

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

VERSO LA DELEGITTIMAZIONE DEL SISTEMA DUBLINO? (A MARGINE DI CORTE EDU, TARAKHEL C. SVIZZERA)

Posted on 22 Dicembre 2014 by [Fabrizio Mastromartino](#)

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Il fatto. – **3.** Il ricorso e la decisione.– **4.** L'argomentazione della Corte. – **5.** Gli effetti e il significato della sentenza.

1. Con la sentenza [Tarakhel c. Svizzera, n° 29217/12, 4 novembre 2014](#), la *Grande Chambre* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo concorre a mettere in discussione l'impianto giuridico del sistema Dublino. Se nei confronti della Svizzera, la decisione della Corte ha natura interlocutoria poiché ha l'effetto di bloccare il rinvio in Italia dei ricorrenti fintanto che non siano fornite dalle autorità italiane informazioni dettagliate e affidabili circa l'effettiva garanzia della loro presa in carico una volta rientrati in Italia, la sentenza, che censura le autorità svizzere, consiste altresì in un distillato ammonimento rivolto all'Italia, affinché provveda a potenziare significativamente il proprio sistema di protezione e accoglienza nel pieno rispetto degli standard comuni europei. L'intervento della Corte possiede poi un significato più generale: approfondisce ulteriormente la critica del sistema Dublino, mettendone in luce i difetti strutturali, pregiudicando di fatto il carattere sostanzialmente automatico dei trasferimenti dei

richiedenti asilo tra gli Stati aderenti, per i vizi riscontrati nel livello di armonizzazione dell'effettiva applicazione degli standard comuni europei in materia di protezione e accoglienza.

2. La decisione della Corte concerne il caso di una famiglia numerosa, domiciliata a Losanna (in Svizzera), composta da una coppia coniugata di cittadini afgani e dai loro sei figli (un neonato, nel 2012, quattro femmine – di 13, 9, 7 e 4 anni – e un maschio di 11 anni). La coppia, insieme ai suoi cinque figli, era sbarcata sulle coste calabresi il 16 luglio 2011 e subito sottoposta alla procedura d'identificazione EURODAC (rilievi fotodattiloscopici). Lo stesso giorno, l'intero nucleo familiare era stato inviato in una struttura d'accoglienza messa a disposizione dal comune di Stignano, in provincia di Reggio Calabria. Dopo dieci giorni, la famiglia veniva trasferita nel CARA (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo) di Bari, dal quale il nucleo familiare si allontanava senza autorizzazione dopo appena due giorni. Giungevano così in Austria, dove il 30 luglio venivano nuovamente registrati nel sistema EURODAC. Qui presentavano subito una nuova domanda di asilo; rigettata dalle autorità austriache, l'Italia accettava formalmente la richiesta di presa in carico in applicazione del sistema Dublino. Il nucleo familiare intanto giungeva in Svizzera, dove il 3 novembre presentava un'altra domanda di protezione internazionale. Ottenuto un secondo diniego, ed esperiti senza esito tutti i rimedi giurisdizionali predisposti dall'ordinamento della Confederazione elvetica, si rivolgeva finalmente alla Corte, presentando ricorso contro la Svizzera il 10 maggio 2012, contestualmente chiedendo alla Corte (e ottenendolo), a titolo di misura provvisoria, di domandare alle autorità svizzere di sospendere l'espulsione verso l'Italia nelle more del procedimento. La Svizzera si atteneva alla richiesta della Corte.

3. Invocando l'art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e l'art. 8 (obbligo di rispetto della vita privata e familiare), i ricorrenti hanno sostenuto che un loro eventuale rinvio in Italia li avrebbe esposti a un trattamento inumano e degradante in forza del rischio, rientrati in Italia,

di ritrovarsi senza alloggio o di essere ospitati in strutture d'accoglienza inadeguate: un timore che i ricorrenti ritenevano fondato, avendo trascorso due giorni nel CARA di Bari, dove, stando a quanto hanno dichiarato, le condizioni di accoglienza erano assai scadenti, per la mancanza di servizi sanitari idonei nonché per la promiscuità e il clima di violenza che sussisteva tra gli ospiti del Centro.

La Corte – pur con una decisione che appare interlocutoria – ha accolto il ricorso, dichiarando che “vi sarebbe violazione dell’art. 3 della Convenzione se i ricorrenti dovessero essere rinviiati in Italia senza che le autorità svizzere abbiano prima ottenuto dalle autorità italiane una garanzia individuale concernente, da un lato, una presa in carico adeguata all’età dei figli e, dall’altro, alla salvaguardia dell’unità familiare” .

L’argomentazione esposta dalla Corte, con la quale ha motivato la propria decisione, è proceduta misurando il caso *Tarakhel* sul modello offerto dalla decisione del caso [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#), nella quale, com’è noto, la Corte aveva condannato il Belgio per aver rinviiato, in applicazione del sistema Dublino, un richiedente asilo verso la Grecia esponendolo al serio rischio di trattamenti inumani e degradanti in forza delle “*défaillances* sistematiche” che caratterizzano la procedura e le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Grecia. L’approccio seguito dalla Corte è “simile” a quello adottato nel suo precedente, poiché anche in questo caso viene esaminata “la situazione individuale” dei richiedenti “alla luce della situazione generale esistente” nel Paese verso cui è disposto il rinvio “all’epoca dei fatti” (§ 101). Ma non è identico – “non può essere lo stesso”, afferma la Corte – poiché diversa, nel merito, si presenta la situazione generale dell’Italia nell’ambito dell’accoglienza dei richiedenti asilo – che, la Corte ribadisce in due passaggi (§ 114, § 117), non è paragonabile a quella greca – così come è “differente” la situazione individuale dei ricorrenti (§ 117).

Onde valutare la situazione generale, la Corte tiene conto in particolare delle *Raccomandazioni* (circa *importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia*) formulate dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR) nel luglio del 2013. Nel documento, riprodotto

interamente nella sentenza, l'Alto Commissariato giudica "soddisfacenti" gli standard italiani di protezione per ciò che riguarda la procedura e i lavori delle commissioni territoriali competenti per l'esame delle domande di asilo e, in particolare, in rapporto al tasso di riconoscimento di una forma di protezione internazionale ai soggetti che ne hanno bisogno. D'altra parte, sottolinea l'ACNUR, l'arrivo di 63.000 migranti via mare nel 2011 - tra i quali i ricorrenti - ha determinato "un deterioramento degli standard di accoglienza", che si è protratto fino al 2013. Già prima del 2011, le capacità del sistema italiano erano giudicate dall'ACNUR "insufficienti per accogliere i richiedenti asilo in caso di arrivo massivo". Le condizioni di accoglienza, denuncia l'Alto Commissariato, sono "peggiorate", a causa "essenzialmente dell'affollamento" nelle strutture messe a disposizione dalle autorità italiane: ne è derivata una "qualità scadente delle prestazioni di accoglienza", per nulla inattesa secondo l'ACNUR, essendo di lontana origine le inefficienze del sistema, dovute alla "assenza di preparazione strutturale e strategica" e a un "approccio basato sull'emergenza".

Ciò considerato, in base ai dati forniti dalle autorità italiane relativi alla capacità del sistema di accoglienza, la Corte sottolinea "l'evidente sproporzione tra il numero di domande di asilo e il numero dei posti disponibili" nelle strutture operanti (§ 110), esprimendo "seri dubbi - non fugati dalle memorie presentate dall'Italia e dalla Svizzera - rispetto alla capacità attuali del sistema" (§ 115). Coticché, conclude la Corte, seppure "la situazione generale del sistema di accoglienza in Italia non ost di per sé in assoluto al rinvio (*a tout renvoi*) di richiedenti asilo" in applicazione del sistema Dublino, "non è possibile scartare come priva di fondamento l'ipotesi" che "un numero significativo di richiedenti asilo privato di un alloggio o ospitat in strutture affollate in condizioni di promiscuità, e perfino d'insalubrità o di violenza" (§ 115).

In rapporto poi alla situazione individuale dei ricorrenti, confrontata con quella del ricorrente del caso *M.S.S.*, la Corte rimarca che mentre i primi "sono stati immediatamente presi in carico dalle autorità italiane", essendo stati subito inseriti nelle strutture di accoglienza, il secondo era stato trattenuto in detenzione e successivamente "abbandonato alla sua

sorte, senza alcun mezzo di sussistenza” (§ 117). Tuttavia, la Corte dichiara che, in base alle informazioni disponibili relative alla situazione generale del sistema di accoglienza italiano, la condizione nella quale potrebbe trovarsi il nucleo familiare dei ricorrenti, qualora fosse rinvio in Italia, potrebbe presentare quel “minimo di gravità” tale da ricadere nell’ambito dell’art. 3 della Convenzione.

Richiedenti asilo e rifugiati – ha riconosciuto la Corte nella sentenza *M.S.S.* (§ 251) – rappresentano un “gruppo di popolazione particolarmente svantaggiata e vulnerabile”. Richiamando altri suoi precedenti (*Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, n° 13178/03, § 55, CEDH 2006-XI ; *Popov c. France*, n°s 39472/07 et 39474/07, § 91, 19 janvier 2012), la Corte sottolinea “l’estrema vulnerabilità” dei minori, dovuta soprattutto alla loro età ma anche – come nel caso di specie – al loro status di richiedenti asilo (§ 99). Affinché il trattamento cui essi sono sottoposti sia giudicato in contrasto con l’art. 3 – afferma la Corte richiamando ancora il caso *Popov* (§ 102) – è sufficiente che il trattamento generi “una situazione di stress e di angoscia” che comporti “conseguenze particolarmente traumatiche sulla loro psiche” (§ 119).

Dato che, in considerazione della situazione generale del sistema di accoglienza italiano, questo rischio non può escludersi, la Corte dichiara che “competete alle autorità svizzere di assicurarsi, presso i loro omologhi italiani, che al loro arrivo in Italia i ricorrenti saranno accolti in strutture e in condizioni adeguate all’età dei figli, e che l’unità del nucleo familiare sarà salvaguardata” (§ 120). Per quanto l’Italia abbia comunicato alle autorità svizzere che i ricorrenti, una volta rientrati in Italia, sarebbero stati ospitati nella città di Bologna in una struttura finanziata dal FER (Fondo Europeo per i Rifugiati), la Corte, rilevando che “il governo italiano non ha fornito ulteriori precisazioni sulle condizioni specifiche di presa in carico dei ricorrenti”, conclude che “in mancanza di informazioni dettagliate e affidabili relativamente alla precisa struttura di destinazione, alle condizioni materiali dell’alloggio e alla salvaguardia dell’unità familiare” (§ 121), il rinvio dei ricorrenti in Italia sarebbe contrario all’art. 3 della Convenzione (§ 122).

5. Di non facile inquadramento appaiono gli effetti della decisione della Corte. Se per il caso concreto la sentenza ha natura interlocutoria, poiché di fatto non impedisce alle autorità svizzere, ricevute le garanzie richieste, di effettuare il rinvio dei ricorrenti in Italia – rinvio che così rimane ancora sospeso: prima della sentenza, in attesa del procedimento davanti alla Corte; ora in attesa delle “informazioni dettagliate e affidabili”, in mancanza delle quali il rinvio è vietato dall’art. 3 della Convenzione secondo l’interpretazione datane nella sentenza –, appaiono incerti gli effetti (politici) della decisione relativamente all’orientamento della Svizzera e degli Stati membri dell’UE verso l’Italia in rapporto ai casi Dublino.

Che l’atteggiamento che vorranno assumere le autorità svizzere sia questione rilevante è evidente, se solo si considera che, stando ai dati forniti dall’Organisation Suisse d’Aide aux Réfugiés (OSAR), l’85% del totale dei trasferimenti verso l’Italia di richiedenti asilo in applicazione del sistema Dublino è effettuato dalla Svizzera. Quanto poi agli Stati dell’Unione, non privo di importanza è che la Commissione UE abbia prontamente commentato la sentenza della Corte dichiarando che, seppure “valuterà attentamente i suoi contenuti e le sue possibili implicazioni per il funzionamento del sistema di asilo in Italia e nell’Unione Europea”, “spetta in primo luogo agli Stati membri trarre le conclusioni da questo giudizio, e, in particolare, valutare quali implicazioni essa dovrebbe avere per le decisioni che si possono adottare in merito ai [‘trasferimenti Dublino’ in Italia, oltre che per il modo in cui tali trasferimenti vengono effettuati](#)”. Uno Stato membro, la Danimarca, ha subito tratto le proprie conclusioni, sospendendo immediatamente i “trasferimenti Dublino” verso l’Italia.

E’ però inequivocabile il significato che assume la decisione della Corte in rapporto all’impianto giuridico del sistema Dublino, che questa sentenza – nel solco di alcuni importanti precedenti – concorre a mettere chiaramente in discussione. Com’è noto, la *ratio* del sistema è la predisposizione di regole comuni, nell’ambito dell’Unione (ma valide anche per la Svizzera, in virtù di un accordo siglato nel 2004), funzionali a individuare, secondo criteri oggettivi (Paese di primo ingresso del

richiedente asilo), lo Stato competente, e unico responsabile, della domanda di asilo allo scopo di evitare domande multiple. Base del sistema è il principio di reciproca fiducia fra Stati membri, a sua volta fondato sul presupposto dell'uniformità degli standard di protezione e accoglienza in tutti gli Stati aderenti. E' dunque dall'effettiva applicazione dei medesimi standard in tutto il territorio dell'Unione che dipende il corretto funzionamento del sistema. Là dove sia accertata l'assenza di un adeguato livello di armonizzazione – sia pure per il mancato rispetto degli standard in un numero esiguo di Paesi membri, o anche in un solo Paese – il sistema è incrinato, dovendo revocarsi in dubbio il presupposto della fiducia reciproca fra gli Stati aderenti.

Con la più volte ricordata sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte – condannando il Belgio per aver esposto il richiedente asilo al serio rischio di essere rinvio nel proprio Paese d'origine dalla Grecia, il cui sistema di protezione e accoglienza è stato giudicato non conforme agli standard comuni europei poiché caratterizzato da “*défaillances* sistematiche” – aveva stabilito che gli Stati sono tenuti a verificare le concrete modalità di applicazione delle norme europee in materia di asilo da parte delle autorità dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale ai sensi del Regolamento Dublino, così mettendo in discussione il carattere sostanzialmente automatico dei trasferimenti dei richiedenti asilo nell'ambito dell'Unione. Questa decisione – con la quale la Corte sanzionava in via giurisdizionale la valutazione fortemente negativa espressa dall'ACNUR e in più occasioni reiterata, in merito alla situazione generale esistente in Grecia – aveva peraltro di fatto trasformato la cosiddetta clausola di sovranità – prevista dal Regolamento Dublino (n. 343/2003, art. 3, § 2) quale norma derogatoria del principio dell'esame unico delle domande di asilo – in un obbligo giuridico in capo agli Stati aderenti, vincolandoli a sospendere i trasferimenti verso la Grecia e a prendersi carico delle domande di protezione internazionale dei richiedenti asilo presenti sui propri territori, ancorché non risultassero competenti in base al Regolamento. La clausola – riprodotta integralmente anche nel nuovo Regolamento, applicabile dal primo gennaio 2014 (n. 614/2013, art. 17, § 1) – prevede la facoltà in capo a

ciascuno Stato aderente di procedere all'esame della domanda di protezione internazionale, assumendone l'esclusiva responsabilità: un potere pieno, il cui esercizio è dunque caratterizzato da una totale discrezionalità, non essendo subordinato alla sussistenza di alcuna condizione. La sua implicita trasformazione in un obbligo giuridico vincolante per tutti gli Stati aderenti, limitatamente alle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti entrati nei territori dell'Unione dalla frontiera greca, è servita inequivocabilmente allo scopo di dare garanzia agli impegni assunti dagli Stati membri nella tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo presenti nell'Unione.

La sentenza *Tarakhel* ha una portata parzialmente diversa. Stimando la situazione generale esistente in Italia non equiparabile a quella greca – così allineandosi nuovamente alla posizione assunta dall'ACNUR – la Corte ha stabilito chiaramente che l'inadeguatezza del sistema di protezione e accoglienza italiano non pregiudica in assoluto l'esecuzione dei "trasferimenti Dublino" verso l'Italia. Tuttavia, dichiarando che il rinvio della famiglia Tarakhel avverrebbe in violazione dell'art. 3 della Convenzione quando fosse effettuato dalle autorità svizzere in mancanza di "informazioni dettagliate e affidabili" circa le concrete condizioni di accoglienza che verrebbero assicurate al nucleo familiare in seguito al rientro in Italia, la Corte ha imposto alla Svizzera di verificare previamente l'effettiva conformità del sistema italiano agli standard comuni europei. Il principio (ri)affermato dalla Corte è però generale, poiché è rivolto a tutti gli Stati membri, che pertanto d'ora in avanti – *rebus sic stantibus* – non potranno procedere ai trasferimenti senza prima aver ottenuto solide assicurazioni sull'effettiva presa in carico del richiedente asilo da parte delle autorità italiane, se non correndo il rischio di essere censurati dalla Corte: un obbligo che però pare stringente in particolare (o soltanto?) quando tra le persone di cui è disposto il trasferimento vi siano *anche* minori.

La decisione presa dalla *Grande Chambre* della Corte, a schiacciante maggioranza (14 contro 3), è stata criticata dall'opinione in parte dissenziente della minoranza, secondo cui essa è consistita in un *revirement* rispetto alla sua precedente giurisprudenza (anche la più

recente, che è richiamata dalla minoranza nel testo: *Halimi c. Autriche et Italie* (déc.), n. 53852/11, 18 juin 2013; *Abubeker c. Autriche et Italie* (déc.), n. 73874/11, 18 juin 2013; *Daytbegova et Magomedova c. Autriche* (déc.), n. 6198/12, 4 juin 2013; *Miruts Hagos c. Pays-Bas et Italie* (déc.), n. 9053/10, 27 août 2013; *Mohammed Hassan et autres c. Pays-Bas et Italie* (déc.), n. 40524/10, 27 août 2013, e *Hussein Diirshi et autres c. Pays-Bas et Italie* (déc.), n. 2314/10, 10 septembre 2013). Lo scostamento da questi precedenti, tutti concernenti il sistema di protezione e accoglienza italiano, appare però solo relativo, poiché la Corte non esprime una valutazione diversa sul sistema italiano, che, a suo giudizio, pur caratterizzato da importanti criticità, non è contrassegnato, come invece quello greco, da “défaillances sistematiche”. D'altra parte, fa capire la Corte, il fatto che sussistano seri dubbi circa la reale tenuta del sistema, a fronte di un tendenziale aumento delle domande di protezione internazionale in Italia a partire dal 2011, non mette al riparo l'Italia per il futuro da un giudizio ben più severo. Intanto, in attesa di un significativo potenziamento del sistema italiano, questa decisione intende essere un distillato ammonimento affinché l'Italia torni al più presto a riequilibrare il livello di armonizzazione del sistema di protezione e accoglienza dei richiedenti asilo in Europa a tutela dei loro diritti fondamentali.