dall'Eurostat per il 2022⁶¹, ben 15 Paesi europei tendono a respingere in prima istanza (Tabella 1) più del 50% delle richieste di protezione, ma, soprattutto, gli stessi Paesi, con l'aggiunta di altri 8, tendono a rigettare i ricorsi proposti avverso tali decisioni, e tra questi, ben 13 hanno un tasso di rigetto che supera addirittura l'80% (Tabella 2).

⁵³ T. WISCHMEYER, *Generating Trust Through Law? Judicial Cooperation in the European Union and the “Principle of Mutual Trust”*, in *German Law Journal*, n. 3/2016, p. 370; H. LABAYLE, *Droit d'asile et confiance mutuelle: regard critique sur la jurisprudence européenne*, in *Cahiers de droit européen*, n. 3/2014, p. 507, entrambi in V. PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino*, op. cit., p. 27.

⁵⁴ O. DE SCHUTTER, *La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle*, in *CRIDHO Working Paper*, n. 6/2005, p. 1 ss.

⁵⁵ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale del 20 marzo 2012, *Da Silva Jorge*, causa n. C-42/11, punto 28.

⁵⁶ T. WISCHMEYER, *Generating Trust Through Law?*, op. cit., pp. 349, 339 ss.

⁵⁷ Sul punto, infatti, in diverse occasioni la Suprema Corte di Cassazione ha espresso la necessità di valutare la situazione attuale del Paese d'origine al momento in cui si prende la decisione. Cfr. Cass., sentenza n. 18675 del 27 luglio 2017; Cass., sentenza n. 10226 dell'11 aprile 2019; Cass., sentenza n. 19716 del 28 giugno 2018. Indicate in F. G. DEL ROSSO, *Il dovere di cooperazione istruttoria officiosa e le Country of origin information nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria*, in *Speciale QG*, gennaio 2021, disponibile su: www.questionegiustizia.it.

⁵⁸ In tal senso, L. PERILLI, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino*, op. cit., p. 11.

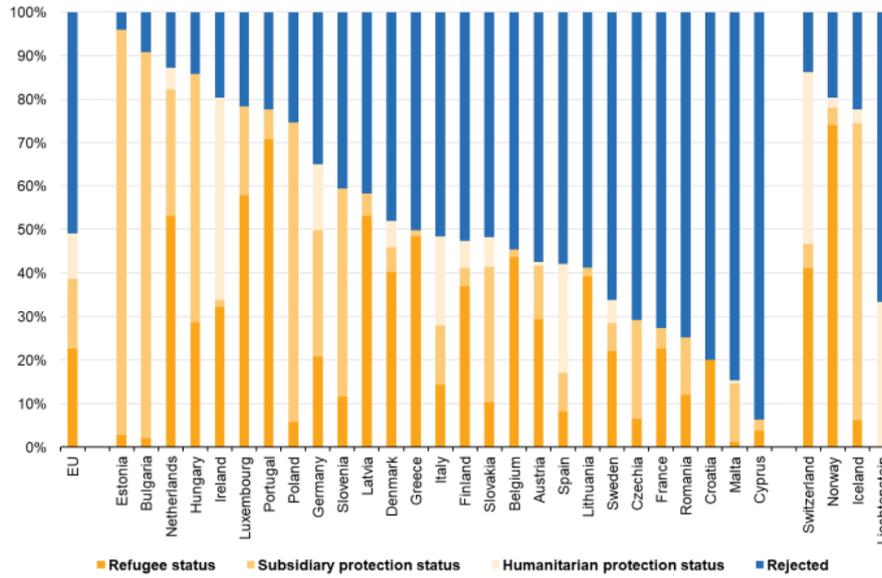
⁵⁹ V. *infra*, nota 40.

⁶⁰ Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, punti 162 e 163.

⁶¹ Eurostat, *Annual asylum statistic*, disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#Decisions_on_asylum_applications.

Tabella 1

Distribution of first instance decisions on asylum applications (from non-EU citizens) by outcome, 2022 (%)

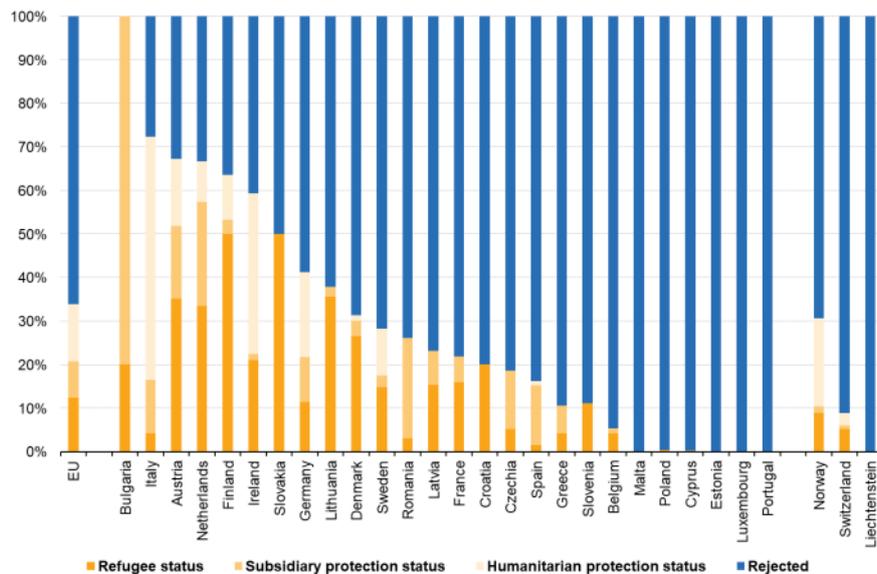


Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfsta)



Tabella 2

Distribution of final decisions on asylum applications (from non-EU citizens) by outcome, 2022 (%)



Note: Hungary, no final decisions in 2022; Iceland, data not available for 2022.
Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfina)



A questo punto alcune domande sorgono spontanee: in quegli Stati, dove le forme di protezione vengono quasi sempre – o addirittura nella totalità dei casi – negate, risulta possibile parlare *nella sostanza* di “ricorso effettivo” *ex art. 47 CDFUE*? Si potrebbe mai pensare che l’accesso alla giustizia in tali Stati non sia meramente formale? Non sarebbero queste delle circostanze atte obiettivamente a mettere in pericolo i diritti del traferendo⁶²? Se si seguisse l’orientamento posto nelle conclusioni in commento, le mere divergenze interpretative non potrebbero figurare quali “carenze sistemiche” e, di conseguenza, lo Stato richiedente nulla potrebbe obiettare in merito. Ma così facendo, non si favorirebbe il «gioco competitivo» azionato da alcuni Stati per evitare le proprie responsabilità a discapito di quelli più “virtuosi” perché più attenti al rispetto dei diritti fondamentali?⁶³. In un’ottica di “sfide”, di continua “crisi”, di esigenze di celerità, di ripartizione e “proiezione prospettica” – di cui si fa portavoce, in gran parte, anche la recente proposta di regolamento del Consiglio dell’Unione Europea⁶⁴ – è mai possibile che i diritti umani, e più in generale della *rule of law*⁶⁵, debbano soccombere dinanzi alla presunzione che tutto funzioni al meglio?

È giunto forse il momento di una *sostanziale* unità delle politiche sul tema, di «standard qualitativi omogenei tra gli Stati»⁶⁶ che, però, tutelino i diritti fondamentali in ogni circostanza, anche nei casi di emergenza. Con queste nuove spinte ermeneutiche dettate dalle “nuove preoccupazioni”, però, ulteriori dubbi potrebbero sorgere in merito alle soluzioni prospettate a seguito di eventuali procedimenti di infrazione *ex art. 259 TFUE*, purtroppo. La speranza è che non si compiano dei passi verso l’involuzione nell’ambito delle tutele dei diritti umani, ma le nubi che si intravedono all’orizzonte non preannunciano il sereno.

Settembre 2023

⁶² Cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa n. C-578/16, punto 96.

⁶³ In tale senso, T. TUBAKOVIC, *A Dublin IV recast: A new and improved system?*, in *European policy brief*, n. 46/2017, p. 5.

⁶⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell’asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento, del 13 giugno 2023, doc. n. 11213/20. Bisogna però sottolineare che l’articolo 33, paragrafo 1, lett. a), prevede la possibilità in sede di impugnazione del provvedimento di trasferimento di valutare il rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali, anche se, non sappiamo se verrà limitato per i soli casi di carenze sistemiche.

⁶⁵ In tal senso C. PITEA, *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui Paesi terzi “sicuri” e un preoccupante salto all’indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *DIC* 2020/3, pp. 204-211.

⁶⁶ M. PELLEGRINO, *Cooperazione giudiziaria penale nell’U.E. Dalle origini alla Procura europea*, Exeo edizioni, Padova, 2016, p. 58.