

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

Controversie nel rapporto tra trasferimenti
"Dublino" e diritti fondamentali: la sentenza
C-163/17, *Jawo c. Bundesrepublik Deu-
tschland*

Prof. Francesco Cherubini

RELATORE

Arianna Monte Matr.084492

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

Introduzione	2
Capitolo 1 – Causa C-163/17: <i>Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland</i>	5
1.1. Procedimento principale	5
1.2. Questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE	7
1.3. Contesto normativo di riferimento	10
Capitolo 2 – Conclusioni dell’Avvocato generale e osservazioni delle parti	20
2.1. Conclusioni sulla corretta interpretazione dell’articolo 29 del regolamento Dublino III in base al contesto di applicazione	20
2.2. Carattere generale e assoluto dell’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.....	25
2.3. Valutazione delle condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale in uno Stato membro: contrasto tra le conclusioni dell’Avvocato generale e le osservazioni delle parti	30
Capitolo 3 – Il ragionamento della Corte	36
3.1. Fuga del richiedente asilo e diritto a un ricorso effettivo per decorso del termine di sei mesi per il trasferimento, condizioni per la proroga di suddetto termine ai sensi dell’articolo 29 del regolamento Dublino III....	36
3.2. La valutazione del rischio di trattamento inumano o degradante <i>dopo</i> il riconoscimento della protezione internazionale rientra nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione?.....	41
3.3. Parametri di valutazione e principio di fiducia reciproca in rapporto all’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea	45
Conclusioni	52
Bibliografia	57
Abstract	61

Introduzione

Il sistema europeo comune di asilo (SECA) ha come obiettivo quello di offrire uno status appropriato ad ogni cittadino di un Paese terzo, o a ogni apolide, che necessita di protezione internazionale in uno degli Stati membri, garantendo al contempo il principio di non respingimento.

Punto di svolta per la creazione di suddetto sistema è stato il Programma di Tampere elaborato dal Consiglio europeo nel 1999¹. Stando a quanto stabilito, l'attuazione del sistema comune di asilo avrebbe dovuto seguire due fasi: l'adozione di norme minime comuni a breve termine e la definizione di procedure e *status* uniformi per i beneficiari di protezione. Si avvia così la prima fase del SECA, durante la quale vengono adottati diversi atti, tra cui il regolamento Dublino II², che sostituisce l'omonima Convenzione del 1990³ sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati della allora Comunità europea. Il Programma di Stoccolma⁴ definisce poi la necessità apportare miglioramenti al sistema di asilo, promuovendo l'effettiva solidarietà tra gli Stati membri. Si assiste dunque tra il 2011 e il 2013 a un'opera di rifusione degli atti adottati nella prima fase.

Le pressioni migratorie, che hanno condotto alla cosiddetta "crisi dei rifugiati" tra il 2014 e il 2016, hanno messo alla prova i sistemi di accoglienza degli Stati che si trovano alle frontiere esterne dell'Unione e più in generale lo stesso SECA, soprattutto per quanto riguarda il principio di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri derivanti dall'accoglienza dei richiedenti protezione, prescritto dall'articolo 80 TFUE. Questo ha spinto la Commissione europea a pubblicare nel maggio 2015 l'Agenda europea sulla migrazione⁵, che definisce nuove tappe verso una necessaria riforma del sistema europeo di asilo e in particolare del sistema Dublino, in un'ottica di maggiore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri. Condivisione che dovrebbe anche garantire il rispetto dei diritti dei richiedenti protezione internazionale, dei cui interessi la normativa attualmente in vigore non sembra occuparsi a sufficienza, ma che andrebbero maggiormente protetti, anche al fine di rendere la

¹ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999.

² Regolamento (CE) del Consiglio, del 18 febbraio 2003, 343/2003, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*.

³ Convenzione del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee.

⁴ Programma del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, *Programma di Stoccolma: un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*.

⁵ Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 13 maggio 2015, COM (2015) 240 def., *Agenda europea sulla migrazione*.

redistribuzione delle domande più equa, disincentivando i movimenti secondari.

Tuttavia, a distanza di quattro anni dalla presentazione da parte della Commissione europea di una proposta di riforma dell'intero sistema comune di asilo, vediamo come la volontà di riscrivere le norme in materia di immigrazione e asilo sia tuttora subordinata allo scontro tra gli interessi dei singoli Stati membri, che ha impedito di giungere ad un accordo, nonostante la discussione in merito sia stata avvitata già nel maggio 2016.

Scopo del presente elaborato è analizzare alcune delle principali caratteristiche della politica d'asilo dell'Unione, e in particolare del sistema Dublino, a partire dall'analisi della sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo superiore del Land Baden-Württemberg (Germania), relativa all'interpretazione dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino e dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Verranno prese in considerazione due tematiche principali: le modalità relative al trasferimento di un richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, compresi il termine di sei mesi, con la possibile proroga fino a diciotto, ed il diritto del soggetto interessato a disporre di un mezzo di impugnazione della decisione di trasferimento; nonché l'eventuale inammissibilità di siffatto trasferimento nel caso in cui il richiedente asilo possa essere esposto al rischio di subire trattamenti contrari alla dignità umana, alla luce di quelle che sarebbero le sue prevedibili condizioni di vita nello Stato di destinazione in caso di ottenimento della qualifica di beneficiario di protezione.

La particolarità del caso in esame è proprio il focus sul rischio di essere sottoposto a trattamento inumano o degradante che l'interessato correrebbe nello Stato di destinazione solamente *dopo* avere eventualmente ottenuto la protezione. Ci si domanda se anche in una simile circostanza, mai affrontata prima dalla Corte di giustizia, un trasferimento verso detto Stato membro sia da considerare inammissibile ed eventualmente su quali elementi basarsi per elaborare siffatta valutazione.

L'obiettivo di queste pagine consiste nell'esaminare il funzionamento e l'implementazione del SECA, ma anche nell'evidenziare alcuni aspetti controversi che, nonostante il lungo processo che ha portato alla definizione di detta politica, le pronunce in merito sia della Corte di Lussemburgo che della Corte europea per i diritti umani di Strasburgo e le riforme in materia, lo caratterizzano tuttora, comportando ritardi nei trasferimenti di richiedenti protezione verso lo Stato competente per l'esame della domanda, tensioni tra Stati membri e, cosa più grave, rischi continui di violazioni dei diritti fondamentali degli esseri umani coinvolti.

In particolare, nel primo capitolo si renderà conto dei fatti di cui al procedimento principale di fronte al giudice tedesco, esaminando le questioni di in-

interpretazione del diritto dell'Unione sottoposte da questo alla Corte di giustizia, per analizzare, infine, il quadro normativo internazionale, tedesco e dell'Unione europea entro cui la Grande sezione della Corte si è mossa al fine di emanare la propria sentenza. L'interpretazione delle disposizioni a cui fa riferimento il giudice nazionale nella domanda di pronuncia pregiudiziale richiede infatti una più ampia analisi della normativa relativa all'asilo e all'accoglienza, legata anche al contesto fattuale di cui si sta discutendo.

Il secondo capitolo sarà invece dedicato sia alle osservazioni presentate dalle parti intervenute nel procedimento dinanzi al giudice europeo, che alle conclusioni dell'Avvocato generale Melchior Wathelet, che hanno lo scopo di assicurare una interpretazione del diritto dell'Unione quanto più possibile uniforme e coerente con la giurisprudenza precedente. Le considerazioni delle parti costituiscono uno strumento essenziale per comprendere le posizioni dei diversi Stati membri riguardo il funzionamento del sistema europeo comune di asilo e forniscono, insieme alle considerazioni dell'Avvocato generale, validi spunti di riflessione sul sistema stesso e sulle necessarie riforme volte a renderlo più efficiente, equo e giusto, anche dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali.

In conclusione, il terzo capitolo avrà come perno il ragionamento della Corte di giustizia, analizzando gli argomenti che questa ha addotto al fine di rispondere a ciascuna questione pregiudiziale, anche in riferimento alla precedente giurisprudenza della Corte stessa, nonché a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Una volta esaminate le risposte alle questioni di natura più marcatamente procedurale, l'analisi si concentrerà sulla terza questione. Difatti, diversamente dal caso in esame, le precedenti pronunce della Corte di Lussemburgo avevano riguardato unicamente situazioni in cui il rischio di trattamenti contrari alla dignità umana era collegato al trasferimento stesso o alle carenze sistemiche nei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato di destinazione, e dunque alle condizioni di vita degli interessati nella fase precedente all'esame della domanda di protezione. Con la sentenza *Jawo*, invece, la Corte si pronuncia per la prima volta in merito all'eventuale illegittimità del trasferimento di un richiedente protezione internazionale dovuta al rischio di trattamento inumano o degradante *successivo* al riconoscimento della protezione internazionale.

Capitolo 1

Causa C-163/17: *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*

Nella sentenza *Jawo* (C-163/17)⁶, del 19 marzo 2019, la Grande Sezione della Corte si è pronunciata, alla luce del regolamento n. 604/2013⁷ e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, riguardo due macro-questioni: le condizioni che devono ricorrere per poter ritenere che un richiedente protezione internazionale sia fuggito dalle autorità dello Stato membro in cui è presente, di modo che il termine per il suo trasferimento verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale possa essere prorogato, nonché la legittimità di siffatto trasferimento, nel caso in cui sussista il rischio che l'interessato sia sottoposto ad un trattamento inumano e degradante conseguentemente all'eventuale esito positivo della procedura d'asilo, a causa delle condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale nel suddetto Stato membro.

Nel presente capitolo si illustreranno brevemente i fatti di cui al procedimento principale, per proseguire con l'analisi delle questioni sottoposte alla Corte di Giustizia dal giudice nazionale che ha operato il rinvio pregiudiziale, dando infine conto del contesto normativo cui hanno fatto riferimento le parti in causa e la Grande Sezione della Corte.

1.1. Procedimento principale

La causa C-163/17 ha ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale presentata nell'ambito della controversia tra Abubacarr Jawo, richiedente asilo di origine gambiana, e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), in merito al respingimento della domanda di asilo del sig. Jawo da parte del *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati), con provvedimento datato 25 febbraio 2015. Alla dichiarazione di inammissibilità di tale domanda, aveva fatto seguito la disposizione, da parte di detto Ufficio, dell'allontanamento verso l'Italia del richiedente asilo.

La domanda, proposta alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Tribunale amministrativo superiore del Land Baden-Württemberg) con decisione del 15 marzo 2017 e depositata presso la Cancelleria il 3 aprile 2017⁸, verte sull'interpretazione degli articoli

⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2019, causa 163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*.

⁷ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 604/2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*.

⁸ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Germania) il 3 aprile 2017, per il caso *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland* (Causa C-163/17).

3, paragrafo 2, secondo comma, e 29, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (il regolamento “Dublino III”) e dell’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Il sig. Jawo afferma di essere un cittadino gambiano, nato il 23 ottobre 1992. Secondo quanto dichiarato, ha lasciato il Gambia il 5 ottobre 2012 per raggiungere via mare l’Italia, dove, in data 23 dicembre 2014, ha presentato domanda di asilo, trasferendosi poi in Germania. Il 26 gennaio 2015 l’Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati ha chiesto all’Italia la ripresa in carico del richiedente asilo ai sensi dell’articolo 18 del regolamento Dublino III. L’Ufficio aveva infatti appurato, tramite la banca dati Eurodac⁹, che il sig. Jawo aveva già presentato domanda di asilo nel Paese di primo ingresso. Tuttavia, l’Italia, secondo il giudice del rinvio, non ha dato riscontro a tale richiesta.

Un primo tentativo di trasferimento verso l’Italia non è riuscito in quanto nella data prestabilita, 8 giugno 2015, il sig. Jawo non si trovava, già da diverso tempo, presso la struttura di accoglienza della città tedesca di Heidelberg, in cui risiedeva. L’Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati ha notificato alle autorità italiane l’impossibilità del trasferimento a causa della fuga del richiedente protezione internazionale, indicando contestualmente il giorno 10 agosto 2016 come data ultima per il trasferimento, a norma dell’articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III. In merito alla sua assenza, l’interessato ha dichiarato, durante l’udienza dinanzi al giudice del rinvio, di essersi recato a trovare un amico residente in un’altra città tedesca e di essere tornato non appena possibile, una volta venuto a conoscenza del fatto che la polizia lo stava cercando. Ciò che è rilevante è il fatto che il sig. Jawo ha sostenuto, nella medesima occasione, di non essere mai stato informato di dover avvisare le autorità competenti in caso di assenza di lunga durata.

Il secondo tentativo di trasferimento è successivamente fallito in quanto, in data 3 febbraio 2016, il sig. Jawo si è rifiutato di salire sull’aereo con cui sarebbe dovuto rientrare in Italia.

Con decisione del 18 febbraio 2016 il Tribunale amministrativo di Karlsruhe (Germania) ha riconosciuto efficacia sospensiva al ricorso contro il provvedimento di trasferimento, presentato dal richiedente asilo in data 4 marzo 2015. Con sentenza del 6 giugno 2016, il suddetto giudice ha poi respinto tale ricorso. Nell’ambito dell’impugnazione avverso tale sentenza dinanzi al Tribunale amministrativo superiore del Land Baden-Württemberg, il sig. Jawo ha, come anticipato, affermato di non essere fuggito nel giugno 2015, sostenendo

⁹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 603/2013, che istituisce l’«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento (UE) 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) 1077/2011 che istituisce un’agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

dunque che, in tale occasione, l'Ufficio non avrebbe potuto validamente prorogare il termine del trasferimento.

Il trasferimento verso l'Italia, secondo l'interessato, sarebbe illegittimo anche per una seconda ragione, ovvero la sussistenza, in suddetto Stato, di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza non solo dei richiedenti protezione internazionale, ma anche dei beneficiari di tale istituto.

1.2. Questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE

Al fine di risolvere la controversia principale, il giudice tedesco ha deciso di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione tre questioni di interpretazione del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Questo prevede la possibilità (o l'obbligo, a seconda dei casi) per il giudice nazionale di domandare alla Corte di pronunciarsi su una questione di interpretazione (o validità) del diritto dell'Unione, sorta durante un processo interno, nel caso in cui detto giudice reputi la soluzione di tale questione necessaria per emanare la sua sentenza. Il giudice del rinvio ha anche chiesto che questo fosse trattato con procedimento pregiudiziale d'urgenza¹⁰, sottolineando, come vedremo, l'importanza della terza questione pregiudiziale. La Quinta Sezione, tuttavia, ha deciso di respingere tale domanda. Le questioni su cui il giudice nazionale si interroga, e che sottopone alla Corte, riguardano in particolare l'interpretazione dell'articolo 29, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) 604/2016 e dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e nello specifico:

- Se un richiedente asilo sia da considerare fuggito ai sensi delle menzionate disposizioni solo se si sia sottratto coscientemente alle autorità nazionali competenti per l'esecuzione del trasferimento, ai fini di ostacolarlo, o se sia sufficiente che non abbia soggiornato nell'alloggio assegnatogli per un periodo di tempo prolungato senza aver informato le autorità; e se il soggetto interessato possa contestare la proroga del termine di sei mesi nell'ambito di una procedura contro una decisione di trasferimento, sostenendo di non essere fuggito;
- Se una proroga del termine previsto all'articolo 29 si verifichi già se lo Stato membro che provvede al trasferimento, prima della scadenza dei sei mesi, informi lo Stato competente della fuga del soggetto interessato, stabilendo contestualmente un termine entro cui procedere, oppure se sia possibile solo quando entrambi gli Stati membri coinvolti stabiliscano un termine prolungato;
- Se il trasferimento verso lo Stato membro competente sia inammissibile nel caso in cui vi sia il rischio, per il richiedente asilo, di subire un trattamento ai sensi dell'articolo 4 della Carta, in caso di riconoscimento della

¹⁰ Previsto dall'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte.

protezione internazionale e alla luce di quelle che sarebbero le sue condizioni di vita nello Stato in questione; se detta questione rientri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione; secondo quali parametri si debbano valutare le condizioni di vita di un soggetto cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato.

Entrando nel dettaglio, il giudice che ha operato il rinvio deve innanzitutto sciogliere il nodo relativo alla presunta fuga del sig. Jawo nel giugno 2015: è necessario determinare se, ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento Dublino III, il ricorrente si potesse considerare fuggito al momento della notifica da parte dell'Ufficio al Ministero degli Interni italiano (16 giugno 2015)¹¹. A tal proposito, il giudice in questione afferma che, basandosi sulla definizione di "rischio di fuga" come stabilita dall'articolo 2, lettera n), del regolamento Dublino III, si dovrebbe considerare tale nozione come comprensiva unicamente di un comportamento adottato intenzionalmente dal soggetto in questione con lo scopo di evitare un trasferimento. Si sottolinea inoltre che, nella versione in lingua tedesca, suddetto regolamento fa riferimento al timore che l'interessato "si sottragga" tramite la fuga alla procedura di trasferimento¹².

D'altra parte, la disposizione considerata ha l'obiettivo di agevolare il rapido ed effettivo funzionamento del sistema di determinazione dello Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale, rapidità che rischierebbe di essere compromessa se determinati trasferimenti venissero ostacolati da situazioni esterne alla sfera di responsabilità dello Stato richiedente. Se questo è vero, ne consegue che per applicare l'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, si potrebbe reputare sufficiente che le autorità competenti non fossero a conoscenza della variazione del luogo di residenza dell'interessato al momento del tentato trasferimento e della comunicazione, alle autorità dello Stato richiesto, dell'impossibilità di effettuarlo. La soluzione di tale quesito è inoltre connessa alla possibilità per l'interessato di impugnare siffatto provvedimento di trasferimento, contestando la proroga del termine, proprio in ragione del fatto che egli non era fuggito.

La seconda questione sottoposta alla Corte dal giudice tedesco riguarda le condizioni necessarie per la proroga del termine di sei mesi per il trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale¹³. Tale termine è definito dall'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, mentre il secondo paragrafo di detto articolo prevede la possibilità di proroga fino a un massimo di diciotto mesi, nel caso in cui il richiedente sia fuggito. A tal proposito, il giudice del rinvio sottolinea come la formulazione della disposizione in esame non chiarisca se gli Stati membri coinvolti debbano accordarsi su tale proroga o se lo Stato richiedente possa decidere unilateralmente sul punto, posto l'obbligo di informare la controparte della necessità di eseguire il trasferimento in una data

¹¹ Domanda di pronuncia pregiudiziale nel caso *Jawo*, punto 1.

¹² Sentenza *Jawo*, punto 42.

¹³ Domanda di pronuncia pregiudiziale nel caso *Jawo*, punto 2.

successiva, da indicare contestualmente. La seconda ipotesi comporterebbe evidentemente una maggiore celerità della procedura, in linea con gli obiettivi del sistema basato sul regolamento Dublino III.

Da ultimo, il giudice nazionale si interroga in merito ai parametri per la valutazione della legittimità del trasferimento, chiedendosi se tra questi si debbano, e si possano, far rientrare le considerazioni riguardo le condizioni di vita cui l'interessato sarebbe soggetto nello Stato membro di destinazione, nel caso in cui la sua domanda di protezione internazionale venisse accolta¹⁴. Rilevante in tal senso sarebbe il rischio, grave e comprovato, per l'eventuale beneficiario di protezione internazionale, di subire un trattamento contrario all'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questo sancisce, difatti, la proibizione della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti. Secondo quanto sostenuto dall'interessato, la possibile consegna all'Italia comporterebbe una violazione di detto divieto a causa delle carenze nel sistema di accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale, cui non verrebbe assicurato l'effettivo accesso ai servizi socio-sanitari essenziali, data la mancanza, in detto Stato, di efficaci strumenti di integrazione. Una simile condizione di vita, ai margini della società, costituirebbe quindi un trattamento lesivo della dignità umana.

L'opinione del giudice che ha operato il rinvio è che l'esame delle carenze sistemiche¹⁵ non si debba limitare alla procedura di asilo e alle condizioni di accoglienza riservate ai soggetti di tale procedura, ma che sia al contrario necessaria anche una valutazione della situazione che si verrebbe a creare successivamente, ossia come conseguenza dell'eventuale riconoscimento della protezione internazionale. L'obbligo di condurre un esame più ampio della situazione del richiedente asilo deriverebbe inoltre, secondo il giudice tedesco, dal contenuto dell'articolo 3 della CEDU¹⁶. Stando all'interpretazione che Corte EDU ha dato della disposizione¹⁷, la responsabilità dello Stato che procede all'allontanamento emerge per aver esposto l'individuo a trattamento inumano o degradante attraverso la misura di allontanamento da questo predisposta.

Il giudice del rinvio fa inoltre riferimento alla direttiva qualifiche¹⁸, che prevede per i beneficiari di protezione internazionale la regola generale della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in questione. Nonostante ciò, il parere del giudice tedesco è che tale garanzia rischi di non essere sufficiente a preservare la dignità di coloro i quali hanno visto accolta la propria richiesta di protezione: questi sono soggetti particolarmente vulnerabili e

¹⁴ Domanda di pronuncia pregiudiziale nel caso *Jawo*, punto 3.

¹⁵ Come prescritto dall'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 604/13.

¹⁶ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.

¹⁷ Si veda: sentenza della Corte europea dei diritti umani del 20 marzo 1991, 15576/89, *Cruz Varas e a. c. Svezia*, paragrafo 69.

¹⁸ Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 2011/95, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*.

sradicati, difficilmente in grado di esercitare e far valere i diritti che lo Stato membro ospitante dovrebbe assicurare loro. Per questo motivo, l'articolo 34 della direttiva in questione dispone, quale requisito minimo per il corretto funzionamento del sistema Dublino, che gli Stati membri garantiscano ai beneficiari di protezione internazionale l'accesso effettivo a programmi di integrazione compensatori.

Ad essere sotto esame è, per l'appunto, la capacità dello Stato italiano di assicurare suddetti strumenti ai rifugiati presenti sul proprio territorio. È difatti possibile concludere, anche tramite la relazione dell'organizzazione *Schweizerische Flüchtlingshilfe* (Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati), dal titolo «*Aufnahmebedingungen in Italien*» (condizioni di accoglienza in Italia)¹⁹, a cui fa espressamente riferimento il giudice del rinvio, che i beneficiari di protezione internazionale sarebbero esposti al rischio concreto di una vita “ai margini della società, nell'indigenza e senza fissa dimora”²⁰. Tale rischio da un lato deriverebbe dall'insufficienza e dalle carenze del sistema sociale dello Stato italiano, nonché dalla quasi totale assenza di programmi di integrazione con funzione compensatoria, e dall'altro sarebbe ulteriormente aggravato dal considerevole numero di rifugiati presenti sul territorio statale.

È necessario sottolineare come tale questione rivesta un'importanza determinante non solo per il caso in specie, ma anche per un numero di procedimenti molto più ampio, essendo rilevante per tutte le procedure di trasferimento verso l'Italia. L'incertezza della risposta rischia dunque di intaccare il funzionamento dei meccanismi definiti dal regolamento Dublino III, indebolendo l'intero sistema europeo comune di asilo, che nel citato regolamento vede uno dei pilastri fondamentali.

Come si vedrà nei capitoli successivi, sui punti illustrati si sono espressi l'avvocato generale, gli Stati e la Commissione. Tenuto conto delle osservazioni delle parti, si è poi pronunciata la Corte di Giustizia. L'analisi di tali conclusioni richiede, tuttavia, un preliminare esame del contesto normativo su cui le parti hanno basato le rispettive posizioni.

1.3. Contesto normativo di riferimento

Per meglio comprendere gli argomenti e il ragionamento della Corte, ma anche delle parti in causa, si rivela necessario approfondire la base normativa rilevante per il caso in specie. Il contesto normativo all'interno del quale si inserisce la causa in esame include fonti secondarie di diritto dell'Unione e di diritto tedesco, oltre che strumenti di diritto internazionale.

Accanto alle disposizioni di cui il giudice del rinvio chiede espressamente l'interpretazione, dunque, si prenderà in considerazione un ventaglio più ampio di norme, facenti capo sia al diritto UE, che al diritto internazionale. Si accennerà brevemente anche a disposizioni del diritto interno, rilevanti per il procedimento in questione.

¹⁹ SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE (2016: 32 ss.)

²⁰ Sentenza *Jawo*, punto 47.

Al fine di inquadrare la materia in cui si colloca il caso oggetto di esame, ossia la politica di asilo dell'Unione europea, è fondamentale assumere come punto di partenza lo strumento di diritto internazionale che per primo ha disciplinato il diritto d'asilo: la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati²¹. Le sue norme definiscono gli individui cui spetta protezione internazionale. I beneficiari di tale statuto sono individuati dall'articolo 1, paragrafo A, n. 2, della Convenzione, che definisce il rifugiato come colui che,

As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

Dall'accertamento dello *status* derivano, in capo agli Stati, una serie di obblighi, finalizzati alla tutela del rifugiato. Rilevante ai fini della nostra analisi è, in particolare, l'articolo 21 della Convenzione di Ginevra del 1951, in quanto espressamente citato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni. Detto articolo, rubricato «Alloggio», dispone per gli Stati contraenti l'obbligo di concedere ai rifugiati regolarmente residenti sul proprio territorio un trattamento in materia di alloggi che sia il più favorevole possibile e, comunque, non meno favorevole di quello concesso agli stranieri in generale nelle stesse circostanze. Tale questione deve essere disciplinata da leggi o regolamenti, o essere sottoposta al controllo delle autorità pubbliche.

Il termine “alloggio” implica non solo l'ottenimento di un luogo in cui dimorare, ma anche la presenza di piani di finanziamento per la costruzione di suddetti luoghi. Inoltre, l'accento posto sulla condizione che gli schemi di alloggio siano soggetti al controllo dell'autorità statale comporta, per gli Stati, il dovere di assicurarsi che le leggi, i regolamenti e le misure di controllo assicurino effettivamente ai rifugiati il trattamento più favorevole possibile. Nel caso in cui le dimore fossero fornite unicamente da enti privati, invece, non sussisterebbe tale obbligo in capo agli Stati contraenti²². Per questi è affermato dunque non solo il divieto di discriminare i rifugiati rispetto agli altri cittadini di Stati terzi, ma anche il dovere di assicurare loro il miglior trattamento possibile.

²¹ Firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, in vigore dal 22 aprile 1954, in UNTS, vol. 189, p. 137 ss. Il Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati è stato firmato a New York il 31 gennaio 1967 ed è entrato in vigore il 4 ottobre 1967, *ivi*, vol. 606, p. 267 ss.

²² DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (1997: 48-49).

Altra fonte di diritto internazionale considerata dalla Corte è la Convenzione di Roma del 1950 (CEDU), in particolare il suo articolo 3, rubricato «Proibizione della tortura», che pone, appunto, il divieto di qualunque tipo di tortura, pena o trattamento inumano o degradante.

La CEDU, come la Convenzione di Ginevra, costituisce un parametro di legittimità e interpretazione degli atti di diritto derivato, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, che ha definito i diritti garantiti dalla Convenzione di Roma come “parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

La Convenzione non contiene norme relative all'asilo, ma fissa dei limiti al potere statale di espellere gli stranieri in due dei suoi Protocolli²³. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, l'organo di controllo giudiziario della CEDU, ha tuttavia ricavato dalle sue norme una forma di tutela nei confronti degli individui che, se allontanati verso un certo Stato, rischiano di subire una violazione grave dei propri diritti. Tali individui non ottengono dunque un diritto d'asilo vero e proprio, ma è in ogni caso impedito il loro allontanamento dal territorio dello Stato interessato verso un Paese “a rischio”.

Questa protezione deriva dall'interpretazione che la Corte ha dato dell'articolo 3 della CEDU. Lo strumento che ha consentito tale lettura è quello della protezione “indiretta” o *par ricochet*²⁴: questa consente di estendere l'ambito di applicazione della Convenzione, configurando una responsabilità degli Stati per ogni prevedibile conseguenza dell'allontanamento dello straniero dal proprio territorio verso un Paese in cui rischi di subire un trattamento contrario al dettato convenzionale. La responsabilità che si viene a configurare è dello Stato contraente, non di quello di destinazione: il primo ha l'obbligo di formulare un giudizio sul rischio che l'interessato corre nel Paese di destinazione raccogliendo tutte le informazioni utili per giungere a una decisione in merito. La Corte ha fissato, come requisito per rilevare una violazione del principio di non respingimento, la condizione che, in base a ciò che gli Stati conoscono (o dovrebbero conoscere) nel momento in cui eseguono un provvedimento di allontanamento, possano emergere “substantial grounds for believing in the existence of a real risk”²⁵. La soglia del rischio è basata su un concetto di probabilità, mentre la violazione si sostanzia unicamente nel momento di esecuzione del provvedimento stesso. L'articolo 3 della CEDU verrà ulteriormente analizzato nei seguenti capitoli, in relazione ai concetti di fiducia reciproca e di Paese sicuro.

Per quanto riguarda il rapporto tra la Convenzione di Roma e il diritto UE, rileva evidenziare che l'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea, relativo

²³ Nello specifico: all'articolo 4 del Protocollo n. 4 e all'articolo 1 del Protocollo n. 7.

²⁴ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 7 luglio 1989, 14038/88, *Soering c. Regno Unito*, sulla quale si vedano, tra gli altri, A. DAMATO, *Estradizione e divieto di trattamenti inumani o degradanti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p. 648 ss., F. MAROTTA, *Responsabilità dello Stato estradante con riferimento all'art. 3 della Convenzione europea*, *Considerazioni sulla sentenza Soering*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p.439 ss.

²⁵ Si veda: sentenza della Corte europea dei diritti umani *Cruz Varas e a. c. Svezia*, paragrafo 75.

al rispetto dei diritti umani quale valore fondante dell'Unione europea, richiama espressamente la CEDU. Tuttavia, la Corte di giustizia ha affermato che la Convenzione “non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione”²⁶. Una simile adesione, già stabilita dal paragrafo 2 dell'articolo 6 TUE, costituirebbe un notevole progresso dal punto di vista della tutela dei diritti umani, comportando la sottoposizione dell'Unione al controllo della Corte EDU di Strasburgo per i propri atti eventualmente lesivi dei diritti e delle libertà riconosciute da detta Convenzione. Ad essere sottoposti al controllo della Corte di Strasburgo non sarebbero dunque solamente i singoli Stati parti, ma anche l'Unione nel suo insieme.

Passando alle fonti del diritto UE rilevanti per la causa in esame, è necessario esaminare in primo luogo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il regolamento (UE) n. 604/2013. La Carta è stata proclamata a Nizza nel 2000, ma ha acquisito valore giuridicamente obbligatorio solamente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009²⁷, dopo essere stata adattata e riproclamata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo. La Carta ha così assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati fondativi dell'Unione. I diritti che riconosce, comunque, operano solamente nelle materie rientranti nelle competenze dell'Unione, così come stabilito dall'articolo 51 della Carta stessa. Come si vedrà in seguito, questa condizione è stata oggetto, nel caso in esame, di differenti interpretazioni degli Stati membri intervenuti durante il procedimento e dell'Avvocato generale.

Gli articoli considerati nella causa C-163/17 sono cinque: il 4, il 19, il 47, il 51 e il 52. Procedendo in ordine, l'articolo 4 della Carta, intitolato «Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti» stabilisce che “nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti”. Tale divieto riprende letteralmente l'articolo 3 della CEDU.

L'articolo contempla fattispecie distinte: la tortura, in quanto strumento istituzionalizzato e con il fine determinato di ottenere informazioni o confessioni tramite pressioni sull'imputato, è stata storicamente separata sia dalle pene che dai trattamenti. Le prime sono infatti finalizzate a sanzionare reati accertati tramite processo, mentre i secondi sono da intendersi come situazioni, ambientali o di fatto, non finalizzate all'ottenimento di informazioni e confessioni²⁸. La pena, quando non inumana o degradante, è ammissibile e legittima come strumento di repressione dei reati. Il divieto di trattamenti inumani o degradanti, infine sancisce l'inviolabilità della dignità della persona, che non può in alcun modo essere messa a repentaglio, pur in una situazione di compressione dei diritti, come quella risultante, ad esempio, da un procedimento penale o dall'esecuzione di una pena²⁹.

²⁶ Si veda: sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2016, causa 218/15, *Paoletti e a.*

²⁷ L'articolo 6, paragrafo 3, TUE afferma che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta.

²⁸ OLIVETTI (2001b: 62).

²⁹ OLIVETTI (2001b: 63-64).

Al contenuto della disposizione di cui sopra si collega quello dell'articolo 19 della Carta. Questo, insieme all'articolo 18 sul diritto d'asilo³⁰, definisce la condizione giuridica dello straniero, garantendo «Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione». Il primo paragrafo vieta le espulsioni collettive, mentre il secondo, rilevante ai fini dell'analisi che si sta svolgendo, proibisce qualunque forma di ritorno involontario verso uno Stato in cui l'interessato correrebbe un rischio comprovato di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. Viene nuovamente ripresa la formulazione dell'articolo 3 CEDU per stabilire che anche l'allontanamento verso un altro Paese, in cui sussiste il rischio di subire trattamenti contrari a tali disposizioni, può far sorgere la responsabilità dello Stato in questione.

La terza disposizione rilevante è l'articolo 47, che, al comma 1, determina il diritto a un ricorso effettivo dinanzi un giudice per ogni individuo i cui diritti e libertà garantiti dall'ordinamento dell'Unione siano stati violati. Siffatta disposizione è la prima del Capo IV della Carta, contenente i principi in tema di giustizia, che hanno come destinatari tutti gli individui, e sancisce il diritto ad una tutela giurisdizionale. La portata del primo comma è molto ampia per quanto riguarda il soggetto attivo: il diritto a un ricorso effettivo spetta difatti a ogni individuo, anche se non cittadino dell'Unione, e dunque può e deve essere esteso ai richiedenti asilo.

Il Capo VII della Carta contiene infine disposizioni generali relative alla stessa. In particolare, l'articolo 51, rubricato «Ambito di applicazione» prescrive, al paragrafo 1, che:

Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze.

La disposizione indica i pubblici poteri tenuti al rispetto e alla promozione dei diritti fondamentali definiti dalla Carta, problematica che si inserisce in quella più generale dei rapporti tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali. La disposizione si rivolge inoltre unicamente ad organi e istituzioni, dell'Unione e degli Stati membri, limitando l'applicabilità della Carta ai rapporti verticali tra soggetti pubblici ed individui ed escludendo, dunque, una sua possibile applicazione nei rapporti tra privati³¹.

La Carta si rivolge principalmente alle istituzioni e agli organi dell'Unione, preoccupandosi di garantire la protezione dei diritti fondamentali nei confronti di tali soggetti e colmando il vuoto di tutela presente fino all'adozione del

³⁰ «Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea».

³¹ CARTABIA (2001: 345).

Trattato di Maastricht: questo li ha riconosciuti quali principi generali del diritto comunitario, rinviando espressamente alla CEDU. Tali diritti sono poi stati cristallizzati nella Carta di Nizza.

In una prima fase, i diritti fondamentali erano garantiti unicamente dalle Costituzioni nazionali, sottoposte comunque al primato del diritto comunitario. Tale contraddizione viene risolta dalla Corte di giustizia, la quale ha costruito un catalogo di diritti fondamentali che colmasse il vuoto normativo dei trattati istitutivi e vincolasse l'azione delle istituzioni europee³².

La Carta ha dunque codificato tale giurisprudenza, rivolgendosi *in primis* alle istituzioni, vincolando invece gli Stati unicamente nella misura in cui questi agiscano in attuazione del diritto europeo³³: i diritti fondamentali vincolano le istituzioni nazionali solo quando queste agiscono in esecuzione di obblighi comunitari, mentre sono esenti dalla verifica giurisdizionale della Corte tutti gli atti che riguardano materie di competenza esclusivamente statale.

Non è comunque ben chiaro quali attività rientrino nell'“attuazione del diritto dell'Unione”: un'interpretazione in senso tecnico condurrebbe a un impatto alquanto ristretto dei diritti fondamentali comunitari negli ordinamenti statali, limitato alle attività legislative o amministrative di esecuzione di obblighi comunitari, mentre un'interpretazione più estensiva amplierebbe l'ambito di applicazione della Carta a tutti gli atti che ricadono nel cono d'ombra del diritto dell'Unione.

Il giudice del rinvio nel caso *Jawo* si chiede appunto se il trattamento riservato da uno Stato membro a un beneficiario di protezione internazionale rientri o meno nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea. In caso di risposta affermativa tali condizioni di vita potrebbero essere valutate alla luce dell'articolo 4 della Carta stessa. Si vedrà come non vi sia accordo in materia tra le osservazioni degli Stati membri intervenuti nella causa e le conclusioni dell'avvocato generale e della Corte.

Da ultimo, l'articolo 52, riguardante la «Portata dei diritti garantiti», enuncia al suo paragrafo 3, che:

Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

Tale disposizione regola il rapporto tra la Carta e la CEDU, essendo la seconda configurata come standard minimo di protezione. In tal modo vengono incorporati nella Carta i diritti garantiti dalla Convenzione del 1950, nonostante

³² A partire dalla sentenza della Corte di giustizia, 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, e dalla sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

³³ In merito all'inapplicabilità della Carta a situazioni non collegate al diritto dell'Unione si vedano: l'ordinanza della Corte di giustizia del 15 aprile 2015, causa 497/14, *Burzio*, e la sentenza del 7 marzo 2017, causa 638/16 *PPU, X e X c. Belgio*.

L'Unione europea non ne sia ancora parte. Inoltre, così come i diritti conferiti dalla Carta non possono essere di portata inferiore rispetto a quelli garantiti dalla CEDU, i limiti posti a detti diritti non possono essere più ampi di quelli previsti da detto strumento. Naturalmente, nulla impedisce al diritto dell'Unione di definire una protezione dei diritti fondamentali più estesa rispetto a quella contenuta nella Convenzione europea.

Merita particolare attenzione, data la materia trattata dalla sentenza *Jawo*, l'esame di una specifica fonte secondaria del diritto dell'Unione: il regolamento (UE) 604/2013, o regolamento Dublino III. Tale atto, avente quale base giuridica l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), TFUE³⁴, costituisce una delle colonne portanti del sistema europeo comune di asilo (SECA), in quanto stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati parte del sistema da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

Il regolamento Dublino III è un atto di rifusione del regolamento Dublino II (regolamento n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003), cui apporta dei miglioramenti senza intaccare i principi cardine del sistema: estende la portata delle sue norme anche ai richiedenti protezione sussidiaria, definiti dall'articolo 2, lettera e), della direttiva qualifiche come cittadini di Paesi terzi o apolidi che non posseggono i requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato, ma nei cui confronti esistono motivi fondati di ritenere che il rientro nel Paese di origine comporterebbe un effettivo rischio di subire un danno grave, come definito dall'articolo 15 della direttiva stessa. Inoltre, introduce un sistema di allarme e gestione di casi di malfunzionamento del sistema di asilo di uno Stato membro³⁵ e sancisce il diritto dei richiedenti a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della stessa, dinanzi a un organo giurisdizionale³⁶.

L'atto del 2003 stabiliva i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una richiesta d'asilo, definendo una gerarchia di criteri poi ripresa dal regolamento successivo. Secondo le sue norme, era in primo luogo competente lo Stato in cui fosse legalmente presente un familiare del minore non accompagnato oppure in cui un familiare del richiedente godesse, o avesse presentato richiesta, dello status di rifugiato. Il secondo criterio affidava la competenza allo Stato di rilascio di un visto o un permesso di soggiorno, sia in corso di validità che scaduto. In mancanza di Stati che soddisfacessero i suddetti criteri, la responsabilità passava allo Stato attraverso le cui frontiere esterne il richiedente fosse entrato illegalmente, o quello nella cui zona internazionale di un aeroporto venisse presentata la domanda. Solo in ultima istanza, se quindi non era possibile designare lo Stato membro compe-

³⁴ L'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa "criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria".

³⁵ Articolo 33 del regolamento 604/2013.

³⁶ Articolo 27 del regolamento 604/2013.

tente in base ai criteri di cui sopra, la competenza era dello Stato di presentazione della domanda. Tali criteri, come anticipato, non vengono modificati dal regolamento Dublino III, ma ribaditi al capo III dello stesso.

Gli articoli del regolamento Dublino III rilevanti per la causa in esame vanno letti alla luce dei “considerando” del regolamento stesso, che toccano infatti i principali punti attorno a cui ruotano le questioni poste dal giudice del rinvio e verranno dunque brevemente illustrati. I “considerando” 4 e 5 affermano che, secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere³⁷, il SECA dovrebbe prevedere un meccanismo per determinare in maniera chiara e pratica lo Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo, meccanismo fondato su criteri equi ed oggettivi, finalizzati alla rapidità dell’espletamento delle domande di protezione internazionale.

Il “considerando” 19 fa poi riferimento al diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni di trasferimento verso lo Stato membro competente, in relazione all’articolo 47 della Carta, richiedendo che siffatto ricorso verta sull’esame non solo dell’applicazione del regolamento stesso, ma anche della situazione giuridica e di fatto dello Stato di destinazione.

Gli ultimi due “considerando” rilevanti, il 32 e il 39, definiscono il rapporto tra l’atto in questione e gli altri strumenti posti a protezione dei diritti fondamentali. In particolare, gli Stati sono vincolati dagli obblighi derivanti dagli strumenti giuridici internazionali, compresa la giurisprudenza della Corte EDU, riguardo il trattamento dei soggetti rientranti nell’ambito di applicazione del regolamento. Inoltre, secondo il “considerando” 39, il regolamento Dublino rispetta i diritti fondamentali e i principi sanciti dalla Carta, in particolare il diritto d’asilo di cui all’articolo 18 della stessa. È dunque necessario che l’atto venga applicato alla luce delle disposizioni della Carta.

Passando all’esame degli articoli di cui ha tenuto conto la Corte, vediamo come l’articolo 2, contenente le definizioni ai fini del regolamento stesso, alla lettera n) faccia riferimento alla prima questione sollevata dal giudice del rinvio: la nozione di fuga. Detta disposizione definisce come «rischio di fuga» la presenza, in un caso individuale, di ragioni, basate su criteri obiettivi e definiti dalla legge, per ritenere che un richiedente oggetto di procedura di trasferimento possa fuggire.

Di particolare rilevanza è poi l’articolo 3, che regola l’accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale, disponendo che questo possa essere competenza di un unico Stato membro, identificato secondo i criteri di cui sopra. La disposizione prevede anche la circostanza in cui si riveli impossibile effettuare il trasferimento del richiedente asilo verso lo Stato competente, per la presenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza. Se queste comportano il rischio di un trattamento contrario all’articolo 4 della Carta, lo Stato ospitante deve proseguire l’esame dei criteri per verificare se vi sia un altro Stato competente. Il paragrafo 2

³⁷ Riunione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, con cui è stata avviata la prima fase del sistema europeo comune di asilo.

dell'articolo, da un lato recepisce la precedente giurisprudenza (di cui si tratterà in seguito) della CGUE e della Corte EDU, ma dall'altro comporta il rischio di dilungare eccessivamente la procedura di asilo, richiedendo la verifica preliminare dei criteri di cui al capo III, in contraddizione con lo scopo principale del meccanismo Dublino: la rapidità di identificazione dello Stato membro competente.

Se, invece, il trasferimento del richiedente asilo è attuabile, vanno seguite le disposizioni contenute nel capo VI del regolamento, relativo alle procedure di presa e ripresa in carico. L'articolo 29 in particolare dispone che il trasferimento avviene previa concertazione tra gli Stati interessati, entro un termine di sei mesi e nel rispetto dei diritti fondamentali e la dignità umana. Se il termine di sei mesi non è rispettato, la competenza è automaticamente trasferita allo Stato richiedente, a meno che tale ritardo non sia giustificato dal fatto che l'interessato è detenuto o fuggito: in tal caso il termine può essere prorogato rispettivamente a un anno o a diciotto mesi. La disposizione in esame va letta alla luce degli articoli 8 e 9 del regolamento contenente le modalità di applicazione del regolamento Dublino III³⁸. Il primo vincola lo Stato competente a permettere il trasferimento prima possibile, mentre il secondo prevede l'obbligo per lo Stato richiedente di informare senza indugi della decisione di rinviare il trasferimento prima dello scadere del termine di sei mesi, riprendendo poi i contatti allo scopo di organizzare quanto prima il nuovo trasferimento.

Accanto al regolamento Dublino, due atti fondamentali per il funzionamento del SECA, e le cui disposizioni verranno dunque esaminate, sono la direttiva accoglienza³⁹ e la direttiva qualifiche.

La prima prende le mosse da una proposta presentata dalla Commissione nel 2008 e modificata nel 2011 ed è un atto di rifusione della precedente direttiva 2003/9/CE del Consiglio, recante norme minime in merito all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Tra queste, rilevano l'obbligo per gli Stati di informare i richiedenti su diritti e doveri dell'accoglienza entro quindici giorni dalla domanda, come stabilito dall'articolo 5, il diritto di circolazione sul territorio dello Stato in cui è richiesta la protezione e la possibilità per gli Stati di stabilire un luogo di residenza per il richiedente per esigenze di interesse pubblico. L'articolo 7 della direttiva, rubricato «Residenza e libera circolazione», definisce difatti il diritto dei richiedenti di circolare liberamente nel territorio dello Stato ospitante, che può tuttavia stabilire un luogo di residenza per il richiedente. Questo ha l'obbligo di comunicare il proprio indirizzo di residenza alle autorità competenti, informando tempestivamente nel caso di una successiva variazione dello stesso.

³⁸ Regolamento di esecuzione (UE) della Commissione del 30 gennaio 2014, 118/2014, *che modifica il regolamento (CE) 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*.

³⁹ Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 2013/33, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*.

La nuova direttiva accoglienza, oltre ad estendere il suo campo di applicazione anche ai richiedenti protezione sussidiaria, ha lo scopo di ridurre le disparità tra Stati per quanto riguarda le condizioni di accoglienza.

Anche il secondo atto è frutto di rifusione della precedente direttiva 2004/83/CE del Consiglio, che precisava i requisiti per l'attribuzione della qualifica di rifugiato, creando inoltre lo *status* di beneficiario di protezione sussidiaria e delineando il complesso di diritti che gli Stati membri dovevano garantire ai beneficiari di entrambi i gli strumenti. La nuova versione della direttiva pone maggiore attenzione alla protezione dei minori e dell'unità familiare ed ha come scopo l'avvicinamento dei diritti relativi ai due *status*.

Ad occuparsi del contenuto della protezione internazionale è il capo VII della direttiva. In particolare, è assicurato l'accesso all'assistenza sociale, sanitaria, all'alloggio e agli strumenti di integrazione. L'accesso all'assistenza socio-sanitaria, previsto dagli articoli 29 e 30, deve essere garantito secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro che riconosce la protezione internazionale. L'accesso all'alloggio, la cui garanzia è stabilita dall'articolo 32 della direttiva, è previsto invece a condizioni equivalenti a quelle previste per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti sui territori degli Stati membri. L'articolo 34, infine, stabilisce l'obbligo per gli Stati di garantire ai beneficiari di protezione internazionale l'accesso a programmi di integrazione, o di creare i presupposti per tale accesso, che tengano conto delle particolari esigenze di rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria, con lo scopo di facilitarne l'integrazione.

Le disposizioni europee in materia di trattamento dello straniero e di asilo sono state recepite dalla Repubblica federale di Germania con il Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (legge in materia di soggiorno, occupazione e integrazione dei cittadini stranieri nel territorio federale; in prosieguo: l'«Aufenthaltsgesetz»), e con l'Asylgesetz (legge sull'asilo; in prosieguo «AsylG»), modificati dall'Integrationsgesetz (legge sull'integrazione) del 31 luglio 2016.

L'articolo 60a, paragrafo 2, dell'Aufenthaltsgesetz regola la sospensione dell'allontanamento dello straniero durante il periodo in cui questo non sia possibile per motivi sia di diritto che di fatto: per esigenze umanitarie, personali o per importanti interessi pubblici, può essere concesso un "attestato di tolleranza" che sospenda il trasferimento.

L'AsylG stabilisce, all'articolo 29, che una domanda d'asilo è da ritenersi inammissibile nel caso in cui sia competente per l'esame della suddetta un altro Stato membro, in applicazione di disposizioni del diritto dell'Unione, segnatamente del regolamento Dublino III, o di un trattato internazionale. Inoltre, stando all'articolo 31 del medesimo atto, nel caso in cui una domanda sia irricevibile e lo straniero vada di conseguenza allontanato verso un Paese terzo sicuro, o verso lo Stato membro competente per l'esecuzione della procedura di asilo, l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati ne dispone il trasferimento dopo averne accertato l'attuabilità. Infine, è statuito che un ricorso avverso una decisione di trasferimento va presentato entro una settimana dalla notifica del provvedimento e ha effetto sospensivo sull'allontanamento.

Capitolo 2

Conclusioni dell'Avvocato generale e osservazioni delle parti

Considerati i fatti di cui al procedimento principale e il contesto normativo in cui si è mosso il giudice dell'Unione nell'emanare la propria sentenza, l'esame degli argomenti della Corte richiede una preliminare analisi delle osservazioni formulate dalle parti intervenute durante il procedimento, a partire dalle conclusioni presentate in data 18 luglio 2015 dall'Avvocato generale Melchior Wathelet. Il ruolo dell'Avvocato generale è definito dall'articolo 252, comma 2, TFUE, che gli assegna la facoltà di presentare conclusioni imparziali e motivate sulle cause che richiedono il suo intervento, in modo da garantire il rispetto e la corretta applicazione del diritto dell'Unione.

Seguendo la struttura del ragionamento dell'Avvocato generale, in primo luogo si vedrà quale interpretazione sia stata fornita dell'articolo 29 del regolamento (UE) n. 604/2013, in relazione alle prime due questioni sottoposte alla Corte dal giudice tedesco. Successivamente, ci si focalizzerà su due punti cruciali per la soluzione della terza questione pregiudiziale: il carattere dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e i parametri su cui gli Stati debbano eventualmente basarsi nel valutare le condizioni di vita di richiedenti asilo e rifugiati in un altro Stato membro. Risultano di particolare interesse le conclusioni a cui giunge l'Avvocato generale, in quanto diametralmente opposte rispetto alle posizioni sostenute dagli Stati membri intervenuti nel procedimento dinanzi alla Corte.

A presentare osservazioni sia orali che scritte, oltre al sig. Jawo e al governo tedesco, sono stati i governi italiano, belga, olandese, ungherese, britannico, il governo della Confederazione svizzera⁴⁰ e la Commissione europea.

2.1. Conclusioni sulla corretta interpretazione dell'articolo 29 del regolamento Dublino III in base al contesto di applicazione

Prima di procedere con la nostra analisi, è bene ricordare il contenuto delle prime due questioni su cui Avvocato generale e Corte di giustizia sono stati chiamati a pronunciarsi. La prima riguarda il significato della nozione di fuga e la possibilità per il richiedente protezione internazionale, al fine di opporsi al suo trasferimento, di invocare il decorso del termine di sei mesi definito dal

⁴⁰ In base all'articolo 5 dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera, del 26 ottobre 2004, *relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera*, la Confederazione Svizzera ha il diritto di presentare alla Corte di giustizia memorie o osservazioni scritte nel corso di un procedimento relativo all'interpretazione di una delle disposizioni di cui all'articolo 1 del medesimo Accordo (ovvero i regolamenti Dublino ed Eurodac, nonché i rispettivi regolamenti relativi alle modalità di attuazione). Per quanto riguarda invece la possibilità per gli Stati membri e per le istituzioni europee di intervenire nelle controversie dinanzi alla Corte, questa è stabilita dall'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

regolamento Dublino III e il fatto di non essere fuggito. La seconda ruota intorno alla possibilità di prorogare il termine di trasferimento senza che vi sia una concertazione tra gli Stati interessati, essendo sufficiente che lo Stato richiedente notifichi tale necessità allo Stato di destinazione entro la scadenza dei sei mesi previsti dal regolamento Dublino.

Nell'affrontare la prima questione, l'Avvocato generale fa innanzitutto riferimento al termine di sei mesi definito dall'articolo 29, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento⁴¹. Conformemente al dettato del primo paragrafo, il trasferimento del richiedente deve avvenire prima possibile e in ogni caso entro un massimo di sei mesi a decorrere dall'accettazione della richiesta di ripresa in carico. In caso contrario la responsabilità per l'esame della domanda di protezione internazionale passa allo Stato richiedente.

L'Avvocato generale, a tal proposito, cita la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare la sentenza *Shiri* del 25 ottobre 2017⁴². Tale causa aveva in oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte amministrativa austriaca, nell'ambito dell'esame del ricorso di Majid Shiri, cittadino iraniano giunto in Austria attraverso la Bulgaria, avverso la decisione riguardante la sua espulsione nello Stato di primo ingresso. La Corte ha statuito, in tale circostanza, che la scadenza del termine di sei mesi comporta un passaggio di competenza in capo allo Stato membro richiedente, poiché il dettato dell'articolo 29 ha lo scopo di delimitare sia l'adozione che l'esecuzione della decisione di trasferimento⁴³. La Corte di giustizia ha inoltre messo in evidenza, ai punti 39 e 40 della sentenza, come il rispetto dei termini temporali stabiliti dall'articolo 29 sia di fondamentale importanza per il funzionamento del sistema Dublino, in quanto detti termini concorrono a determinare lo Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale, al pari dei criteri definiti dal capo III del regolamento.

È stata dunque definita una seconda, ma essenziale, funzione di siffatti limiti temporali: non soltanto fornire una scansione delle procedure di presa e ripresa in carico, al fine di garantirne l'effettività e la rapidità, ma anche costituire un ulteriore criterio di determinazione dello Stato membro in capo al quale ricade la responsabilità di esaminare una domanda d'asilo.

La lettura dell'articolo 29 non può, nel caso di cui si sta trattando, prescindere da quella dell'articolo 27 del medesimo regolamento. Detta disposizione stabilisce, al paragrafo 1, che

[i] 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.

⁴¹ Il trasferimento avviene “non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei mesi a decorrere dall'accettazione della richiesta (...)” e che detto termine può essere prorogato “fino a un massimo di diciotto mesi qualora questi [l'interessato] sia fuggito (...)”.

⁴² Si veda: sentenza della Corte di giustizia del 25 ottobre 2016, causa 201/16, *Majid Shiri*.

⁴³ Sentenza *Shiri*, punto 41.

Inoltre, la lettera b) del paragrafo 3 prevede che siffatto ricorso abbia effetto sospensivo sull'attuazione della decisione di trasferimento. Se, infatti, il paragrafo 2 dell'articolo 29 consente una proroga del termine da sei a diciotto mesi, triplicando quindi il periodo temporale di riferimento, è essenziale che l'interessato abbia a disposizione un mezzo di impugnazione della decisione di proroga che sia rapido ed effettivo. Nella sua giurisprudenza precedente, la Corte di giustizia ha fornito un'interpretazione del dettato dell'articolo 27, paragrafo 1, che assicura al richiedente protezione internazionale una "tutela giurisdizionale effettiva, garantendogli, in particolare, la possibilità di presentare ricorso avverso una decisione di trasferimento adottata nei suoi confronti"⁴⁴. Detto ricorso può avere come oggetto l'esame dell'applicazione del regolamento Dublino III, comprendendo dunque la valutazione sul rispetto delle garanzie procedurali previste dal capo VI.

Inoltre, come abbiamo visto, il "considerando" n. 19 del regolamento Dublino III definisce la portata del ricorso che l'interessato può presentare nel caso in cui voglia contrastare una decisione di trasferimento, precisando che questo deve vertere tanto sull'esame dell'applicazione del regolamento in parola, quanto sull'esame della situazione *de iure* e *de facto* dello Stato di destinazione. Per di più la disposizione fa riferimento anche all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di cui si è trattato nel primo capitolo e che va interpretato nel medesimo senso: al richiedente asilo, come ad ogni cittadino dell'Unione, deve essere garantito il diritto di disporre di un mezzo di ricorso effettivo e rapido. Il primo paragrafo dell'articolo 27 va quindi letto alla luce del dettato del "considerando" n. 19⁴⁵.

Stando alle conclusioni dell'Avvocato generale, dunque, il richiedente asilo ha diritto ad invocare il decorso del termine di sei mesi previsto dall'articolo 29, adducendo eventualmente di non essere fuggito e contestando di conseguenza la proroga di detto termine. L'interessato deve poter disporre di un mezzo di ricorso effettivo, che abbia ad oggetto la valutazione del rispetto delle garanzie procedurali definite dal capo VI del regolamento Dublino III.

Nel presentare la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, inoltre, quale debba essere la portata del concetto di fuga, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento Dublino III. Se è certo che nel caso in cui il richiedente asilo sia fuggito è possibile prorogare il termine di trasferimento da sei a diciotto mesi, non è tuttavia chiaro quali siano le condizioni per cui il soggetto si possa considerare fuggito. Difatti, il regolamento in parola non contiene nessuna definizione di fuga ai sensi del suo articolo 29⁴⁶. Ciò su cui si interroga il giudice tedesco è se la nozione di fuga richieda la prova che il richiedente protezione internazionale si sia sottratto alle autorità

⁴⁴ Si veda: sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa 670/16, *Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*, punto 48.

⁴⁵ Tale interpretazione è stata fornita anche dalla Corte di giustizia nella sentenza *Shiri* al punto 46.

⁴⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet del 25 luglio 2018, causa C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, punto 51.

nazionali competenti per l'esecuzione del suo trasferimento in maniera deliberata e atta a ostacolarne l'operato: sebbene indichino la volontà di fuggire, i termini utilizzati dalle diverse versioni linguistiche di detta disposizione non fanno riferimento alcuno all'onere della prova.

D'altra parte, la formulazione dell'articolo in esame non consente neppure di giungere alla conclusione opposta, ossia che l'allontanamento prolungato e ingiustificato dal luogo di dimora sia sufficiente a determinare la fuga dell'interessato. La mancanza di chiarezza del testo normativo richiede che per la sua corretta interpretazione si prendano in considerazione gli obiettivi della disposizione nonché il contesto specifico di applicazione della stessa⁴⁷.

Per quanto riguarda gli obiettivi del regolamento Dublino III, sappiamo che questo mira a stabilire un meccanismo di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale: un meccanismo chiaro e pratico, che sia fondato su criteri oggettivi ed equi⁴⁸. Nel caso specifico dell'articolo 29, il termine di sei mesi ha lo scopo di permettere agli Stati membri interessati da una procedura di trasferimento di mettersi in contatto e convenire sulle modalità di realizzazione dello stesso, anche in luce della evidente complessità organizzativa di siffatti procedimenti.

Il parere dell'Avvocato generale è che la possibilità di dilatare il termine, come previsto dal paragrafo 2 abbia, tuttavia, natura derogatoria⁴⁹ e vada interpretata in maniera restrittiva: considerata la necessità di un rapido esame delle domande di protezione internazionale, la proroga a diciotto mesi può essere applicata esclusivamente nel caso in cui vi siano sufficienti prove che il richiedente sia fuggito. D'altra parte, però, dover provare l'intenzione dell'interessato di sottrarsi alle autorità comporterebbe un obbligo eccessivo per lo Stato, con il rischio di intralciare significativamente "il sistema, già complesso e difficoltoso, dei trasferimenti istituito dal regolamento"⁵⁰. Sul punto si sono espressi il governo tedesco, quello della Confederazione svizzera, quello ungherese e quello dei Paesi Bassi.

Il primo ha sostenuto che se si dovesse dimostrare che gli interessati si sono allontanati dal loro alloggio proprio per impedire o ostacolare il trasferimento sorgerebbero spesso difficoltà considerevoli nella ricerca della prova. I richiedenti asilo devono considerarsi fuggiti, secondo il governo tedesco, se si rendono irreperibili per le autorità dello Stato membro che effettuano il trasferimento: ad esempio, come nel caso in esame, se smettono di soggiornare, per un periodo relativamente lungo, nell'alloggio a loro attribuito senza avvisare le autorità. Sulla stessa linea si posiziona la Confederazione svizzera, secondo cui il richiedente asilo ha l'obbligo di tenersi a disposizione delle autorità e di

⁴⁷ Secondo quanto stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 23 novembre 2006, causa 315/05, *Lidl Italia*, punto 42.

⁴⁸ Come si evince dai "considerando" nn. 4 e 5 del regolamento 604/2013.

⁴⁹ Detta natura derogatoria porrebbe l'onere della prova in capo allo Stato membro che asserisce la fuga del richiedente: sarebbero le sue autorità nazionali, eventualmente, a voler beneficiare della deroga.

⁵⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 60.

comunicare eventuali assenze: devono essere intese come “fuga” tutte le situazioni in cui il trasferimento è irrealizzabile a causa dell’assenza dell’interessato.

Il governo ungherese reputa che le intenzioni del richiedente costituiscano un elemento estraneo agli obiettivi del regolamento Dublino III, che non può dunque condizionare il trasferimento compromettendo il funzionamento del sistema. Il governo dei Paesi Bassi collega, infine, la fuga all’assenza di reperibilità, non richiedendo però che questa sia intenzionale: il motivo è anche in questo caso ritenuto irrilevante per il sistema, in considerazione dell’obiettivo di garantire che il trasferimento abbia luogo il più rapidamente possibile.

Pur nell’impossibilità di provare l’intenzione dell’interessato di sottrarsi al trasferimento, l’Avvocato generale evidenzia come per rispondere alla questione relativa alla sua presunta fuga si debba tenere conto delle circostanze e del contesto normativo in cui si opera. È noto che gli Stati membri hanno il potere di assegnare al richiedente un luogo di residenza, per il trattamento rapido ed efficace della domanda di protezione internazionale, secondo quanto stabilito dalla direttiva accoglienza⁵¹. Questa è parte del contesto rilevante per il caso in esame, ma stando alle conclusioni dell’Avvocato generale va letta insieme alla direttiva procedure⁵².

Quest’ultima, all’articolo 13, paragrafo 2, lettera a), prevede che gli Stati possano imporre l’obbligo di riferire alle autorità competenti o a comparire dinanzi ad esse. Obbligo rilevante anche nel caso del sig. Jawo, dal momento che le autorità tedesche avrebbero dovuto essere in grado di contattare l’interessato in vista del suo allontanamento verso lo Stato competente. A tal proposito, il governo del Regno Unito ha adottato una politica per cui i richiedenti asilo hanno l’obbligo di presentarsi regolarmente al Ministero dell’Interno ed è considerato fuggito il richiedente che non si presenta per tre volte consecutive all’appuntamento con le autorità.

La direttiva 2013/33 prevede che gli Stati membri possano imporre ai richiedenti protezione internazionale di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti, notificandone tempestivamente una eventuale variazione: restrizioni necessarie per la localizzazione dell’interessato ai fini dell’esame della sua richiesta e del suo eventuale trasferimento. Tuttavia, l’articolo 5 della medesima direttiva impone agli Stati membri di informare i richiedenti degli obblighi derivanti dall’accoglienza. Il mancato rispetto del preliminare obbligo di informazione impedisce dunque di far valere l’inosservanza delle restrizioni alla libera circolazione.

Ne deriva che il richiedente asilo può essere considerato fuggito, con conseguente proroga del termine per il trasferimento a diciotto mesi ai sensi dell’articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, nel caso in cui si sia allontanato dall’alloggio assegnatogli per un periodo prolungato e senza informarne le autorità competenti, ma solamente a condizione che egli sia stato

⁵¹ Articolo 7, paragrafo 2.

⁵² Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 2013/32, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*.

preventivamente informato di tali obblighi e restrizioni. Non è necessario per lo Stato provare che l'allontanamento sia finalizzato ad evitare il trasferimento, ma spetta comunque al giudice del rinvio accertare se dette informazioni siano state effettivamente fornite.

L'interpretazione dell'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, è centrale anche per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale: se la circostanza che, prima della scadenza del termine di sei mesi, lo Stato membro richiedente informi lo Stato membro competente della fuga del soggetto, stabilendo un termine entro cui procederà al trasferimento, sia sufficiente a prorogare il termine di trasferimento, oppure se una siffatta proroga richieda che gli Stati membri coinvolti stabiliscano consensualmente un termine prolungato.

L'Avvocato generale, in proposito, osserva che l'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento Dublino III non prevede che gli Stati interessati debbano stabilire in accordo la proroga del termine, consentita dalla medesima disposizione⁵³. La concertazione, d'altra parte, è espressamente richiesta dal primo paragrafo, riguardante il trasferimento entro il termine di sei mesi. Il regolamento di applicazione, come abbiamo visto, stabilisce le condizioni per la consultazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, specialmente in caso di trasferimenti differiti o ritardati, in particolare all'articolo 9, rubricato «Rinvio e ritardi di trasferimento»: qui è richiesto unicamente che lo Stato operante il trasferimento informi lo Stato di destinazione del ritardo, ma non si fa riferimento alcuno a concertazione o accordo tra Stati.

Dalla lettura combinata delle due disposizioni in esame, si desume che, accertata la fuga dell'interessato, il termine di sei mesi possa essere prorogato in maniera anche unilaterale dallo Stato membro richiedente, a condizione che esso informi tempestivamente l'altro Stato membro che il trasferimento sarà rinviato, stabilendo allo stesso tempo un termine concreto e non superiore a diciotto mesi entro il quale si procederà al trasferimento. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 1560/2003, tale informazione deve essere fornita prima dello scadere del termine di sei mesi stabilito all'articolo 29, paragrafi 1 e 2, del regolamento Dublino III. Questo è sufficiente a prorogare il termine di trasferimento e non è dunque richiesta concertazione di alcun tipo tra i due Stati interessati.

2.2. Carattere generale e assoluto dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Con la terza questione pregiudiziale viene chiesto alla Corte di giustizia se un trasferimento sia inammissibile nel caso in cui il soggetto sia esposto ad un grave rischio di subire trattamenti inumani e degradanti alla luce di quelle che sarebbero le sue condizioni di vita qualora gli venisse riconosciuto detto *status*. Il giudice chiede poi se tale questione rientri nel campo di applicazione

⁵³ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 70.

del diritto dell'Unione e secondo quali parametri vadano valutate tali condizioni. Si procederà seguendo la logica dell'Avvocato generale, partendo dal secondo punto della stessa per poi affrontare il primo. Per l'analisi del terzo punto si rimanda alla sezione successiva.

Sappiamo che le norme di diritto derivato dell'Unione, incluso il regolamento Dublino III, vanno interpretate e applicate nel rispetto dei diritti garantiti dalla Carta. Il divieto di pene o di trattamenti inumani o degradanti di cui all'articolo 4 della stessa è ritenuto di importanza fondamentale, in quanto connesso al rispetto della dignità umana, di cui all'articolo 1 della Carta. L'Avvocato generale basa sul carattere generale e assoluto di tale disposizione la sua risposta alla terza questione pregiudiziale e alle osservazioni delle parti.

Secondo costante giurisprudenza della Corte⁵⁴, che verrà approfondita nel prossimo capitolo, il trasferimento dei richiedenti asilo nell'ambito del sistema di Dublino può essere incompatibile con il divieto di cui all'articolo 4 della Carta nel caso in cui vi siano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti dello Stato di destinazione. Di conseguenza, gli Stati membri hanno il dovere di sospendere i trasferimenti verso uno Stato che presenti simili problematiche. Diversamente dalle circostanze su cui vertevano le precedenti sentenze della Corte di giustizia, il caso del sig. Jawo riguarda, tuttavia, una situazione che potrebbe verificarsi *dopo* il riconoscimento della protezione internazionale, circostanza nuova, mai affrontata dalla Corte⁵⁵. Per tale ragione, i governi degli Stati membri intervenuti nel procedimento hanno sostenuto che tale specifica circostanza non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea.

Il governo italiano ha argomentato che le carenze sistemiche ad esso imputate riguarderebbero il sistema di previdenza e assistenza sociale, non costituendo dunque una violazione dell'articolo 4 della Carta, ma tuttalpiù una violazione degli articoli 34 e 35 della medesima. Questi prescrivono rispettivamente il riconoscimento del diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale e la protezione della salute. In ogni caso, non solo il giudice del rinvio non ha sollevato questioni relative a tali disposizioni, ma eventualmente la loro applicazione non escluderebbe in alcun modo la rilevanza dell'articolo 4 della Carta per la questione in esame: potrebbe al contrario costituire un ulteriore parametro per valutare l'adempimento della Repubblica italiana ai suoi obblighi nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale.

Il giudice del rinvio si baserebbe poi, secondo il governo italiano, su un'ipotetica carenza sistemica non relativa alla procedura di asilo o alle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione, ma riguardante una fase successiva del soggiorno sul territorio. Il presunto rischio sarebbe dunque ipotetico, dal momento che la domanda di protezione internazionale del ricorrente non è ancora stata esaminata. Simile è l'opinione del governo britannico, secondo il

⁵⁴ Si vedano: sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause 411/10 e 493/10, *N.S c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e a c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2017, causa 578/16, *C.K. e a c. Republika Slovenija*.

⁵⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 90.

quale attribuire al richiedente asilo la possibilità di contestare una decisione di trasferimento sulla base delle condizioni di vita nello Stato membro competente *dopo* il riconoscimento della protezione, oltre ad essere prematuro, andrebbe oltre il campo di applicazione del regolamento Dublino: il sistema mira a determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo e non riguarda la situazione in cui si troverebbero i richiedenti protezione internazionale in caso di risposta positiva alla domanda. Qualora il beneficiario di protezione internazionale fosse esposto al rischio di subire un trattamento contrario all'articolo 4 della Carta, potrebbe a quel punto chiedere tutela giurisdizionale nello Stato membro ospitante.

Anche il governo ungherese ritiene che il campo di applicazione del regolamento Dublino III sia relativo unicamente alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, non contenendo regole applicabili al periodo successivo. Inoltre, le condizioni di vita dopo l'esame della domanda non possono essere valutate in modo oggettivo, poiché i sistemi sociali degli Stati membri non sono tra loro comparabili. Un'eventuale decisione di rifiuto del trasferimento richiederebbe di valutare preliminarmente se al richiedente sarà riconosciuto lo status di rifugiato nello Stato membro competente e, solo in secondo luogo, se esista un rischio reale che le condizioni di vita non siano soddisfacenti. Tuttavia, tale esame spetta unicamente alle autorità dello Stato membro identificato come competente ai sensi del capo III del regolamento stesso.

Il governo tedesco ha poi basato le sue osservazioni sulla differenza tra la direttiva accoglienza e la direttiva qualifiche: mentre la direttiva 2013/33/UE impone norme minime uniformi relative all'accoglienza dei richiedenti protezione, la direttiva 2011/95/UE e la Convenzione di Ginevra prevedono per i beneficiari di protezione il trattamento nazionale o la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati terzi nello Stato competente. Tale differenza inciderebbe sul campo di applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione: come abbiamo visto, in virtù dell'articolo 51, paragrafo 1, prima frase, della Carta, i diritti in essa contenuti si applicano solo nell'attuazione del diritto dell'Unione; pertanto, le misure rispetto alle quali gli Stati membri agiscono in forza della loro propria competenza non rientrerebbero nel campo di applicazione della Carta. Quindi, per valutare le condizioni di vita dei soggetti a cui sia stata riconosciuta la protezione internazionale rileverebbe unicamente il rispetto del livello di base imposto con la direttiva, non anche la questione dell'eventuale violazione dell'articolo 4 della Carta.

In proposito si è pronunciata anche la Commissione, sostenendo che il regolamento Dublino III non impone agli Stati membri una valutazione del rischio, per i beneficiari di protezione internazionale, di subire un trattamento contrario all'articolo 4, né la conseguente sospensione dei trasferimenti. Al contrario, non sussiste violazione di detta disposizione ogni qualvolta lo Stato competente adempie ai propri doveri nei confronti dei beneficiari di protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra e della direttiva qualifiche.

Stando a quanto sostenuto dai governi, emerge l'idea che la circostanza in esame non rientri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea.

Su tali osservazioni si è espresso l'Avvocato generale, sostenendo una tesi opposta. In particolare, dimostrando l'irrelevanza delle argomentazioni secondo cui la Carta non andrebbe applicata nel caso in esame: è vero che in determinati casi la direttiva qualifica non impone obblighi agli Stati membri, tuttavia nel momento in cui procede con un trasferimento, lo Stato dà attuazione all'articolo 29 del regolamento Dublino, facente parte del diritto dell'Unione, con la conseguenza che è imposto il rispetto di tutti gli articoli della Carta.

Inoltre, l'articolo 4 ha carattere generale e assoluto, poiché è strettamente connesso con la dignità umana, di cui all'articolo 1 della Carta. Entrambe le disposizioni fanno parte del capo I della stessa. In particolare, l'articolo 1, rubricato «Dignità umana», afferma che questa è inviolabile e che va dunque rispettata e tutelata in ogni circostanza. La Carta esprime la centralità della persona umana rispetto al contesto in cui vive e opera: tale affermazione di inviolabilità ha, da un punto di vista storico, il significato di rifiuto del totalitarismo, mentre da un punto di vista più spirituale riflette l'antropocentrismo giudaico-cristiano⁵⁶. La nozione di dignità umana può essere identificata con il “valore intrinseco” della persona, che “possiede un valore che trascende ogni situazione o condizione in cui la persona venga a trovarsi”⁵⁷. Dal punto di vista giuridico, il capo I della Carta dei diritti fondamentali mira ad assicurare ad ogni persona un livello minimo di integrità fisica e psichica. I beni giuridici protetti non sono suscettibili di bilanciamento con altri diritti riconosciuti dal medesimo strumento e producono per gli Stati un obbligo sia negativo, di non interferenza, che positivo, di protezione.

L'articolo 1 ha dunque la funzione di clausola generale a protezione di un bene giuridico, ma in maniera sussidiaria rispetto alle successive disposizioni a carattere più specifico. In particolare, l'articolo 4 vieta la tortura, le pene e i trattamenti inumani o degradanti. Tale divieto, essendo uno dei valori fondamentali delle società democratiche, è da considerare inderogabile e assoluto: la stessa Corte di giustizia ha affermato che i diritti definiti come inderogabili dall'articolo 15, comma 2, CEDU sono gli stessi previsti dagli articoli 2, 4, 5 e 49 della Carta⁵⁸. Detti diritti sono qualificabili, secondo l'interpretazione della Corte, come assoluti: vi è una implicita categoricità che va oltre la portata e le limitazioni espressamente previste dalla Carta stessa⁵⁹. I beni protetti dall'articolo 4 non sono suscettibili di compressione, con l'esito che le autorità statali non possono in alcun caso sottoporre a violenza fisica o psicologica i soggetti sotto il proprio controllo. Il carattere generale dell'articolo in parola trova conferma nel fatto che il divieto che esso sancisce riguarda sia le azioni di individui che operano in rappresentanza dello Stato, sia le responsabilità dei poteri legislativi ed esecutivi dello stesso, includendo politiche quali quelle

⁵⁶ OLIVETTI (2001a: 38 ss.).

⁵⁷ OLIVETTI (2001a: 41).

⁵⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2013, cause riunite da 199/12 a 201/12, X, Y e Z.

⁵⁹ FRONZA, PUSTORINO (2017: 76 ss.).

penitenziarie o, ed è il caso dell'oggetto della presente trattazione, quelle *lato sensu* migratorie.

L'articolo 4 ha inoltre il medesimo significato dell'articolo 3 CEDU, che riprende alla lettera. Tuttavia, siffatta costruzione normativa è diffusa anche nelle Costituzioni moderne e contemporanee e in svariati documenti internazionali in materia di diritti umani. Ne sono un esempio l'articolo 96 della Costituzione norvegese e l'articolo 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. La diffusione di una simile formulazione può essere considerata un'ulteriore prova del carattere assoluto del divieto di cui all'articolo 4 della Carta.

Per quanto riguarda il caso in esame, l'Avvocato generale ha ritenuto che invocare l'esistenza di un rischio reale di violazione dell'articolo 4 della Carta successivamente al riconoscimento della protezione internazionale non determini un esame prematuro⁶⁰. Vi è dunque accordo con quanto sostenuto dal giudice del rinvio, il quale ritiene che il sistema europeo comune di asilo non si limiti a disciplinare unicamente l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la procedura di riconoscimento di tale protezione: il sistema deve considerare anche la situazione successiva all'ottenimento dello *status* di beneficiario di protezione, in quanto anch'essa è parte delle fasi del SECA. Fasi distinte, ma nondimeno consecutive e connesse.

Infine, è respinto l'argomento secondo cui gli Stati membri non sarebbero in grado di verificare le condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale in altri Stati: prima di procedere ad un trasferimento, gli Stati membri sono tenuti a verificare che la procedura di asilo e le condizioni di accoglienza, di richiedenti così come di beneficiari della protezione, nello Stato membro competente non presentino carenze sistemiche alla luce dell'articolo 4 della Carta e non è in alcun modo giustificabile una mancanza di assunzione di responsabilità in merito⁶¹.

Dal carattere generale e assoluto del divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto all'articolo 4 della Carta e da quanto affermato sopra, l'Avvocato generale conclude che la questione sollevata dal giudice del rinvio rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Inoltre, e di conseguenza, il trasferimento di un richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro competente, ai sensi dell'articolo 29 del regolamento Dublino III, è inammissibile se questi, in caso di riconoscimento della protezione internazionale in detto Stato, rischia di essere esposto, alla luce delle sue prevedibili condizioni di vita, ad un trattamento contrario al divieto posto dall'articolo 4 della Carta. Il trasferimento può essere dunque effettuato solo dopo aver escluso che possa comportare per l'interessato un simile rischio.

⁶⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 108.

⁶¹ Rilevante in tal senso è la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 4 novembre 2014, 29217/12, *Tarakehl c. Svizzera*, in cui la Corte di Strasburgo ha stabilito, al punto 126, che l'autorità nazionale ha il dovere di esaminare in maniera rigorosa la doglianza di una persona secondo cui il trasferimento verso un altro Stato la esporrebbe a trattamenti inumani o degradanti.

2.3. Valutazione delle condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale in uno Stato membro: contrasto tra le conclusioni dell'Avvocato generale e le osservazioni delle parti

La terza parte dell'ultima questione pregiudiziale riguarda i parametri secondo i quali vanno valutate le condizioni di vita di un soggetto che ha ottenuto il riconoscimento della protezione in un dato Stato membro, in modo da poter determinare l'eventuale inammissibilità del trasferimento dell'interessato verso detto Stato.

Abbiamo visto che la direttiva qualifica richiede un trattamento pari a quello nazionale, senza definire uno standard minimo in ambito europeo. Il trattamento nazionale, sebbene conforme alla dignità umana, può comunque risultare inadeguato: i beneficiari di protezione internazionale sono soggetti vulnerabili e sradicati, difficilmente in grado di far valere in maniera efficace la posizione giuridica che l'ordinamento dello Stato di accoglienza, in teoria, gli garantisce⁶². È per questa ragione che l'articolo 34 della medesima direttiva pone in capo allo Stato membro l'obbligo di garantire l'accesso a programmi di integrazione che svolgano una funzione compensatoria, tenendo in considerazione le particolari necessità di tale categoria di soggetti. L'accesso a detti programmi rappresenta, secondo il giudice del rinvio, un requisito minimo per la piena realizzazione del diritto di asilo. Il giudice inoltre basa le sue osservazioni sulla già menzionata relazione dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati, che denuncia il rischio di una vita ai margini della società per i beneficiari di protezione internazionale, causato dall'insufficienza del sistema sociale italiano.

I rappresentanti del sig. Jawo, nel proporre il ricorso avverso la decisione di trasferimento, hanno sostenuto che sarebbe paradossale allontanare l'interessato verso un paese in cui le condizioni dei richiedenti protezione internazionale sono adeguate, mentre quelle dei beneficiari sono condannabili: in Italia i richiedenti asilo, pur vedendosi garantite condizioni di vita adeguate durante la fase di esame della domanda di protezione internazionale, sarebbero successivamente esposti al rischio di subire un trattamento vietato dall'articolo 4 della Carta proprio come conseguenza dell'ottenimento dello *status* di rifugiato.

Durante l'udienza i governi hanno presentato osservazioni su tale questione, anche in questo caso in contrasto con quelle che sono state le successive conclusioni dell'Avvocato generale.

L'opinione del governo italiano è che non si possa parlare di trattamento inumano o degradante laddove il sistema di previdenza e assistenza sociale dello Stato assicuri ai beneficiari di protezione internazionale gli stessi diritti e le

⁶² Come osservato dal giudice del rinvio, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, al punto 25 della domanda di pronuncia pregiudiziale presentata il 3 aprile 2017, per il caso *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland* (Causa C-163/17).

stesse garanzie riconosciuti ai propri cittadini, nonostante le misure compensative di integrazione adottate non siano uguali a quelle di altri Paesi o presentino carenze. Questo perché le lacune devono essere tali da impedire agli interessati di esercitare i diritti riconosciuti: devono creare un ostacolo concreto all'attuazione di dette prestazioni sociali minime ed essenziali.

Tale osservazione è condivisa dalla Commissione, secondo cui gli Stati membri devono garantire solamente l'accesso ai programmi di integrazione che ritengano adeguati, o creare i presupposti per l'accesso a programmi di integrazione non statali. Tuttavia, l'esistenza di carenze in siffatti programmi non è sufficiente a configurare un trattamento inumano o degradante.

Inoltre, la valutazione delle condizioni di vita dei beneficiari di protezione non può avere come fondamento un'unica relazione di un'organizzazione non governativa, come quella presa in considerazione dal giudice del rinvio. Essa è per di più smentita, a detta del governo italiano, dalla relazione di un'altra ONG, l'Asylum Information Database (AIDA)⁶³, dalla quale non emerge alcuna criticità relativa al sistema di accoglienza e integrazione successivo al riconoscimento della protezione, tale da costituire un trattamento contrario al dettato dell'articolo 4 della Carta.

Al governo italiano si accodano i governi del Regno Unito e dei Paesi Bassi, secondo cui affinché si configuri una violazione dell'articolo 4 è necessario che le carenze nel sistema di integrazione siano ben più profonde rispetto a quella che è la situazione in Italia: qui il trattamento di cui usufruiscono i beneficiari di protezione internazionale è pari a quello concesso ai cittadini nazionali.

Infine, il governo ungherese fa riferimento al principio di fiducia reciproca tra Stati membri, alla base del funzionamento del sistema comune di asilo: si dovrebbe presumere che il trattamento riservato ai beneficiari di protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU. Tale presunzione di conformità è rafforzata se lo Stato membro recepisce le disposizioni della direttiva 2011/95/UE.

Tuttavia, tale presunzione di conformità non è assoluta⁶⁴. L'Avvocato generale fa infatti riferimento alla sentenza del 21 dicembre 2011 *N.S. e a.*⁶⁵, in cui la Corte ha rilevato come un trasferimento possa essere incompatibile con il divieto di trattamenti inumani o degradanti se nello Stato di destinazione vi sono carenze sistemiche, nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza, che lo Stato richiedente non può ignorare e che costituiscono motivi di credere che il richiedente corra un rischio di subire trattamenti inumani o degradanti. Analogamente, si può dedurre che vi è una violazione dell'articolo 4 quando i beneficiari di protezione internazionale, totalmente dipendenti

⁶³ Asylum Information Database, Country report: Italy (febbraio 2017). Reperibile *online*.

⁶⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 80.

⁶⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause 411/10 e 493/10, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e a c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

dall'assistenza pubblica, si trovano in una situazione di privazione o di povertà così grave da risultare contraria alla dignità umana⁶⁶.

Per determinare se esista o meno una simile situazione nello Stato membro competente si devono prendere in considerazione tutti i fatti e le circostanze rilevanti, comprese le prove fornite dall'interessato. Tale valutazione può, e deve, basarsi anche sulle relazioni e i documenti emessi dalle agenzie europee, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), così come sulle relazioni e i documenti forniti da organizzazioni non governative.

Per quanto riguarda nello specifico la situazione italiana, accanto alla relazione citata dal giudice del rinvio, è possibile fare riferimento ad altri report, tra cui per esempio quello pubblicato nel novembre 2017 da OXFAM, dal titolo *La lotteria Italia dell'accoglienza*, che denuncia come il sistema di accoglienza italiano sia improntato ad un approccio emergenziale, che lascia spesso al caso le sorti nel medio e lungo periodo non solo dei richiedenti asilo, ma anche dei beneficiari di protezione internazionale. Emerge il rischio che si creino diritti differenziati ed arbitrari in base al centro di accoglienza in cui si viene inseriti.

D'altra parte, però, da un rapporto dello stesso anno, redatto dall'UNHCR⁶⁷ in collaborazione con diverse organizzazioni non governative operanti sul territorio italiano, sappiamo che il 26 settembre 2017 il Ministero dell'Interno ha presentato il primo "Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale". Il Piano si rivolge agli operatori del settore dell'immigrazione e dell'integrazione in Italia, con l'obiettivo di coordinare le iniziative già esistenti e promuovere l'attuazione di politiche più omogenee. Tra le priorità individuate dal programma, in particolare, troviamo l'incentivazione della formazione linguistica e dell'istruzione, nonché la promozione dell'accesso all'alloggio e all'assistenza socio-sanitaria.

In ogni caso, la circostanza che uno Stato membro non rispetti gli obblighi previsti dal capo VII della direttiva qualifiche, relativo al contenuto della protezione internazionale, rientra tra i fatti rilevanti al fine di una siffatta valutazione, ma non costituisce necessariamente una prova sufficiente per determinare la situazione di particolare gravità richiesta perché si configuri una violazione dell'articolo 4 della Carta.

Le considerazioni dei governi tedesco, belga e dei Paesi Bassi hanno inoltre insistito sulla nozione di situazione di particolare gravità anche per evitare di creare un onere eccessivo a carico degli Stati che erogano le prestazioni migliori dal punto di vista dei sistemi di previdenza e assistenza sociale, che sarebbe effetto dei movimenti secondari verso detti Paesi. La questione della ripartizione degli oneri tra i diversi Stati membri si rivela quanto mai complessa in materia di asilo e accoglienza. L'articolo 80 TFUE stabilisce che la politica di asilo dell'Unione deve essere governata dai principi di solidarietà

⁶⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punti 125 e 126.

⁶⁷ ANCI, CARITAS ITALIANA, CITTALIA, FONDAZIONE MIGRANTES, SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR, UNHCR (2017: 34).

ed equa ripartizione delle responsabilità: la solidarietà dovrebbe condurre a una vera e propria condivisione degli oneri, opposta a una mera allocazione dei doveri connessi alla protezione dei rifugiati⁶⁸.

Tuttavia, il sistema Dublino rischia di violare detti principi, allocando le responsabilità tra gli Stati membri in maniera iniqua. Già il “considerando” n. 5 del regolamento Dublino III fa riferimento all’individuazione di un meccanismo che sia oggettivo ed equo, sia per gli Stati che per le persone interessate. Nonostante ciò, il criterio del Paese di primo ingresso per identificare lo Stato membro competente ai fini dell’esame della domanda di protezione, che troverebbe applicazione nella maggior parte dei casi, compreso quello in esame, penalizza inevitabilmente i Paesi che costituiscono le frontiere esterne dell’Unione: tale regola, non distribuisce le responsabilità, ma le sposta.

Gli Stati del centro-nord sono “protetti” dai flussi di migranti, mentre gli Stati che si trovano al confine mediterraneo o balcanico si trovano ad affrontare crescenti sfide dal punto di vista amministrativo e finanziario. Questi Paesi sono gli stessi che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi economica a partire dal 2008: le costrizioni di budget conseguenti alla crisi finanziaria hanno reso più difficile, per Stati come la Grecia e l’Italia, sostenere l’efficace funzionamento dei propri sistemi di asilo e accoglienza. La crescente pressione sulle strutture di accoglienza degli Stati, per ragioni puramente geografiche, più esposti ai flussi migratori contribuisce a rendere più profonde le differenze tra le condizioni di vita offerte a richiedenti asilo e rifugiati in detti Paesi e quelle garantite negli Stati “protetti”. Ciò che l’articolo 80 TFUE richiede è invece un regime di responsabilità collettiva e coordinata, che renda possibile raggiungere gli scopi del SECA.

Pure, sono da tenere in considerazione, le posizioni dei Paesi dell’Europa settentrionale, che seppur meno esposti agli arrivi di migranti sono tra le destinazioni preferite dai richiedenti asilo. I fattori di attrazione verso detti Stati sono di tipo strutturale e di tipo regolamentare⁶⁹. I fattori strutturali fanno riferimento a legami storico-culturali ed economici: i legami linguistici retaggio di passate esperienze coloniali, in particolare, sono responsabili nell’indirizzare le migrazioni internazionali verso particolari mete. Questo conduce alla creazione di comunità di rifugiati, che, una volta stabilizzate, costituiscono un forte incentivo a scegliere un determinato Stato come destinazione. I *pull factors* regolamentari fanno invece riferimento alle differenze normative relative ai sistemi di accoglienza tra potenziali Paesi ospitanti e in particolare alla possibilità di accedere ad un sistema socio-sanitario il più possibile adeguato alle esigenze dei richiedenti asilo e a programmi di integrazione realmente efficaci.

Dal momento che i fattori strutturali sono per loro stessa natura non modificabili, insieme alla definizione di effettivi meccanismi di ripartizione degli oneri che allentino la pressione sui Paesi di primo ingresso, si rivela quanto mai necessario armonizzare le politiche di accoglienza degli Stati membri, in

⁶⁸ MORENO-LAX (2017: 751).

⁶⁹ THIELEMANN (2018: 68 ss.).

modo da rendere meno appetibili i movimenti secondari di richiedenti asilo. Movimenti che conducono inevitabilmente alla dilatazione dei tempi per l'esame della domanda di protezione internazionale, poiché hanno quale conseguenza l'attivazione della procedura di trasferimento verso lo Stato membro competente, come nella circostanza di cui stiamo trattando. Questo a sua volta rende impossibile raggiungere gli obiettivi di rapidità ed efficacia stabiliti dal regolamento Dublino.

Per quanto riguarda l'applicazione al caso di specie, non vi è alcun indicatore del fatto che il sig. Jawo si trovi in una situazione di particolare vulnerabilità che lo contraddistingua dagli altri beneficiari di protezione internazionale in Italia: secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, l'interessato è maggiorenne, celibe e in buona salute. Inoltre, il giudice del rinvio non menziona elementi da cui si possa dedurre che, dal punto di vista formale, ai beneficiari di protezione internazionale in Italia sia negato l'accesso alle prestazioni sociali alle stesse condizioni dei cittadini italiani. Per quanto riguarda l'accesso all'alloggio, invece, viene fatta distinzione tra i cittadini nazionali e i richiedenti protezione internazionale. Per quanto la si possa considerare discutibile sul piano umano, tale distinzione è conforme al diritto dell'Unione e al diritto internazionale. Infatti, se, come abbiamo visto, le disposizioni relative all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza socio-sanitaria impongono parità di trattamento per beneficiari di protezione internazionale e cittadini dello Stato membro⁷⁰, l'articolo 32 della direttiva 2011/95/UE e l'articolo 21 della Convenzione di Ginevra ammettono che vi siano distinzioni per quanto riguarda l'accesso all'alloggio⁷¹.

Occorre sottolineare, tuttavia, che il giudice del rinvio ha espresso dubbi sul rispetto da parte della Repubblica italiana degli obblighi imposti dall'articolo 34 della direttiva qualifiche, relativo all'accesso agli strumenti di integrazione. A tal proposito, si è fatto riferimento alle difficoltà linguistiche dei beneficiari di protezione internazionale, che costituiscono un ostacolo non indifferente per l'accesso effettivo alla previdenza e assistenza sociale in condizioni di parità con i cittadini nazionali. L'assenza di programmi di integrazione che tengano conto delle particolari necessità dei beneficiari di protezione internazionale, specialmente di natura linguistica, costituirebbe un ulteriore fatto rilevante: la circostanza che i beneficiari di protezione internazionale incontrino difficoltà dovute all'assenza di conoscenze linguistiche e alla mancanza di qualsivoglia rete di sostegno costituisce un fatto rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU e, conseguentemente, all'articolo 4 della Carta⁷².

Si ribadisce che la verifica se esista o meno una siffatta situazione nello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale

⁷⁰ Direttiva 2011/95, articoli 26, 27, 29, 30.

⁷¹ È prescritto unicamente che le modalità di accesso all'alloggio siano equivalenti a quelle previste per altri cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti.

⁷² Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 21 gennaio 2011, 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, punto 261.

ai sensi del regolamento Dublino III deve essere fondata sulla valutazione concreta dei fatti e delle circostanze. L'opinione dell'Avvocato generale è che un'unica relazione di un'organizzazione non governativa sulle condizioni di vita nello Stato membro competente potrebbe essere insufficiente a livello probatorio. In una situazione simile, "il giudice del rinvio deve fondarsi su altre prove e, eventualmente, nominare un consulente"⁷³. Come illustrato, tali ulteriori prove sono facilmente reperibili e fornite da affidabili organizzazioni non governative.

Dalle considerazioni finora esposte e dalle conclusioni dell'Avvocato generale si evince come sia necessaria l'adozione di una politica uniforme in tema di protezione internazionale nell'ambito dell'Unione, che sia in grado di garantire condizioni di vita minime e omogenee ai beneficiari, nel rispetto dei diritti umani fondamentali. Una simile condizione si rivela essenziale al fine di ridurre, ed auspicabilmente eliminare, il verificarsi di casi come quello oggetto del procedimento principale. Solo in tal modo sarebbe assicurata inoltre l'effettiva applicazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, sancito dall'articolo 80 TFUE, a beneficio non solo degli Stati, ma soprattutto degli esseri umani coinvolti. Tuttavia, fino a che una sperabile riforma in tal senso del sistema Dublino non sarà portata a termine, gli Stati membri, compresi i singoli giudici nazionali, avranno il compito di garantire la piena efficacia delle norme in vigore⁷⁴.

⁷³ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 144.

⁷⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Wathelet *Jawo*, punto 145.

Capitolo 3

Il ragionamento della Corte

Dopo aver sentito le osservazioni delle parti e le conclusioni dell'Avvocato generale, la Corte di giustizia si è pronunciata sulle questioni pregiudiziali sottopostele dal giudice del rinvio. Nel presente capitolo, si prenderanno in considerazione gli argomenti della Corte in merito a ciascuna questione, confrontandoli con le conclusioni dell'Avvocato Wathelet e con le osservazioni presentate dagli Stati membri. Si farà inoltre riferimento alla precedente giurisprudenza della stessa, al fine di valutare l'aderenza della sentenza oggetto di esame con quanto già stabilito dal giudice dell'Unione.

In particolare, il focus sarà sulla terza questione posta dal giudice tedesco, dal momento che questa costituisce, in parte, una novità per quanto riguarda le precedenti pronunce della Corte di Lussemburgo: non era mai stata interpellata in merito all'eventuale illegittimità del trasferimento di un richiedente protezione internazionale, che scaturisse dal rischio per il richiedente di subire un trattamento inumano o degradante *successivamente* al riconoscimento della protezione internazionale. La Corte si era pronunciata unicamente in merito a situazioni in cui un simile rischio era collegato al trasferimento stesso o alle carenze sistemiche nei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato di destinazione, e dunque alle condizioni di vita degli interessati nella fase precedente all'esame della domanda di protezione⁷⁵.

3.1. Fuga del richiedente asilo e diritto a un ricorso effettivo per decorso del termine di sei mesi per il trasferimento, condizioni per la proroga di suddetto termine ai sensi dell'articolo 29 del regolamento Dublino III

Nel pronunciarsi in merito alla prima questione, la Corte di giustizia si mantiene in linea con le considerazioni presentate dall'Avvocato generale. Si fa infatti riferimento al significato comune del termine "fuga" e al contesto in cui opera l'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III. Inoltre, la Corte conferma la possibilità per il richiedente protezione internazionale di presentare un ricorso avverso una decisione di trasferimento, che abbia ad oggetto il rispetto delle garanzie procedurali stabilite dal regolamento in parola.

Nella maggior parte delle versioni linguistiche della disposizione, la nozione di fuga "implica la volontà dell'interessato di sfuggire a qualcuno o di sottrarsi

⁷⁵ Sentenze della Corte di giustizia del 16 febbraio 2017, causa 578/16, *C. K. e a.*, sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause riunite 411 e 493, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e a c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

a qualcosa, ossia, nel caso di specie, alle autorità competenti e, di conseguenza, al suo trasferimento⁷⁶. Tuttavia, il contesto in cui si inserisce la disposizione e gli obiettivi del regolamento Dublino III richiedono la maggiore celerità possibile nell'espletamento delle domande di protezione internazionale. Tale obiettivo rischierebbe di essere compromesso nel caso in cui si esigesse dalle autorità nazionali una prova che tale persona abbia effettivamente avuto l'intenzione di sottrarsi alle stesse per evitare il trasferimento, considerando le notevoli difficoltà che le autorità competenti possono incontrare circa la produzione della prova della volontà dell'interessato.

Ne deriva che, al fine di garantire l'effettivo funzionamento del sistema di Dublino, il richiedente protezione internazionale può essere considerato fuggito, presumendo legittimamente che avesse l'intenzione di sottrarsi alle autorità nazionali competenti per il trasferimento, qualora questo abbia lasciato il luogo di residenza assegnatogli senza aver informato le autorità.

Tuttavia, affinché detta presunzione possa essere giustificata, è necessario che l'interessato sia stato preventivamente informato dei suoi obblighi in merito. Difatti, sappiamo che l'articolo 7 della direttiva accoglienza permette agli Stati membri di limitare la possibilità dei richiedenti asilo di scegliere il luogo di residenza⁷⁷ e di fare obbligo ai richiedenti di comunicare il loro indirizzo alle autorità, notificandone tempestivamente una successiva modifica, ma anche che, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva accoglienza, gli Stati membri devono informare i richiedenti di tali obblighi. È evidente che non si può contestare al richiedente protezione internazionale di essersi allontanato dal luogo di residenza assegnatogli senza averlo comunicato alle autorità competenti qualora detto richiedente non sia stato preventivamente avvisato di tali obblighi. Spetta, nel caso di specie, al giudice del rinvio verificare che il ricorrente del procedimento principale sia stato effettivamente informato e l'interessato deve avere la possibilità di dimostrare che non aveva intenzione di sottrarsi alle autorità per evitare il trasferimento⁷⁸.

In merito alla possibilità per il richiedente protezione di invocare l'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento posticipato, obiettando che egli non era fuggito e che quindi il termine di trasferimento era scaduto, la Corte constata che, considerando la già citata sentenza *Shiri*⁷⁹, occorre rispondere alla questione in senso affermativo. Secondo quanto statuito dalla Corte in tale sentenza, per assicurarsi che la decisione di trasferimento contestata sia stata adottata applicando in maniera corretta le procedure di ripresa in carico stabilite dal regolamento Dublino III, il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento deve poter esaminare le doglianze di un richiedente protezione

⁷⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2019, causa 163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, punto 56.

⁷⁷ Possono anche richiedere che i richiedenti ottengano una autorizzazione amministrativa per lasciare tale luogo.

⁷⁸ Sentenza *Jawo*, punti 64 e 65.

⁷⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 25 ottobre 2016, causa 201/16, *Majid Shiri*, pronunciata successivamente all'introduzione della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

internazionale secondo le quali detta decisione violerebbe le disposizioni contenute nell'articolo 29, paragrafo 2, in quanto lo Stato membro richiedente sarebbe già divenuto competente al momento dell'adozione di suddetta decisione, essendo scaduto il termine di sei mesi⁸⁰.

Inoltre, il mezzo di ricorso a disposizione del richiedente deve rispettare i requisiti di rapidità ed effettività⁸¹, in modo da consentire all'interessato di far valere la scadenza del termine di sei mesi definito dal regolamento in parola. La normativa tedesca, secondo la Corte, riconosce, a un soggetto che si trovi in una situazione assimilabile a quella di cui si sta trattando, il diritto di invocare circostanze successive all'adozione di una decisione di trasferimento nei suoi confronti, nell'ambito di un ricorso diretto contro tale decisione, soddisfacendo tale obbligo.

Il diritto ad un mezzo di ricorso effettivo dinanzi un giudice è stabilito dall'articolo 47, comma 1, della Carta per ogni individuo i cui diritti e libertà garantiti dall'ordinamento dell'Unione siano stati violati, riprendendo quanto stabilito dall'articolo 13 della CEDU, nonché dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE. Il contenuto del diritto a una protezione giudiziale effettiva include l'accesso a un giudice indipendente e imparziale e garanzie procedurali, tra cui tempistiche ragionevoli e diritti legati all'assistenza legale⁸².

La differenza tra l'articolo 47 e la disposizione convenzionale consiste nel fatto che il primo si applica a tutte le materie regolate dal diritto dell'Unione, mentre la seconda fa riferimento unicamente ai ricorsi basati sulla violazione di un diritto previsto dalla Convenzione stessa. Il diritto a beneficiare di un mezzo di impugnazione dovrebbe dunque potersi applicare a tutti gli aspetti delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale coperte dalle norme del SECA: questo, come si vedrà in seguito, è parte integrante del diritto dell'Unione e le sue norme vanno applicate nel rispetto dei diritti fondamentali previsti dalla Carta.

Il regolamento Dublino III, nello specifico, prevede l'obbligo per gli Stati di notificare ai richiedenti protezione internazionale la possibilità di impugnare entro un termine ragionevole una decisione di trasferimento e di chiedere l'effetto sospensivo del ricorso sulla misura in questione, accanto a quello di assicurare l'accesso agli interessati all'assistenza legale nonché, laddove necessario, all'assistenza linguistica⁸³.

Per quanto riguarda invece l'oggetto di un ricorso avverso una decisione di trasferimento nell'ambito del sistema Dublino, la giurisprudenza della Corte non si è sempre pronunciata in maniera univoca stabilendo, come nel caso in

⁸⁰ Sentenza *Shiri*, punto 40.

⁸¹ Anche alla luce degli obiettivi stabiliti dal regolamento Dublino III, di garantire, conformemente all'articolo 47 della Carta, una protezione efficace degli interessati, nonché di assicurare una rapida determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale, nell'interesse tanto dei richiedenti quanto del buon funzionamento generale del sistema Dublino.

⁸² MORGANES-GIL (2017: 264 ss.).

⁸³ Articoli 26 e 27.

specie, che siffatto ricorso possa basarsi anche sul mancato rispetto delle garanzie procedurali definite dal regolamento Dublino.

In una prima fase, infatti, la Corte di giustizia aveva collegato il diritto di avanzare un simile ricorso alla lesione di un altro diritto che fosse fissato dalla normativa europea⁸⁴. La Corte ha ragionato esclusivamente in termini di obblighi dello Stato in cui si trovasse il richiedente asilo, obblighi da cui non derivavano diritti per la persona, considerando il regolamento Dublino II meramente come un set di norme finalizzate all'organizzazione delle relazioni tra Stati membri. Si escludeva quindi che il regolamento in parola potesse far sorgere diritti individuali in capo ai richiedenti asilo, entrando così in contrasto con quanto sostenuto dalla stessa Corte sin dal 1963⁸⁵.

Lo scopo principale del SECA non sarebbe, secondo questa visione, riconoscere richiedenti asilo e rifugiati come soggetti del diritto dell'Unione europea, ma minimizzare le ripercussioni dei loro movimenti secondari in un'area, come è quella dell'Unione, priva di controlli alle frontiere interne.

L'unico modo per il richiedente asilo di chiamare in causa la responsabilità dello Stato membro richiedente il trasferimento era sostenere che vi fossero carenze sistemiche nel sistema di asilo e nelle condizioni di accoglienza nello Stato di destinazione, tali da determinare un rischio reale per il richiedente di essere sottoposto a trattamenti contrari al dettato dell'articolo 4 della Carta⁸⁶. Sostenere che vi fosse il rischio di violazione di un diritto individuale era dunque condizione di ammissibilità del ricorso stesso, mentre l'interesse per l'accurata applicazione delle norme procedurali non era sufficiente. La possibilità di appello contro una decisione di trasferimento in attuazione del regolamento Dublino II non era considerata come un diritto autonomo⁸⁷: se l'argomento principale era l'errata applicazione dei criteri per assegnare a uno Stato membro la responsabilità di esaminare la domanda di protezione internazionale, il ricorso non era considerato ammissibile.

La Corte di giustizia muta tuttavia orientamento con due sentenze del giugno 2016 nei casi *Ghezelbash* e *Karim*⁸⁸: la Corte ha sostenuto che l'introduzione dell'articolo 27 con il regolamento Dublino III comporta il diritto per il richiedente asilo di lamentare la scorretta applicazione di uno dei criteri per determinare a quale Stato appartenga la responsabilità di esaminare la domanda di

⁸⁴ Si vedano in tal senso la sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2013, causa 4/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid*, e la sentenza del 10 dicembre 2013, causa 394/12, *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*.

⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos c. Nederlandse administratie der belastingen*. Con tale sentenza, la Corte ha stabilito l'esistenza, nell'ordinamento giuridico europeo, di diritti individuali che sorgono direttamente dagli obblighi posti in capo agli Stati membri, rendendo gli individui soggetti del diritto comunitario. Si veda in merito MORADES-GIL (2017: 272).

⁸⁶ MORADES-GIL (2017: 270).

⁸⁷ MORADES-GIL (2017: 270).

⁸⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2016, causa 63/15, *Mehrdad Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, sentenza della Corte di giustizia, causa 155/15, *George Karim c. Migrationsverket*.

asilo, come stabiliti dal capo III del medesimo regolamento⁸⁹. Sappiamo che con la sentenza *Shiri*, la Corte ha equiparato a questi criteri i termini temporali da rispettare in una procedura di trasferimento, fissati dall'articolo 29, paragrafi 1 e 2, e rilevanti per il caso del sig. Jawo.

Per giustificare questa revisione della giurisprudenza precedente, la Corte ha considerato gli sviluppi generali introdotti dalla rifusione del regolamento Dublino, con il rafforzamento delle garanzie a favore dei richiedenti protezione internazionale. L'effetto di tali cambiamenti sarebbe la trasformazione della posizione degli individui nei confronti del sistema Dublino: questi diventano soggetti delle norme che compongono il sistema, compreso il regolamento in parola⁹⁰.

Di fronte all'impugnazione di una decisione di trasferimento, il giudice nazionale deve quindi esaminare anche i ricorsi basati sull'eventuale violazione di uno dei criteri stabiliti dal regolamento per l'allocazione della responsabilità tra gli Stati membri. Questo significa che, con il regolamento Dublino III, i richiedenti asilo devono godere del diritto a un ricorso effettivo avverso *tutte* le decisioni prese nell'ambito della procedura di protezione internazionale e che implicino un trasferimento verso un altro Stato.

La seconda questione sottoposta alla Corte di giustizia nel caso *Jawo* è di natura prevalentemente procedurale e riguarda la necessità o meno che vi sia accordo tra gli Stati parti di una procedura di trasferimento affinché si stabilisca la proroga del termine di sei mesi fino ai diciotto previsti dall'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III in caso di fuga del richiedente protezione.

L'articolo in parola non prescrive alcuna concertazione tra Stati per la proroga del termine di trasferimento in una simile situazione e d'altra parte, come sostenuto dalla Corte di giustizia, richiedere una simile intesa renderebbe la disposizione di difficile applicazione attenuandone l'effetto utile e andando contro gli obiettivi di rapidità idealmente perseguiti dal sistema Dublino. Nel caso in cui non fosse sufficiente che lo Stato membro richiedente informi lo Stato di destinazione del rinvio del termine di trasferimento perché questo sia ammissibile, gli scambi tra i due Stati interessati, necessari per concordare una siffatta proroga, imporrebbero infatti l'impiego di tempo e di risorse non irrilevanti. Inoltre, la passività e la mancanza di collaborazione dello Stato membro richiesto potrebbero facilmente impedire una proroga del termine.

In proposito, si è visto come esista una tensione tra gli Stati membri che costituiscono le frontiere esterne dell'Unione, e sono quindi maggiormente colpiti dai flussi migratori, e gli Stati che abbiamo definito "protetti", ma che al contempo rappresentano la meta più attraente agli occhi dei migranti.

È facile immaginare come entrambe le categorie possano essere incentivate a non collaborare in procedure di trasferimento che avrebbero quale esito un aumento dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio, in contrasto con i principi di solidarietà ed equa distribuzione della responsabilità

⁸⁹ DEN HEIJER (2017: 865).

⁹⁰ MORADES-GIL (2017: 277).

di cui si è trattato in precedenza. È noto, infatti, come solo una bassa percentuale di richieste di trasferimento vada effettivamente a buon fine, a causa sia della riluttanza degli Stati membri ad accettare la responsabilità imposta dal regolamento Dublino, che di una serie di ritardi ed errori procedurali che hanno come conseguenza decisioni giudiziali di annullamento degli ordini di trasferimento⁹¹.

Nel caso in specie, infatti, non è inverosimile ipotizzare che l'Italia, in quanto Stato richiesto, non abbia dato riscontro alla comunicazione della Germania circa l'impossibilità di effettuare il trasferimento entro il termine di sei mesi, a causa della fuga dell'interessato, proprio per ostacolare la proroga del termine di trasferimento e così evitare la ripresa in carico del sig. Jawo⁹².

L'unica condizione richiesta per poter prorogare il termine di trasferimento fino a un massimo di diciotto mesi è quindi, secondo l'interpretazione della Corte, che lo Stato membro richiedente informi, prima della scadenza del termine di trasferimento di sei mesi, lo Stato richiesto del fatto che l'interessato sia fuggito, indicando contemporaneamente un nuovo termine. Detto obbligo è previsto difatti dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione secondo cui lo Stato membro che, per uno dei motivi di cui all'articolo 29, paragrafo 2, non può eseguire il trasferimento entro il termine previsto deve semplicemente informare lo Stato di destinazione prima dello scadere dei sei mesi e contestualmente indicare il nuovo termine di trasferimento.

Anche nel rispondere alla seconda questione pregiudiziale, quindi, le conclusioni della Corte di giustizia combaciano con quelle presentate dall'Avvocato generale Wathelet.

3.2. La valutazione del rischio di trattamento inumano o degradante *dopo* il riconoscimento della protezione internazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione?

Con la terza questione pregiudiziale, il giudice tedesco chiede se l'articolo 4 della Carta vada interpretato nel senso che esso osta a che un richiedente protezione internazionale sia trasferito, in applicazione dell'articolo 29 del regolamento Dublino III, verso lo Stato membro competente per il trattamento della sua domanda, nell'ipotesi in cui detto richiedente, in caso di riconoscimento della protezione in parola nel suddetto Stato, sarebbe esposto a un grave rischio di subire un trattamento inumano e degradante, a causa delle prevedibili condizioni di vita a cui sarebbe esposto in quanto beneficiario di protezione internazionale. Il giudice del rinvio si domanda, inoltre, se tale questione

⁹¹ FULLERTON (2016: 80).

⁹² Si veda in merito l'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del regolamento Dublino III secondo cui lo Stato identificato come competente ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale ha l'obbligo di "riprendere in carico [...] 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".

rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e quali siano, eventualmente, i parametri in base ai quali valutare le condizioni di vita di un soggetto cui è stata riconosciuta la protezione internazionale.

Una simile situazione rappresenta una novità per la Corte di giustizia e la mancanza di una consolidata giurisprudenza in merito ha condotto gli Stati membri intervenuti nel procedimento ad esprimersi in senso negativo per quanto riguarda il tema della appartenenza della questione sopra esposta all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea. Si è visto, infatti, come questi abbiano sostenuto che la valutazione delle condizioni di vita garantite da uno Stato membro *dopo* il riconoscimento della protezione internazionale non rientri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Questo perché, secondo tali Stati membri, attribuire ad un richiedente protezione internazionale la possibilità di contestare una decisione di trasferimento verso lo Stato competente sulla base della situazione in cui lo stesso si verrebbe a trovare una volta ottenuta la protezione andrebbe oltre il campo di applicazione del regolamento Dublino III.

In più, il governo tedesco ha insistito sul fatto che la direttiva qualifiche prevede per i beneficiari di protezione il trattamento nazionale o la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati terzi nello Stato competente, e non già condizioni minime uniformi relative all'accoglienza dei richiedenti protezione. Una siffatta differenza potrebbe condizionare l'applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione, dal momento che le misure rispetto alle quali gli Stati membri agiscono in forza della propria competenza non rientrano nel campo di applicazione della Carta.

Seguendo un simile ragionamento, a tale analisi non andrebbero dunque applicate le disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compreso l'articolo 4. Difatti, l'articolo 51, paragrafo 1, della stessa ne definisce l'ambito di applicazione stabilendo che le disposizioni della Carta si applicano all'azione di organi ed istituzioni dell'Unione, ma anche agli Stati membri, che sono tuttavia vincolati "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione".

Il punto di partenza della disposizione è l'obbligo da parte dell'Unione europea nel suo insieme di rispettare i diritti fondamentali: dal momento che l'implementazione e l'attuazione del diritto dell'Unione hanno spesso luogo a livello nazionale, questo dovere viene necessariamente esteso agli Stati membri⁹³. In tal senso, la Corte di giustizia, nella sentenza *Siragusa*⁹⁴, ha raccomandato di considerare l'obiettivo della protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo, che è quello di assicurare che tali diritti non siano violati né attraverso l'azione a livello europeo, né tantomeno attraverso l'attuazione del diritto dell'Unione da parte dei singoli Stati. Questa regola si applica sia alle autorità centrali sia alle autorità regionali e locali, nonché agli

⁹³ DE MOL (2016: 646).

⁹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2014, causa 206/13, *Siragusa c. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, punto 31.

enti pubblici quando attuano il diritto dell'Unione⁹⁵: i diritti fondamentali sono parte del diritto primario dell'Unione e sono rilevanti ogni qualvolta viene applicata una norma dell'ordinamento europeo, o quando misure a livello nazionale implementano tale ordinamento.

D'altra parte però, la formulazione dell'articolo 51, stabilendo che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri solamente nell'attuazione del diritto UE, lascia spazio ad interpretazioni divergenti che derivano dalla vaghezza della nozione di applicazione (o implementazione, nella versione in lingua inglese). Le Spiegazioni relative alla Carta, nella sezione dedicata all'articolo sotto esame, fanno poi riferimento alla precedente giurisprudenza della Corte di giustizia e in particolare alle sentenze *Wachauf*, *ERT*, *Annibaldi* e *Karlsson*⁹⁶. Queste evidenziano come debba esserci una sufficiente connessione tra la legislazione nazionale e quella europea affinché si possa e debba applicare la Carta dei diritti fondamentali. Una simile conclusione deriva anche dalla già citata sentenza *Siragusa*, in cui la Corte ha stabilito che il concetto di implementazione del diritto dell'Unione richiede un certo livello di connessione, non essendo sufficiente che le questioni siano strettamente collegate o che una abbia un impatto indiretto sull'altra.

La sentenza *ERT*, per di più, dimostra come anche una deroga dal diritto UE costituisca una forma di implementazione dello stesso: ogni deroga da parte degli Stati membri deve essere compatibile con il diritto primario dell'Unione e dunque anche con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali⁹⁷. In ogni caso, affinché questa entri in gioco, è richiesta la presenza concreta e rilevante di una norma a livello europeo, in aggiunta alle disposizioni della Carta stessa, che si possa applicare alla situazione sotto esame⁹⁸.

In base a consolidata giurisprudenza, dunque, i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento europeo sono rilevanti in tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione, ma non possono essere applicati al di fuori degli obiettivi dell'ordinamento europeo⁹⁹. È su tale base che i governi italiano, britannico, ungherese e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione europea, basano le loro osservazioni in opposizione all'applicazione delle disposizioni della Carta al caso del sig. Jawo: se si valuta la situazione in cui si troverà l'interessato successivamente al riconoscimento dello *status* di beneficiario di protezione, si opera, secondo le parti, al di fuori dell'ambito di applicazione e degli obiettivi del regolamento Dublino III e dunque del diritto dell'Unione in generale.

⁹⁵ Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali sono state elaborate sotto l'autorità del *praesidium* della Convenzione che aveva redatto la Carta e aggiornate sulla scorta degli adeguamenti redazionali e dell'evoluzione del diritto dell'Unione.

⁹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1989, causa 5/88, *Wachauf*, sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1991, causa 260/89 *ERT*, sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 1997, 309/96, *Annibaldi*, sentenza del 13 aprile 2000, causa 292/97, *Karlsson*.

⁹⁷ WALKILA (2016: 118).

⁹⁸ WALKILA (2016: 118).

⁹⁹ Ordinanza della Corte di giustizia del 28 novembre 2013, causa 258/13, *Sociedade Agrícola*, punto 19, ordinanza della Corte di giustizia del 14 dicembre 2011, cause riunite 483/11 e 484/11. *Boncea*, punto 29.

In aggiunta abbiamo visto come il governo tedesco abbia fatto riferimento all'applicazione non dell'articolo 29 del regolamento Dublino, quanto piuttosto delle disposizioni del capo VII della direttiva qualifiche, che impone agli Stati membri di assicurare ai beneficiari di protezione internazionale unicamente il trattamento previsto per i cittadini dello Stato in questione: questo non dovrebbe essere, secondo i rappresentanti del governo tedesco, oggetto di sindacato sulla base del rispetto della Carta.

Per comprendere il ragionamento della Corte riguardo l'appartenenza del caso di cui si sta trattando all'ambito di applicazione del diritto europeo, dunque, bisogna innanzitutto identificare quale sia la disposizione da esaminare, per poi valutare se la sua implementazione rientri o meno nella categoria dell'attuazione del diritto dell'Unione.

Se, come sostenuto dalla Germania, fosse sotto esame l'applicazione della direttiva qualifiche, per valutare le condizioni di vita dei soggetti a cui sia stata riconosciuta la protezione internazionale rileverebbe unicamente il rispetto del livello di base imposto con la direttiva stessa, e non anche un'eventuale violazione dei diritti sanciti dalla Carta. Il focus, tuttavia, non è sull'applicazione delle disposizioni contenute nella direttiva qualifiche, come sostenuto dal governo tedesco, quanto piuttosto sull'applicazione del regolamento Dublino, e nello specifico del suo articolo 29.

A tal proposito, la Corte di giustizia, come già l'Avvocato generale, ribalta le conclusioni delle parti constatando che la decisione di uno Stato membro di trasferire il richiedente protezione internazionale verso lo Stato competente ad esaminarne la domanda, in attuazione del regolamento Dublino, costituisce un elemento del sistema europeo comune di asilo e di conseguenza attua il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Il SECA non si limita a regolare l'identificazione dello Stato responsabile ad espletare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale e l'accoglienza dei richiedenti, ma riguarda la procedura d'asilo nel suo insieme, comprese le sorti dei soggetti a cui lo Stato competente riconosce suddetta protezione. Quindi, ogni singola fase della procedura deve essere rispettosa della dignità umana affinché il trasferimento sia ammissibile.

Sebbene i presupposti di tali casi fossero diversi, la Corte stessa rimanda, alle sentenze del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*¹⁰⁰ e del 16 febbraio 2017, *C.K. e a.*¹⁰¹ per analogia della conclusione a cui era giunta, ovvero all'inammissibilità del trasferimento se questo comporta in qualsivoglia modo il rischio che l'interessato sia sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

Inoltre, la Corte ricorda come da costante giurisprudenza risulti che le disposizioni del regolamento Dublino III devono essere interpretate e applicate nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, riprendendo uno dei principali argomenti delle conclusioni presentate dall'Avvocato generale, fa riferimento al carattere assoluto dell'articolo 4 della Carta. Questo è confermato dall'articolo 3 della CEDU, cui corrisponde suddetto articolo. Come

¹⁰⁰ Nello specifico ai punti 68 e 69.

¹⁰¹ Nello specifico ai punti 53 e 54.

emerge dall'articolo 15 della CEDU, non è possibile alcuna deroga all'articolo 3, e dunque neppure alla corrispondente disposizione nella Carta¹⁰². L'articolo 4 vieta quindi senza alcuna possibilità di deroga trattamenti inumani o degradanti in tutte le sue forme, ed è quindi di fondamentale importanza poiché strettamente connesso al rispetto della dignità umana, previsto all'articolo 1 della Carta stessa¹⁰³.

Per di più, sempre dal carattere generale e assoluto del divieto di trattamenti inumani o degradanti, di cui all'articolo 4 della Carta, la Corte deduce che il trasferimento del richiedente asilo debba essere escluso in *tutte* le situazioni in cui vi siano motivi seri e comprovati di credere che l'interessato corra un simile rischio sia in occasione del suo trasferimento che in seguito a questo. È quindi irrilevante, ai fini dell'applicazione dell'articolo in parola, che il rischio di trattamenti inumani o degradanti, a cui è esposto l'interessato a causa del trasferimento verso lo Stato richiesto, si palesi al momento del trasferimento, durante la procedura di asilo, o, ed è il caso del ricorso in esame, all'esito di quest'ultima¹⁰⁴.

Concordando sia con il giudice del rinvio che con l'Avvocato generale, nonché con quanto sostenuto dai rappresentanti legali del sig. Jawo, la Corte di giustizia afferma che l'applicazione di detto sistema non deve comportare, in nessuna fase e sotto alcuna forma, un grave rischio di violazioni dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali. Dunque, sarebbe contraddittorio stabilire che l'esistenza di un simile rischio nella fase della procedura di asilo impedisce il trasferimento verso lo Stato competente, mentre invece lo stesso rischio è tollerato quando tale procedura si è conclusa con il riconoscimento della protezione internazionale¹⁰⁵.

3.3. Parametri di valutazione e principio di fiducia reciproca in rapporto all'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Si è visto come la parte conclusiva della terza questione pregiudiziale riguardi i parametri in base ai quali un giudice nazionale deve elaborare le proprie valutazioni circa le prevedibili condizioni di vita di un soggetto cui è stata riconosciuta protezione internazionale in un altro Stato membro, ossia quello di destinazione in una procedura di trasferimento.

Tramite le loro osservazioni, i governi degli Stati membri intervenuti, accordandosi alle obiezioni ungheresi, hanno insistito sulla necessità che le autorità nazionali agiscano unicamente nel rispetto del principio di fiducia reciproca tra Stati membri, da cui è possibile derogare solo per motivi di particolare gravità, non reputando che le violazioni della direttiva qualifiche imputate allo

¹⁰² Si vedano in tal senso la sentenza del 5 aprile 2016, cause 404/15 e 659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, punti 85 e 86, e la giurisprudenza ivi menzionata.

¹⁰³ Sentenza *Jawo*, punto 78.

¹⁰⁴ Sentenza *Jawo*, punti 87 e 88.

¹⁰⁵ Sentenza *Jawo*, punto 89.

Stato italiano nel corso del procedimento principale rientrino in siffatta fattispecie.

In proposito è già stato ricordato che il sistema europeo comune di asilo, di cui il regolamento Dublino III costituisce una colonna portante, attua il diritto dell'Unione: questo poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ogni Stato membro condivide, e riconosce di condividere, con tutti gli altri una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, stabiliti dall'articolo 2 TUE¹⁰⁶. Una simile premessa ha come corollario l'esistenza di fiducia reciproca tra gli Stati membri per quanto riguarda il riconoscimento di tali valori, e dunque il rispetto del diritto europeo, nonché circa il fatto che i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali siano in grado di fornire una tutela dei diritti fondamentali, riconosciuti dalla Carta, che fanno parte dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri¹⁰⁷.

Il principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri è di fondamentale importanza, dal momento che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne, consentendo (e imponendo) a ciascuno di ritenere, tranne che in circostanze eccezionali identificate dalla giurisprudenza della Corte, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione, compresi i diritti fondamentali.

La logica conseguenza è che, nel contesto del sistema europeo comune di asilo, si deve presumere che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e dalla CEDU¹⁰⁸. Del resto, solamente una simile presunzione di conformità può garantire l'efficace funzionamento del regolamento Dublino III, che si fonda sul principio di fiducia reciproca con lo scopo di accelerare il trattamento delle domande di protezione internazionale nell'interesse sia dei richiedenti che degli Stati membri.

L'intero impianto poggia sulla presunzione che gli Stati parti del sistema Dublino rispettino i diritti e le libertà fondamentali, compreso il principio di *non-refoulement*, o non respingimento. Tale principio cardine del diritto internazionale è affermato innanzitutto dall'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione di Ginevra del 1951, che vieta agli Stati di rinviare i richiedenti protezione internazionale verso territori in cui la loro vita o la loro libertà sarebbero minacciate. A livello europeo, tale proibizione è stata confermata dalla Corte EDU sulla base dell'articolo 3 della Convenzione del 1950, estendendola ad ogni tipo di respingimento. Inoltre, l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali impedisce qualunque forma di ritorno involontario verso uno Stato in cui l'interessato correrebbe verosimilmente un simile rischio.

Il *refoulement* può implicare la condotta di più attori statali: la responsabilità della violazione del diritto internazionale da parte di uno degli Stati coinvolti

¹⁰⁶ Sentenza *Jawo*, punto 80.

¹⁰⁷ Si vedano in tal senso: sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, causa 216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), punto 35, sentenza della Corte di giustizia, *Aranyosi e Căldăraru*, punti 77 e 87.

¹⁰⁸ Sentenza *N.S. e a.*, punti da 78 a 80.

è collegata in questi casi dalla condotta dell'altro. Si può così differenziare tra *refoulement* diretto, che avviene quando un soggetto è respinto verso uno Stato in cui rischia essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti; e respingimento indiretto, o *chain refoulement*, che si verifica con l'allontanamento verso un territorio in cui l'interessato non corre un simile rischio, ma da cui potrebbe essere ulteriormente respinto verso un terzo luogo pericoloso. Questa seconda categoria è comprensiva dei respingimenti operati verso Stati caratterizzati da sistemi d'asilo lacunosi, in cui i tempi per la valutazione dello *status* sono dilatati e i richiedenti vengono accolti in strutture inadeguate, rischiando di essere sottoposti ad espulsioni illegittime¹⁰⁹.

Guardando alla sua precedente giurisprudenza, la Corte stessa afferma che non è possibile escludere in maniera assoluta che il sistema di asilo possa incontrare gravi difficoltà di funzionamento in un determinato Stato membro, tanto da comportare un rischio effettivo che un richiedente protezione internazionale sia trattato in modo incompatibile con i suoi diritti fondamentali, in caso di trasferimento verso detto Stato membro. In casi simili, l'applicazione di una presunzione incondizionata circa il rispetto dei diritti fondamentali del richiedente protezione internazionale da parte dello Stato membro competente a esaminare la domanda sarebbe incompatibile con l'obbligo di interpretare e applicare detto regolamento in conformità ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta¹¹⁰.

Già prima dell'entrata in vigore del regolamento Dublino nella sua ultima versione, la Corte ha statuito che, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, gli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, hanno il dovere di non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro competente, ai sensi del regolamento Dublino II, antecedente al regolamento Dublino III, quando è evidente che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione¹¹¹.

In merito, è necessario fare riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, che riconoscendo l'esistenza di condizioni inumane o degradanti, contrarie all'articolo 3 della CEDU, in alcuni centri di accoglienza per richiedenti asilo ha statuito l'impossibilità di effettuare trasferimenti automatici verso Stati segnati da tali problematiche. In particolare, nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte di Strasburgo ha dichiarato inammissibile il trasferimento di un richiedente asilo dal Belgio alla Grecia ritenendo insufficiente il fatto che il Paese di destinazione avesse una normativa interna conforme al diritto dell'Unione. La Corte si è basata invece su relazioni dell'UNHCR e di organizzazioni non governative indipendenti, secondo le quali la

¹⁰⁹ Fois (2015: 507).

¹¹⁰ Sentenza *N.S. e a.*, punti 99, 100, 105.

¹¹¹ Sentenza *N.S. e a.*, punto 106.

legislazione greca non veniva di fatto applicata e le procedure d'asilo presentavano deficit strutturali, con il conseguente rischio di espulsioni arbitrarie e respingimenti verso Paesi a rischio¹¹².

Il Belgio è stato condannato insieme alla Grecia per violazione dell'articolo 3 della CEDU, in quanto le sue autorità competenti non si sarebbero dovute limitare ad un'applicazione automatica del regolamento Dublino, ma al contrario avrebbero dovuto precedentemente verificare l'effettiva applicazione da parte dello Stato richiesto degli obblighi internazionali in materia. L'azione del Belgio rientra nella categoria del *refoulement* diretto, dal momento che il trasferimento in Grecia avrebbe comportato il rischio di trattamento inumano o degradante, ma è riconducibile anche a quella del *chain refoulement*, poiché le note lacune del sistema greco avrebbero potuto condurre ad un successivo allontanamento del richiedente asilo verso l'Afghanistan¹¹³.

Se dunque la trasposizione nell'ordinamento interno della normativa europea in merito all'accoglienza non è sinonimo di adeguatezza degli standard di vita effettivamente garantiti ai richiedenti asilo, la presunzione che tutti gli Stati membri abbiano un sistema di asilo accettabile dal punto di vista del rispetto della dignità umana non è più ammissibile: è necessario valutare la situazione individuale di ciascun richiedente, verificare che il trasferimento sia sicuro e, in caso di risposta negativa, assumersi la responsabilità di decidere nel merito della richiesta di asilo¹¹⁴.

L'individuazione di carenze a livello sistemico in Grecia ha avuto inevitabilmente conseguenze sulla situazione italiana, il cui sistema di accoglienza è caratterizzato, come emerso dalla già citata relazione di OXFAM, da un numero di alloggi disponibili inferiore al numero di richiedenti. La tragica conseguenza di una simile disparità è che molti richiedenti protezione internazionale, così come numerosi beneficiari di tale istituto, si trovano a vivere in condizioni di deprivazione materiale estremamente gravi. Questo, oltre a costituire una violazione della dignità umana, ha l'effetto paradossale di aumentare la vulnerabilità di soggetti già riconosciuti meritevoli e bisognosi di protezione¹¹⁵.

La Corte di Strasburgo si è pronunciata in merito all'inadeguatezza anche del sistema italiano, a partire dalla sentenza *Tarakhel*¹¹⁶, in cui trovano applicazione i principi affermati nella sentenza *M.S.S.* e si ribadisce la necessità di verificare la sussistenza di una violazione delle disposizioni a protezione dei diritti fondamentali. Anche in questo caso il nodo centrale è la presenza di carenze sistemiche, su cui le autorità svizzere avrebbero dovuto svolgere accertamenti prima di disporre l'allontanamento dei ricorrenti, nello specifico una famiglia afghana comprendente sei minori, verso l'Italia. La Corte ha nuovamente fatto affidamento sui dati forniti da organizzazioni internazionali e

¹¹² VICINI (2015: 209).

¹¹³ In merito a tale ambivalenza si veda DEN HEIJER (2016: 484 ss.).

¹¹⁴ FULLERTON (2016: 83).

¹¹⁵ FULLERTON (2016: 92).

¹¹⁶ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 4 novembre 2014, 29217/12, *Tarakhel* c. Svizzera.

ONG per verificare l'insufficienza dei posti nelle strutture d'accoglienza, inadeguati rispetto ai flussi migratori cui l'Italia è sottoposta. È stata anche valutata la situazione individuale dei ricorrenti, aggravata dalla presenza di minori, che quindi ha elevato ulteriormente la necessità di protezione già insita in tutti i richiedenti asilo¹¹⁷. Con tale sentenza la Corte ha inoltre ribaltato le conclusioni della precedente giurisprudenza in merito ai difetti del sistema italiano, che non erano stati ritenuti sufficienti a costituire una violazione dell'articolo 3 della CEDU, in quanto controbilanciati dalla volontà dello Stato italiano di risolvere tali problemi¹¹⁸.

Alla valutazione da parte del giudice di Strasburgo, che potremmo definire "esterna", si affianca la più volte citata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione *N.S. e a.*, in cui si stabilisce che la sussistenza di carenze sistemiche implica l'obbligo di non procedere al trasferimento e, qualora non sia possibile identificare un altro Stato competente ai sensi del regolamento Dublino, e dichiararsi responsabile ad esaminare la domanda di protezione internazionale.

La giurisprudenza finora esposta è stata codificata dall'articolo 3, paragrafo 2, secondo e terzo comma, del regolamento Dublino III, il quale stabilisce che, in una situazione di questo tipo, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato competente assume la responsabilità per l'esame della domanda se, dopo aver proseguito con l'esame dei criteri di cui al capo III del medesimo regolamento, appura che è impossibile procedere al trasferimento del richiedente verso un altro Stato membro identificato sulla base di tali criteri.

Sebbene l'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento Dublino III contempra solamente la situazione all'origine della sentenza *N.S. e a.*, cioè quella in cui il rischio di trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, risulti da carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nello Stato membro competente per l'esame della domanda, abbiamo visto come la Corte abbia incluso tra le circostanze che impediscono il trasferimento a causa di un simile rischio anche la situazione di cui al procedimento principale: il trasferimento del richiedente asilo è escluso in tutte le situazioni in cui vi siano sufficienti motivi di credere che l'interessato corra un rischio reale di subire trattamenti contrari al dettato dell'articolo 4 sia in occasione del suo trasferimento che in seguito a questo, anche dopo l'eventuale esito positivo dell'esame della domanda di protezione¹¹⁹.

In proposito la Corte stabilisce che, nel momento in cui nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento l'interessato lamenta l'esistenza di un tale rischio, il giudice nazionale investito del ricorso ha il dovere di valutare l'esistenza di carenze sia generalizzate che riguardanti determinati

¹¹⁷ Fois (2015: 509).

¹¹⁸ Il *leading case* in materia è la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 2 aprile 2013, 27725/10, *Mohammed Hussein e a. c. Paesi Bassi e Italia*.

¹¹⁹ Sentenza *Jawo* punto 87.

gruppi di individui, basandosi su elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati, tenendo sempre considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione¹²⁰. Il regolamento Dublino non fornisce indicazioni in merito alle prove su cui basare una simile verifica, ma dalla giurisprudenza delle due Corti deriva la possibilità di fare affidamento ai report dell'UNHCR e di organizzazioni non governative indipendenti, nonché alle precedenti pronunce degli stessi giudici di Strasburgo e Lussemburgo.

Per quanto riguarda la determinazione dei parametri in base ai quali le autorità nazionali competenti devono procedere a tale valutazione, la Corte di giustizia indica che, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 della Carta, siffatte carenze devono raggiungere una soglia particolarmente elevata di gravità, che dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie¹²¹. Tale soglia sarebbe raggiunta quando l'indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporta che una persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà, in una situazione di estrema privazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari, tra cui la disponibilità di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana¹²².

Detta soglia non può quindi comprendere, secondo la Corte, situazioni che, sebbene comportino un elevato grado di precarietà, non implicino una privazione estrema che ponga il richiedente protezione internazionale, o anche il beneficiario di detta protezione, in una situazione tanto grave da poter essere assimilata a un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta. La Corte in ogni caso non esclude che l'interessato possa dimostrare l'esistenza di circostanze eccezionali relative al suo caso specifico, che lo condurrebbero a trovarsi, a causa della sua particolare situazione di vulnerabilità, in una situazione di grave privazione materiale dopo il riconoscimento della protezione internazionale.

Per quanto riguarda il caso in specie, una circostanza come quella invocata dal giudice del rinvio, secondo cui le forme di solidarietà familiare alle quali ricorrono i cittadini dello Stato competente al fine di colmare le mancanze del sistema sociale italiano sono generalmente assenti nel caso dei beneficiari di protezione internazionale in detto Stato¹²³, non può essere una base sufficiente

¹²⁰ Sentenza *Jawo* punto 90.

¹²¹ Suddetto criterio è stato stabilito dalla Corte EDU relativamente alla violazione dell'articolo 3 della CEDU, a cui corrisponde l'articolo 4 della Carta. Il significato e la portata di quest'ultimo sono quindi, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, gli stessi di quelli conferiti dalla Convenzione.

¹²² Si veda in tal senso, la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 21 gennaio 2011, 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, punti da 252 a 263.

¹²³ Come sostenuto dal giudice del rinvio sulla base di quanto riportato dalla già citata relazione presentata nel 2016 dall'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati in merito alle condizioni di accoglienza in Italia da cui si evince che l'insufficienza del sistema sociale di detto Stato è, per la popolazione nazionale, compensata dalla solidarietà delle strutture familiari, che però è inevitabilmente assente nel caso dei beneficiari di protezione internazionale.

per sostenere che il richiedente protezione internazionale potrebbe trovarsi in una situazione di deprivazione materiale estrema in caso di trasferimento verso detto Stato membro ¹²⁴.

Nel caso del sig. Jawo, l'esistenza di carenze nell'attuazione, da parte dello Stato italiano, di programmi di integrazione a beneficio degli individui che godono di tale protezione non può costituire un motivo serio e comprovato di credere che l'interessato sarebbe esposto, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, a un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti. Questo anche perché dalla domanda di pronuncia pregiudiziale si può evincere che egli non si trovi in una condizione di particolare vulnerabilità, essendo maggiorenne, celibe e in buona salute.

In ogni caso, la mera circostanza che la protezione sociale o le condizioni di vita siano più favorevoli nello Stato membro richiedente rispetto a quelle nello Stato membro richiesto non è sufficiente a concludere che l'interessato verrebbe esposto, in caso di trasferimento in quest'ultimo Stato, a un rischio effettivo di subire un trattamento contrario all'articolo 4 della Carta ¹²⁵.

La Corte, quindi, afferma che il caso in specie non corrisponde ai criteri di particolare gravità necessari per determinare l'inammissibilità del trasferimento, come già sostenuto dalle parti e confermato dall'Avvocato generale. Nondimeno, ribadisce ancora una volta come la presunzione assoluta circa il rispetto delle prescrizioni della Carta dei diritti fondamentali, della Convenzione di Ginevra e della CEDU da parte gli Stati membri sia incompatibile con l'obbligo di interpretare e applicare il regolamento Dublino III in conformità ai diritti fondamentali, e quindi al principio di non respingimento.

¹²⁴ Sentenza *Jawo*, punto 93.

¹²⁵ Sentenza *Jawo*, punto 97.

Conclusioni

Il sistema europeo comune di asilo mostra, come si è potuto constatare tramite l'analisi della sentenza *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, delle difficoltà nella sua messa in pratica, dovute ad incertezze interpretative relative alle sue fonti normative, ma anche a costanti tensioni tra gli interessi dei singoli Stati membri. Il sistema è difatti improntato a una logica non tanto di condivisione, quanto piuttosto di spostamento delle responsabilità da uno Stato all'altro. È naturale chiedersi, in un simile contesto, quale sia il livello effettivo di tutela dei diritti degli esseri umani coinvolti.

La sentenza *Jawo* porta alla luce delle problematiche relative all'atto centrale del sistema, ossia il regolamento Dublino III, mostrando le contraddizioni di un impianto che mira a risolvere il problema dei rifugiati in orbita, ovvero dei richiedenti asilo inviati da uno Stato membro all'altro senza che nessuno si riconosca competente all'analisi della domanda, ma che non tiene in sufficiente considerazione delle inevitabili differenze tra i sistemi di accoglienza e asilo dei singoli Stati coinvolti. Differenze che costituiscono la principale causa dei movimenti secondari di richiedenti protezione internazionale e che nei casi più estremi possono comportare per gli interessati il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti. L'attività della Corte di giustizia contribuisce a riportare al centro della discussione i diritti dei richiedenti asilo, non solo per quanto riguarda le condizioni di vita che li attendono nello Stato competente ad esaminarne la domanda di protezione internazionale, ma anche dal punto di vista del rispetto delle norme procedurali previste dal regolamento in materia di trasferimenti.

Nel rispondere alla prima questione pregiudiziale, difatti, la Corte stabilisce che l'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino deve essere interpretato nel senso che un richiedente protezione internazionale è da considerarsi fuggito se si sottrae alle autorità nazionali competenti per l'esecuzione del trasferimento, con lo scopo di evitarlo. È vero che si può legittimamente presumere che ciò si verifichi quando il richiedente ha lasciato il luogo di residenza assegnatogli senza aver informato le autorità competenti, ma si ribadisce la necessità che egli sia stato preventivamente informato dei suoi obblighi al riguardo. Detto richiedente conserva inoltre la possibilità di dimostrare che il fatto che egli non abbia avvisato le suddette autorità della sua assenza sia giustificato da valide ragioni e non dall'intenzione di sottrarsi alle medesime, sostenendo dunque di non essere fuggito. Il diritto ad un mezzo di ricorso effettivo è riaffermato, anche quando l'oggetto dell'appello è la scorretta applicazione delle garanzie procedurali in materia di trasferimenti, e nello specifico la scadenza del termine di sei mesi entro cui effettuarli.

In tal senso, la sentenza di cui si è trattato può costituire una guida per quanto riguarda la discussione relativa alla proposta di modifica del regolamento in

parola presentata dalla Commissione europea nel maggio 2016¹²⁶. Nel Preambolo, si specifica che lo scopo del diritto ad un ricorso effettivo dovrebbe essere limitato a situazioni in cui si rischia una violazione dei diritti fondamentali del richiedente al rispetto della vita familiare, dei diritti del minore o della proibizione di trattamenti inumani o degradanti. Restringere il diritto in parola limitando l'oggetto dell'appello non sembra essere in linea con l'evoluzione della giurisprudenza relativa al diritto, spettante a tutti gli individui, ad una effettiva tutela giurisdizionale.

Dalla risposta alla seconda questione emergono le problematiche relative ad una possibile, e spesso reale, mancanza di collaborazione tra Stati membri. Il fatto che non sia richiesta alcuna concertazione tra gli Stati membri coinvolti in una misura di trasferimento di un richiedente asilo affinché sia ammissibile una proroga della stessa, nei termini previsti dall'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento Dublino, mira ad evitare un eccessivo impiego di tempo e risorse, necessarie per gli scambi tra i due Stati, che renderebbe difficile l'applicazione della disposizione in parola. Tuttavia, simili difficoltà deriverebbero, ed è la Corte stessa a sostenerlo, anche dalla mancanza di risposta da parte dello Stato richiesto, la cui passività sarebbe sufficiente ad escludere la proroga del termine nel caso in cui si esigesse tassativamente l'accordo tra gli Stati coinvolti.

È dunque necessario riaffermare la centralità di una reale cooperazione tra Stati membri: la condivisione delle responsabilità prescritta dall'articolo 80 TFUE non va vista in un'ottica di semplice spartizione delle domande da esaminare, ma deve tener conto delle ragioni dei migranti che giungono in Europa, al fine di rendere sempre meno attraenti i movimenti secondari.

In tal senso, una lettura realista del fenomeno migratorio impone di considerare che alcuni Stati presentano inevitabilmente fattori di maggiore attrazione rispetto ad altri e che un sistema comune di asilo che sia più equo e sostenibile va costruito proprio a partire da tali differenze. Se è vero che, sempre per un principio di equità, non è ammissibile concedere in merito alla destinazione una totale libertà di scelta, che andrebbe a svantaggio degli Stati del centro e nord Europa, è anche vero che sono necessari meccanismi che alleggeriscano tempestivamente la pressione sugli Stati di frontiera, quando necessario, e che al contempo tengano in considerazione le preferenze dei soggetti interessati, quantomeno nel momento in cui si ha una redistribuzione delle domande.

La proposta della Commissione include un meccanismo correttivo da attivare nel momento in cui uno Stato membro si trova a confrontarsi con un numero di richieste superiore al 150% della sua quota prestabilita, calcolata sulla base

¹²⁶ Proposta della Commissione del 4 maggio 2016, COM (2016) 270 def. 2016/0133 (COD), di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione).

della popolazione e del PIL dello Stato medesimo¹²⁷. In questo modo si continuano ad ignorare le aspirazioni dei richiedenti protezione rispetto alle loro prospettive di integrazione, rischiando di favorire tra questi un sentimento di esclusione sociale, ma anche la tentazione verso i movimenti secondari¹²⁸. Sarebbe invece più efficace concedere un limitato diritto di scelta che tenga conto anche delle affinità del richiedente con un determinato Stato. Affinità che possono consistere in legami linguistici e culturali o nella presenza di una radicata comunità di migranti provenienti dal medesimo Paese di origine. Tali fattori favorirebbero l'integrazione dei beneficiari di protezione con vantaggi sia per i soggetti che per gli Stati coinvolti.

La relazione del Parlamento europeo in merito alla proposta presentata dalla Commissione si muove parzialmente in questa direzione, prevedendo che, laddove non sia possibile determinare lo Stato competente all'esame di una domanda di protezione internazionale, venga elaborato un elenco di quattro Stati membri che accolgono un numero minore di richiedenti asilo rispetto alla quota stabilita ai fini dell'attivazione del meccanismo correttivo, dando al richiedente la possibilità di esprimere la propria preferenza in merito allo Stato membro di destinazione, dopo avergli fornito le informazioni relative a ciascun Paese¹²⁹.

Inoltre è essenziale imparare dal passato e nello specifico dalla crisi migratoria del 2014-2016: le soluzioni non possono più essere pensate in ottica emergenziale, ma sistematica e, soprattutto, devono essere effettivamente attuate. L'esperienza delle decisioni di ricollocazione a favore di Grecia ed Italia¹³⁰, con la relativa opposizione di Slovacchia, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, deve essere un monito affinché la solidarietà intra-europea in materia di asilo non rimanga semplicemente un nobile proposito, ma sia tutelata tramite sanzioni nei confronti degli Stati che non la applicano. La distribuzione di rifugiati e richiedenti protezione tra Stati membri dovrebbe essere basata su uno schema obbligatorio, e non volontario, di condivisione degli oneri a lungo termine. Nello specifico andrebbero previste sanzioni, anche dal punto di vista economico, per gli Stati membri che non adempiono ai propri obblighi¹³¹. La discussione sulla riforma del sistema Dublino deve considerare tutti questi

¹²⁷ Articoli 22, 23, 34-36, 43-44 della proposta della Commissione *di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio*.

¹²⁸ ANGELONI, SPANO (2018: 487).

¹²⁹ Relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del 6 novembre 2017, A8-0345/2017, *sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*. Si vedano in particolare gli emendamenti all'articolo 36.

¹³⁰ Nello specifico: decisione (UE) del Consiglio, del 14 settembre 2015, 2015/1523, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, e decisione (UE) del Consiglio, del 22 settembre 2015, 2015/1601, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*.

¹³¹ ANGELONI, SPANO (2018: 481).

aspetti se si desidera creare un impianto funzionante e giusto sia per gli Stati che per le persone coinvolte.

Rispondendo alla terza questione, infine, la Corte chiarisce che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione la questione se l'articolo 4 della Carta osti a che un richiedente protezione internazionale sia trasferito verso lo Stato membro di regola competente per l'esame della sua domanda, nell'ipotesi in cui, in caso di riconoscimento di tale protezione nel suddetto Stato, l'interessato sarebbe esposto a un grave rischio di subire un trattamento contrario al summenzionato articolo a causa delle prevedibili condizioni di vita in cui verrebbe a trovarsi in quanto beneficiario di protezione.

Affinché si verifichi la violazione dell'articolo 4, deve comunque sussistere la concreta possibilità che, in caso di trasferimento e *dopo* la concessione dello *status* di beneficiario di protezione internazionale, l'interessato si trovi, a causa di carenze sistemiche nello Stato competente, in una situazione di estrema deprivazione materiale, tale da costituire una forma di trattamento inumano o degradante. Nel valutare la situazione nello Stato di destinazione, il giudice investito del ricorso avverso una decisione di trasferimento deve basarsi su elementi oggettivi, attendibili, precisi ed aggiornati, comprese le relazioni di organizzazioni non governative indipendenti. Non è quindi sufficiente fare affidamento sul principio della reciproca fiducia tra Stati membri, ma va verificata l'eventuale esistenza di carenze sistemiche che raggiungano una elevata soglia di gravità.

La sentenza *Jawo* costituisce dunque un passo ulteriore verso una maggiore protezione dei diritti dei soggetti interessati, dal momento che la Corte ricorda come il SECA si basi sulla garanzia che la sua applicazione non comporti, in nessuna fase e sotto alcuna forma, un grave rischio di violazioni dell'articolo 4 della Carta. Sarebbe contraddittorio che l'esistenza di un tale rischio nella fase della procedura di asilo impedisca un trasferimento, mentre invece questo venga tollerato quando tale procedura si è conclusa con il riconoscimento di una protezione internazionale: anche nel caso in cui le carenze sistemiche colpiscono il sistema di accoglienza successiva al riconoscimento della protezione il trasferimento è inammissibile. Del resto, ammettere che dopo il formale riconoscimento dell'asilo i beneficiari vengano a trovarsi in una condizione di estrema deprivazione materiale significherebbe che lo stesso Stato che ha riconosciuto il bisogno di proteggere gli individui in questione contribuisce ad aumentarne la vulnerabilità. Questo deriverebbe da una lettura errata degli scopi del SECA e trasformerebbe il diritto alla protezione in un costrutto giuridico effimero: se il sistema di asilo non tiene conto delle necessità basilari di coloro i quali beneficiano di detto *status* significa che questo è fondamentalmente mal concepito¹³².

Il superamento della presunzione assoluta di fiducia reciproca è sicuramente positivo, ma si deve anche evidenziare come il SECA sia ancora distante da un'esecuzione pienamente coerente con i diritti fondamentali della persona, compresi quelli connessi al principio di *non refoulement*. Resta auspicabile

¹³² FULLERTON (2016: 94).

una maggiore armonizzazione delle procedure nazionali, per la quale potrà risultare nuovamente decisiva la spinta imposta dalla giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo¹³³.

¹³³ Fois (2015: 517).

BIBLIOGRAFIA

ANCI, CARITAS ITALIANA, CITTALIA, FONDAZIONE MIGRANTES, SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR, UNHCR (2017), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, reperibile online.

ANGELONI, SPANO (2018), *Asylum Seekers in Europe: Issues and Solutions*, in *International Migration & Integration*, p. 473 ss.

BATTJES, BROUWER (2014), *The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law?*, in *Review Of European Administrative Law*, p. 183 ss.

BAULOZ (2017), *Le règlement Dublin à l'épreuve du principe de non-refoulement: chronique d'une crise annoncée*, in *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, p. 139 ss.

BROUWER (2013), *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht Law Review*, p. 135 ss.

CARTABIA (2001), *Ambito di applicazione*, in BIFULCO et al. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, p. 344 ss.

CHERUBINI (2015), *Asylum law in the European Union*, London.

D'AMICO (2001), *Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale*, in BIFULCO et al. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, p. 319 ss.

DE MOL (2016), *Article 51 of the Charter in the legislative process of the member States*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, p. 640 ss.

DEL GUERCIO (2016), *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli.

DEN HEIJER (2016), *The practice of shared responsibility in relation to refoulement*, in NOLLKAEMPER et al. (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, p. 481.

ID. (2017), *Remedies in the Dublin Regulation: Ghezelbash and Karim*, in *Common Market Law Review*, p. 859 ss.

DI FILIPPO (2018), *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: the need to take the Dublin bull by the horns*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, p. 41 ss.

DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (1997), *Commentary on the Refugee Convention 1951. Articles 2-11, 13-37*, p. 48 ss., reperibile online.

FOIS (2015), *La Corte europea dei diritti dell'uomo sanziona i respingimenti verso gli Stati con sistemi d'asilo inefficienti: interesse della sentenza Tarakhel c. Svizzera ai fini di una valutazione sotto questo profilo del Sistema CEDU e del Sistema Dublino*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, p. 504 ss.

FRONZA, PUSTORINO (2017), *Spiegazione relativa all'articolo 4 – Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, in MASTROIANNI et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, p. 73 ss.

FULLERTON (2016), *Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides with European Human Rights Law*, in *Harvard human rights journal*, p. 57 ss.

GROPPI (2001), *Portata dei diritti garantiti*, in BIFULCO et al. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, p. 351 ss.

HRUSCHKA (2014), *The (reformed) Dublin III Regulation – a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?*, in *ERA Forum*, p. 469 ss.

MORENO-LAX (2017), *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, p. 740 ss.

MORGADES-GIL (2017), *The Right to Benefit from an Effective Remedy against Decisions Implying the Return of Asylum-seekers to European Safe Countries*, in *European Journal of Migration and Law*, p. 255 ss.

OLIVETTI (2001a), *Dignità umana*, in BIFULCO et al. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, p. 38 ss.

ID. (2001b), *Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, in BIFULCO et al. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, p. 60 ss.

OXFAM (2017), *La lotteria Italia dell'accoglienza. Il sistema dell'emergenza permanente*, in *Oxfam briefing papers*, reperibile online.

ROSAS (2012), *When is the EU Charter of fundamental rights applicable at national level?*, in *Jurisprudencija*, p. 1269 ss.

SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE (2016), *Reception conditions in Italy*, p. 32 ss., reperibile online.

THIELEMANN (2018), *Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, p. 63 ss.

VICINI (2015), *Regolamento Dublino e principio di non-refoulement, the Never-ending Story: il caso Tarakhel C. Svizzera*, in *La Comunità Internazionale*, p. 203 ss.

VILLANI (2017), *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, V ed.

WALKILA (2016), *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Groningen

SITOGRAFIA

www.consilium.europa.eu

www.curia.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.eur-lex.europa.eu

www.europarl.europa.eu

ABSTRACT

The Common European Asylum System (CEAS) was shaped to guarantee an adequate assistance to each foreigner in need of international protection, in compliance with the principle of non-refoulement. The system's corner stone is the Dublin III Regulation which has the objective to avoid and prevent secondary movements of asylum seekers by assigning to a single Member State the responsibility for the exam of the request of protection.

The migratory pressures, which led to the so-called "refugee crisis" between 2014 and 2016, tested the reception systems of the States that are at the external borders of the Union and more generally the CEAS itself, especially with regard to the principle of solidarity and fair sharing of the charges deriving from the reception of applicants, as prescribed by Article 80 TFEU. This prompted the European Commission to define new steps towards a necessary reform of the European asylum system and in particular of the Dublin system, with a view to a greater sharing of responsibilities between Member States. This should also guarantee respect for the rights of applicants for international protection, whose interests are not safeguarded by the current legislation, even if they should be protected, also in order to make the redistribution of applications more equitable, thus discouraging the secondary movements.

Nevertheless, in spite of the proposal for a reform of the entire system, as developed by the European Commission in 2016, an agreement among Member States seems far from being reached.

In such a context, both the Court of Justice of the EU and the European Court of human rights have highlighted various complications rising from the application of said Regulation, including delayed transfers to the designed member State and incongruences between the Dublin III Regulation and the European law protecting human rights.

Such problems have risen in the case C-163/17, *Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, that regards a request for a preliminary ruling concerning the interpretation of Article 29(1) and (2) of the Dublin Regulation, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, and Article 4 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

The request has been made in proceedings between Mr Abubacarr Jawo and the Federal Republic of Germany, concerning a decision to transfer the person concerned to Italy. Mr Jawo is a Gambian national who reached Italy by sea, from where he travelled on to Germany, where he applied for asylum. As Mr Jawo had already lodged, according to the Eurodac database, an application for asylum in Italy, the German Federal Office for Migration and Refugees requested the Italian authorities to take him back. Those authorities did not

respond to that request. Moreover, the transfer did not take place because Mr Jawo was not present at the accommodation centre where he lived.

In the appeal against the transfer decision Mr Jawo has maintained that he had not absconded in order to avoid such transfer and that the Federal Office was not entitled to extend the time limit for the transfer. He added that his transfer to Italy was inadmissible because there are systemic flaws in the asylum procedure and in the reception conditions for applicants in said nation.

In those circumstances, the German Administrative Court decided to refer three questions to the CJEU for a preliminary ruling.

The German Court asked if an asylum seeker is absconding within the meaning of the second sentence of Article 29(2) of the Dublin III Regulation only where he deliberately evades the reach of the national authorities responsible for carrying out the transfer in order to prevent or impede it, or if it is sufficient that he leaves his accommodation for a prolonged period and the authority is not informed of this. Moreover, the question concerned the possibility for the asylum seeker to rely on the correct application of that provision and to plead, in proceedings against the transfer decision, that the transfer time limit of six months has expired, since he had not absconded.

The second question concerns the extension of the time limit provided under Article 29(1) of the Dublin III Regulation and specifically whether it is possible only as a result of an agreement between the transferring and the responsible Member States, before the expiry of the time limit.

Finally, the German Court asked if the transfer of the asylum seeker to the Member State responsible is inadmissible if, in the event of international protection status being granted, he would be exposed there to a serious risk of experiencing inhuman or degrading treatment, in view of the expected living conditions. The Judge also asked if this question falls within the scope of application of EU law and according to which criteria the living conditions of a person recognised as a beneficiary of international protection have to be evaluated.

The Court of Justice gave its judgment on 19 March 2019, after hearing the Opinion of the Advocate General and after considering the observations submitted on behalf of Mr Jawo, of the Governments of Member States and of the European Commission.

In order to express their reasoning both the Advocate General and the CJEU have taken into account the legal context, that is analysed through this thesis. Such a context includes both International law and European law. The first includes the Convention relating to the Status of Refugees, signed in Geneva on 28 July 1951, and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. While European law concerns the Dublin Regulation, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Qualification, Reception and Procedure Directives. German law concerning asylum and international protection will also be briefly taken into account.

The Advocate General, Melchior Wathelet, defined the correct interpretation of Article 29 of the Dublin Regulation in relation to the specific circumstances of the case, stating that, given the lack of detail in the wording of the Dublin III Regulation, the concept of ‘absconding’ must be interpreted having regard not only to its wording, but also its context and the objectives pursued by the rules of which it is part. This means that an applicant for international protection must have an effective and rapid remedy available to him, which enables him to rely on the expiry of the six-month period as defined in Article 29(1) and (2) that occurred after the transfer decision was adopted by affirming that he did not abscond.

Moreover, Article 29(2) must be interpreted as meaning that the applicant for international protection who leaves his accommodation can be considered as absconding only if he has been informed of the restrictions on his right to move freely and of his obligations to report to the competent national authorities. The Member States do not need to prove the intention of the applicant to leave in order to avoid the transfer.

The same provision must be interpreted as meaning that where it is established that the person concerned has absconded, the requesting Member State may unilaterally extend the time limit of 6 months to a maximum of 18 months, provided that it informs the other Member State of the postponement of the transfer before the expiry of the six-month time limit. The extension of the transfer time limit can arise as the simple result of the fact that the requesting Member State informs the Member State responsible. An agreement is therefore not required.

Regarding the third question, the Advocate General affirms the general and absolute nature of the prohibition of inhuman and degrading treatment laid down in Article 4 of the Charter. This implies that the scope of EU law covers the question whether the transfer of an applicant for international protection to the Member State responsible under Article 29 of the Dublin III Regulation is unlawful if, in the event of international protection being granted in that Member State, he would be exposed there to a substantial risk of treatment of the kind referred to in Article 4 of the Charter. This conclusion collides with the comments of the Member States, according to which such a question should not involve EU law, because as far as the treatment of refugees is concerned, Member States act under their own powers with measures that therefore do not fall within the scope of the Charter.

Additionally, the mandatory nature of this prohibition means that the transfer of an applicant to the responsible Member State is unlawful if, in the event of international protection being granted in that Member State, he would be exposed to a substantial risk of treatment of the kind referred to in Article 4 of the Charter. Consequently, the transfer of an applicant for international protection within the of the Dublin III Regulation can take place only in conditions which preclude that transfer from resulting in a substantial risk of the

person concerned suffering inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 4 of the Charter after the grant of international protection. An examination of the conditions in the responsible Member State would not be premature, because the determination of such State, the examination of the application for international protection and the possible recognition of that protection are all part of the CEAS, so if a risk of inhuman and degrading treatment in the Member State responsible has been claimed, it would be unfair to separate these stages. By affirming this, the Advocate General confirms what had been claimed by Mr Jawo.

In this case the application of the principle of mutual trust, as suggested by Member States, is not sufficient to guarantee that the rights of the applicant for international protection would be respected in the Member State of destination. According to the Advocate General, it is necessary to evaluate the situation of the reception system in the responsible State to effectively avoid the risk of violation of Article 4 of the Charter.

In fact, the presumption of compliance of every Member State with law protecting fundamental rights is not irrebuttable. In order to find that there are substantial grounds for believing that beneficiaries of international protection would be exposed to a real risk of being subjected to inhuman or degrading treatment, they must find themselves in a particularly serious situation resulting from systemic flaws that affect them in that Member State. The determination of such a situation must be based on the evidence submitted by the person concerned and on all the relevant facts related to the living conditions of beneficiaries of international protection in the Member State identified as responsible, including laws and regulations and their implementation. The national courts must also rely on reports from NGOs and, if necessary, appoint an expert.

The judgment of the Court maintains the general scheme of the comments of the Advocate General, while it collides with the ones submitted by the Member States.

In its answer to the first question, the Court stated that the provision must be interpreted as meaning that an applicant absconds where he deliberately evades the reach of the national authorities responsible for his transfer, in order to prevent it, provided that he has been informed of his obligations in that regard, which it is for the referring Judge to determine. Additionally, the applicant has the possibility of proving that the fact that he has not informed the authorities of his absence is due to valid reasons. In fact, Article 27(1) of Dublin III Regulation must be interpreted as meaning that, in proceedings against a transfer decision, the person concerned may rely on Article 29(2) by claiming that the six-month transfer time limit had expired because he had not absconded. The right to an effective remedy is therefore reaffirmed in relation to the correct application of procedural guarantees.

The CJEU answered the second question by stating that this provision must be interpreted as meaning that, in order to extend such limit by a maximum of eighteen months, it suffices that the requesting Member State informs the responsible one, before the end of the six months, that the person concerned has absconded and specifies a new transfer time limit.

The fact that a mutual arrangement is not required is meant to avoid excessive use of time and resources, needed for exchanges between the two States. Difficulties would arise also from the lack of response from the requested State, whose passivity would be enough to exclude the extension of the term, if the agreement between the involved States was requested. Such a lack of collaboration between States is one of the main problems of the Dublin system. It would therefore be necessary to reaffirm the significance of inter States cooperation and of the fair sharing of responsibilities between Member States, as required by Article 80 TFEU.

As far as the third question is concerned, according to the Court, EU law must be interpreted as meaning that the question whether Article 4 of the Charter of Fundamental Rights precludes the transfer of an applicant for international protection if the applicant would be exposed to a substantial risk of suffering inhuman or degrading treatment, on account of the living conditions that he could face as a beneficiary of international protection in that Member State, falls within its scope.

Furthermore, Article 4 of the Charter must be interpreted as precluding such transfer, but only if reliable and updated information shows that there is a real risk that the applicant would find himself in a situation of extreme poverty, should he be transferred. In this regard, the deficiencies of a State's asylum system need to reach a particularly high level of severity.

The most significant outcome of the judgment delivered by the *Jawo* case is that the CJEU stated for the first time that the transfer is not admissible also if the asylum seeker risks a severe violation of human dignity in relation to the situation in which he would find himself as a beneficiary of international protection, which means after the transfer and at the end of the asylum procedure. In the past such a conclusion had been reached only if the risk derived from the transfer itself or the reception conditions faced during the procedure.

In fact, the Common European Asylum System and the principle of mutual trust depend on the guarantee that the application of that system will not result, at any stage and in any form, in a serious risk of violations of Article 4 of the Charter. Therefore, if the existence of such a risk at the stage of the asylum procedure prevents a transfer, the same risk cannot be tolerated when that procedure has resulted in the recognition of protection.

The analysis of this judgment restates the need for a deep revision of the Dublin system and the CEAS as a whole, in particular regarding the respect of procedural guarantees and of applicants' fundamental rights. This means safeguarding their dignity as human beings during the whole asylum process but

also protecting their rights to obtain a fair trial and an effective remedy against transfer decisions. The reform should make the system more rapid and fair, both for the States and the human beings concerned, ensuring the fair sharing of responsibility among Member States. The harmonization of reception condition would improve the social and economic integration of beneficiaries of protection, while the effective collaboration of States would lessen the pressure on the States at the borders and the antagonism between Northern and Southern Europe.