

**Sospensione unilaterale dei trasferimenti e carenze
sistemiche nel regolamento Dublino III: la sentenza
del 19 dicembre 2024 nel caso *RL, QS c.*
*Bundesrepublik Deutschland***

Prof. Francesco Cherubini

RELATORE

Giulia Principi

CANDIDATO

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I: IL REGOLAMENTO DUBLINO III: TRASFERIMENTI, CARENZE SISTEMICHE E TUTELA DEI DIRITTI UMANI	
1.1 L'evoluzione delle competenze dell'Unione europea in materia di asilo: dalla Comunità alla politica comune	7
1.2 Le novità introdotte dal regolamento 604/2013 (Dublino III) e i criteri per la determinazione dello Stato competente	13
1.3 Il trasferimento del richiedente asilo verso lo Stato competente: disciplina, garanzie e limiti.....	19
1.4 La valutazione delle carenze nelle condizioni di accoglienza e nelle procedure di asilo: i limiti al trasferimento per la tutela dei diritti umani	24
CAPITOLO II: IL PROCEDIMENTO PRINCIPALE, LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI E IL PROCEDIMENTO DAVANTI ALLA CORTE	
2.1 La controversia principale: i fatti	29
2.2 Il contesto normativo.....	33
2.3 Le questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE	35
CAPITOLO III: LA GESTIONE ITALIANA DELL'ACCOGLIENZA	
3.1: La disciplina normativa del sistema di accoglienza in Italia.....	39
3.2: Le condizioni materiali di accoglienza e le violazioni degli standard europei	43
CAPITOLO IV: RAGIONAMENTI E CONCLUSIONI DELLA CORTE.....	
4.1 Le osservazioni preliminari della Corte di giustizia	48
4.2 Il giudizio della Corte di giustizia	51
4.3 Implicazioni della sentenza nelle cause C-185/24 e C-189/24 nel diritto dell'Unione	52
CONCLUSIONI.....	55
BIBLIOGRAFIA.....	57

INTRODUZIONE

“I pregi delle democrazie liberali non consistono nel potere di chiudere le proprie frontiere, bensì nella capacità di prestare ascolto alle richieste di coloro che, per qualunque ragione, bussano alle porte”

BENHABIB (2005: 223).

L’immigrazione è un fenomeno ricorrente nella storia dell’umanità, una realtà costante che si manifesta nei secoli e tra diversi popoli. Il diritto di migrare, noto anche come *ius migrandi*, è stato uno dei primi diritti fondamentali¹ riconosciuti nella storia ed oggi trova fondamento nell’ordinamento giuridico internazionale. L’art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948² ribadisce, infatti, il diritto di ogni individuo a lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e a farvi ritorno; e l’art. 12, co. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici³ afferma che “[o]gni individuo è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio”. Secondo l’Organizzazione mondiale per le migrazioni (OIM) nel 2024 i migranti a livello globale erano circa 281 milioni, pari al 3,6% della popolazione globale⁴. Si pensi che il totale stimato di 281 milioni di persone è di 128 milioni superiore rispetto al 1990 e più di tre volte il numero stimato nel 1970⁵. L’Europa, dopo essere stata per diversi secoli un bacino di emigrazione, negli ultimi 25 anni è diventata una terra di immigrazione. Infatti, il numero di migranti internazionali è passato da 49,6 milioni nel 1990 a 86,7 milioni nel 2020, evidenziando un aumento di 37,1 milioni di persone in tre decenni; un incremento, questo, che colloca l’Europa come uno dei principali continenti di destinazione per gli immigrati a livello globale, secondo solo all’Asia. Se si considerano le condizioni di ingresso e soggiorno, emerge che il 60% degli immigrati in Europa accede principalmente attraverso tre canali: immigrazione familiare, immigrazione per motivi lavorativi e richiesta di asilo⁶. Analizzando in dettaglio quest’ultima, si rileva che la domanda d’asilo rappresenta il flusso migratorio che ha registrato la crescita più significativa negli ultimi anni. Alla fine del 2021 i rifugiati, ovvero coloro che dopo aver presentato una richiesta di asilo per timore di persecuzioni nel proprio paese d’origine hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato, costituivano circa il 10% del totale mondiale in

¹ KANT (2013: 69). Kant parla di “diritto di visita”, spettante a tutti gli individui in virtù del “diritto al possesso comunitario della superficie della terra”.

² Dichiarazione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948, n. 217 A (III), *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*.

³ Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 23 marzo 1976.

⁴ Rapporto, Organizzazione internazionale per le migrazioni del 7 maggio 2024, *Rapporto mondiale sulle migrazioni 2024*.

⁵ Rapporto sulla migrazione globale 2020, Centro di Ateneo per i diritti umani, Università di Padova.

⁶ DELEO (2007: 33).

Europa, un numero che è aumentato a circa il 20% nel 2022 in seguito all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia.

Il concetto di *asilo* ha origini profonde nella storia umana ed è stato progressivamente codificato dal diritto internazionale. L'elemento che accomuna il concetto odierno di asilo a quello dei secoli passati è la sua funzione primaria: offrire protezione a chi, trovandosi in pericolo di vita, rischierebbe gravi conseguenze al di fuori di un luogo sicuro. In origine, il termine asilo indicava luoghi sacri cui era riconosciuto il privilegio di offrire rifugio a chi vi cercava protezione, sottraendolo alle persecuzioni. Si riteneva, infatti, che un'autorità divina garantisse l'inviolabilità di tali spazi. Con l'avvento del cristianesimo questo termine acquisì ulteriore rilevanza: i luoghi di culto, considerati al di fuori del controllo delle autorità terrene, divennero rifugi sicuri per i perseguitati. Tuttavia, con la dissoluzione del Sacro Romano Impero, l'asilo religioso iniziò a perdere importanza poiché costituiva un limite alla giurisdizione dei nascenti Stati nazionali, impegnati a rafforzare la loro sovranità e ad emanciparsi dal potere della Chiesa⁷. Questo cambiamento portò all'affermazione di una nuova forma di asilo, cioè quella territoriale, fondata sul principio dell'inviolabilità dei confini statali e sull'obbligo di tutelare gli stranieri rifugiati, proteggendoli da eventuali persecuzioni da parte del paese d'origine. Tuttavia, è solo nel XX secolo, con lo scoppio delle due guerre mondiali, che l'istituto dell'asilo assunse una rinnovata centralità a causa delle modifiche territoriali determinate dai trattati di pace. Difatti nel dopoguerra, precisamente il 3 dicembre 1949, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) istituì l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) che, da allora, è diventato il principale organo internazionale incaricato della tutela dei rifugiati.

A consolidare ulteriormente la protezione internazionale dei rifugiati contribuirono due strumenti: la Convenzione di Ginevra del 1951⁸ con il relativo Protocollo del 1967 e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU)⁹. Questi accordi segnarono un passaggio importante: se in passato l'asilo era strettamente legato all'autorità che esercitava la propria sovranità sui luoghi di rifugio, fosse essa divina, ecclesiastica o statale, da quel momento in poi si affermò come un istituto finalizzato principalmente alla tutela dei diritti umani individuali.

In questo nuovo quadro giuridico, la definizione stessa di rifugiato assume una connotazione precisa. Un individuo è riconosciuto come rifugiato nel momento in cui soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 1, par. A., co. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, che lo definisce come colui che:

“[...] a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni

⁷ FERRARI (2020: 3 ss.).

⁸ Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

⁹ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.

politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra [...]”¹⁰.

La necessità di stabilire criteri chiari per identificare chi abbia diritto alla protezione internazionale ha portato, nel tempo, all’elaborazione di strumenti normativi specifici nei vari Stati per regolamentare le richieste d’asilo e garantire un’equa distribuzione delle responsabilità. Questo è riscontrabile anche nel contesto dell’Unione europea, dove la gestione delle domande d’asilo rappresenta una delle sfide più complesse. Essendo una delle principali destinazioni dei flussi migratori, l’Unione europea (UE) si trova spesso ad affrontare il delicato equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e la distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri. In questo contesto, il regolamento di Dublino rappresenta un elemento centrale nel sistema europeo comune di asilo. Ideato come meccanismo di cooperazione tra Stati volto ad assicurare che, in relazione ad una determinata domanda di protezione internazionale, un unico Stato membro sia competente a pronunciarsi¹¹, è da sempre fonte di acceso dibattito sia per gli oneri che finisce per imporre sugli Stati membri di primo ingresso¹², sia per le problematiche interpretative cui ha dato adito nella sua prassi applicativa¹³. Il ricorso frequente al principio del primo ingresso, secondo cui in linea generale è il primo Stato membro dell’UE in cui il richiedente è entrato illegalmente ad essere responsabile per l’esame della sua domanda di protezione internazionale, ha sollevato numerose tensioni, portando anche a controversie giuridiche. Ne sono prova le recenti cause C-185/24 e C-189/24 (*RL e QS c. Bundesrepublik Deutschland*) dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), la cui analisi sarà oggetto del presente elaborato.

La controversia ha preso origine dalla decisione delle autorità tedesche di respingere le domande di asilo di due cittadini siriani, individuando l’Italia come Stato competente per l’esame della richiesta secondo i criteri del regolamento di Dublino. Tuttavia, la sospensione unilaterale dei trasferimenti verso l’Italia, giustificata dal Paese appellandosi alla saturazione delle strutture di accoglienza, ha sollevato il dubbio sulla possibile esistenza di carenze sistemiche tali da impedire il trasferimento. Il giudice tedesco ha pertanto sottoposto alla CGUE una questione pregiudiziale volta a chiarire se la semplice sospensione delle prese in carico da parte dell’Italia fosse sufficiente a escludere il trasferimento sulla base del rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell’art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Alla luce di questa cornice giuridica, il presente elaborato si propone di esaminare il quadro normativo e giurisprudenziale relativo al sistema di Dublino

¹⁰ Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

¹¹ DAVIS (2020: 261).

¹² FULLERTON (2013: 60 ss.).

¹³ SALERNO (2010: 4 ss.).

III, soffermandosi sulla disciplina dei trasferimenti e sulla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, poiché rilevanti ai fini dell'analisi delle cause C-185/24 e C-189/24. Per comprendere le criticità applicative del sistema, il primo capitolo esaminerà la nascita e l'evoluzione del sistema europeo comune d'asilo, concentrandosi in particolare sul regolamento di Dublino dalla sua introduzione ad oggi, ponendo attenzione ai criteri di determinazione dello Stato competente e alle garanzie previste per i richiedenti asilo. Ci si soffermerà, come detto, anche sul tema dei trasferimenti e dei limiti posti dal diritto dell'Unione europea per tutelare i diritti umani, in particolare quando si ravvisano carenze sistemiche nei sistemi di accoglienza e nelle procedure di asilo di uno Stato membro. Successivamente, il secondo capitolo sarà dedicato allo studio della controversia alla base delle cause C-185/24 e C-189/24, ricostruendo il contesto normativo e le questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE. Poiché le cause riunite prendono in esame anche le condizioni di accoglienza previste dalla Repubblica italiana, il terzo capitolo sarà volto ad approfondire tali aspetti, evidenziando i limiti e le carenze riscontrabili nel contesto nazionale. Infine, il quarto capitolo tratterà la sentenza della Corte di giustizia, illustrandone il ragionamento giuridico e valutando le implicazioni che essa comporta per il diritto dell'Unione. L'analisi della pronuncia della CGUE nelle cause C-185/24 e C-189/24 rappresenta un'occasione per riflettere sul futuro delle politiche migratorie europee e sul bilanciamento tra solidarietà tra Stati membri e tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Questa sentenza si inserisce in un contesto in cui, nonostante gli indubbi passi avanti registrati, non possono essere ancora considerate del tutto risolte le problematiche relative alla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale¹⁴.

Ritengo che la questione dei diritti dei migranti, lungi dall'essere un problema esclusivamente giuridico, rappresenti un banco di prova per la nostra civiltà, poiché offre una prospettiva privilegiata per analizzare più a fondo aspetti della nostra organizzazione sociale. Osservando apparentemente gli *altri* possiamo imparare molto su noi stessi, proprio come affermava Platone, secondo cui: “[...] [s]e uno, con la parte migliore del suo occhio, cioè la pupilla, guarda la parte migliore dell'occhio dell'altro vede sé stesso [...]”¹⁵. Affinché, però, nell'altro non si cerchi la conferma del proprio mondo e modo di essere, ma bensì il riconoscimento di comune umanità.

¹⁴ MARINAI (2024: 1).

¹⁵ PLATONE (132e-133b).

CAPITOLO I: IL REGOLAMENTO DUBLINO III: TRASFERIMENTI, CARENZE SISTEMICHE E TUTELA DEI DIRITTI

1.1. L'evoluzione delle competenze dell'Unione europea in materia di asilo: dalla Comunità alla politica comune

La gestione della migrazione nell'Unione europea (UE) si basa su un quadro normativo fondato sul principio di solidarietà ai sensi dell'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), finalizzato a regolamentare in modo efficace tanto i flussi migratori legali quanto quelli irregolari. Per quanto riguarda la migrazione regolare, l'UE è responsabile della definizione dei criteri per l'ingresso e in parte la permanenza dei cittadini di paesi terzi che entrano e risiedono legalmente nei suoi Stati membri¹⁶. Con riferimento all'immigrazione irregolare, l'Unione europea è incaricata di adottare misure volte a prevenirla e contrastarla, con particolare attenzione alle politiche di rimpatrio, finalizzate a garantire il ritorno nei paesi di origine o di provenienza di chi non soddisfa i criteri di ingresso e soggiorno negli Stati membri¹⁷. Al tempo stesso, nell'ambito della gestione dei flussi migratori, l'Unione europea non si limita al contrasto dell'immigrazione irregolare, ma si impegna anche a garantire protezione a coloro che ne hanno diritto. Infatti, in materia di asilo l'UE mira a riconoscere uno *status* di protezione adeguato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di tutela internazionale, nel rispetto del principio di *non respingimento*. Tale principio è sancito dal diritto internazionale¹⁸ e vieta il rimpatrio forzato verso paesi in cui sussista un rischio concreto di persecuzione, tortura, trattamenti inumani o degradanti o altre gravi violazioni dei diritti umani. Di conseguenza, il diritto di asilo assicura a chiunque stia fuggendo da tali situazioni di fare richiesta di protezione internazionale. Questo diritto fondamentale è riconosciuto sia dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, sia dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

L'acquisizione di competenze da parte dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione è il risultato di un'evoluzione normativa che ha visto progressivamente ampliarsi l'ambito di azione dell'UE in tali settori. In origine, il Trattato di Roma del 1957, che ha istituito la Comunità economica europea (CEE) ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1958, non attribuiva alla Comunità alcuna competenza specifica in materia migratoria¹⁹. Il suo obiettivo principale era la creazione di un mercato comune volto a favorire la libera circolazione di lavoratori, beni, servizi e capitali tra gli Stati membri, eliminando le

¹⁶ GARGIULO (2012: 83 ss.).

¹⁷ CELLAMARE (2012: 231 ss.).

¹⁸ Cfr. art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951.

¹⁹ FULLERTON (2016: 64).

barriere interne. Tuttavia, pur in assenza di una normativa espressa in materia di asilo, la gestione della *questione migratoria* veniva affrontata indirettamente nell'ambito delle strategie per la realizzazione del mercato interno e della libera circolazione dei lavoratori. Questo processo ha portato nel tempo all'estensione delle competenze comunitarie anche a settori inizialmente non previsti, come l'immigrazione²⁰. L'esigenza di eliminare i controlli alle frontiere interne per garantire la piena libertà di movimento ha reso indispensabile un coordinamento tra gli Stati membri. Tuttavia, la rimozione di queste barriere implicava anche la necessità di una gestione comune delle frontiere esterne e di un'armonizzazione delle politiche di ingresso e soggiorno per i cittadini extracomunitari²¹.

Così, si arrivò alla firma dell'Atto unico europeo entrato in vigore il 1° luglio 1987 che ha fissato l'obiettivo di creare, entro il 1992, uno spazio senza frontiere interne, garantendo la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali²². La soppressione dei controlli alle frontiere interne rese evidente la necessità di bilanciare questa apertura con misure volte a garantire la sicurezza dei cittadini ed un rafforzamento dei controlli ai confini esterni. Di conseguenza, emerse con maggiore urgenza il bisogno di armonizzare le politiche migratorie degli Stati membri, comprese quelle in materia di asilo, al fine di evitare che l'abolizione delle frontiere interne potesse compromettere la sicurezza. Le strategie adottate per affrontare queste sfide si svilupparono lungo due direttrici principali: il potenziamento alle frontiere esterne e il rafforzamento della cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia all'interno dello spazio privo di frontiere²³. Il risultato di questi interventi fu l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 da Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Repubblica Federale Tedesca e Francia. Esso prevedeva la progressiva abolizione dei controlli alle frontiere interne, con l'obiettivo di creare un'area di libera circolazione garantendo al contempo la sicurezza. Un'ulteriore evoluzione della materia si riscontrò con la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen firmata il 19 giugno 1990, entrata in vigore il 26 marzo 1995 per Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Germania. Suddetta Convenzione non si limitò ad eliminare i controlli alle frontiere interne, bensì promosse una maggiore armonizzazione delle normative nazionali riguardanti la gestione delle frontiere esterne e le procedure di ingresso per i cittadini di paesi terzi, inclusi i richiedenti asilo²⁴. Pur in assenza di una competenza comunitaria pienamente riconosciuta in materia, queste misure contribuirono a delineare un modello unitario di gestione dei flussi migratori, volto a bilanciare la tutela del diritto d'asilo con la necessità di garantire la sicurezza dell'area europea. In quegli stessi anni, precisamente il 15 giugno del 1990, a Dublino venne approvata la Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in

²⁰ DELEO (2007: 37 ss.).

²¹ CHERUBINI (2012: 135 ss.).

²² Atto unico europeo, Lussemburgo e L'Aia, 17 e 28 febbraio 1986.

²³ DELEO (2007: 38 ss.).

²⁴ CHERUBINI (2012: 140 ss.).

uno degli Stati membri delle Comunità europee, meglio conosciuta come Convenzione di Dublino. Il documento era un trattato internazionale firmato da dodici Stati membri che, pur essendo tutti parte della Comunità europea, sottoscrissero l'accordo separatamente rispetto ai loro obblighi derivanti dal diritto comunitario. La Convenzione di Dublino, infatti, non apparteneva formalmente all'ordinamento comunitario, ma costituiva un trattato a sé stante, finalizzato a stabilire criteri uniformi per la determinazione dello Stato responsabile dell'esame delle domande di asilo. Oltre ai firmatari iniziali (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Danimarca), il sistema venne poi progressivamente esteso ad altri Stati, tra cui Svezia, Finlandia, Austria, Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein²⁵.

L'adozione della Convenzione mirava a prevenire fenomeni come l'*asylum shopping*²⁶, ovvero la possibilità per un richiedente di presentare domande in più Stati membri, ed a garantire che ogni richiesta venisse esaminata da un'unica autorità competente. Per questo motivo, il trattato stabiliva che la responsabilità dell'accoglienza e dell'esame della domanda spettasse, di norma, allo Stato di primo ingresso illegale nell'UE; un principio che, pur con le successive modifiche introdotte nel regolamento Dublino II (2003) e nel regolamento Dublino III (2013), è rimasto sostanzialmente invariato²⁷. A tal fine, la Convenzione stabiliva specifici criteri per l'assegnazione della competenza, introducendo il concetto di Stato responsabile per il controllo dell'ingresso degli stranieri nel territorio comunitario. L'art. 6 prevedeva che, qualora un richiedente asilo avesse attraversato irregolarmente la frontiera di uno Stato membro provenendo da un paese terzo e tale ingresso fosse dimostrabile, lo Stato in questione fosse responsabile dell'esame della domanda. Se il richiedente asilo però possedeva già un titolo di soggiorno o un visto valido rilasciato da uno degli Stati della Comunità, allora l'esame della domanda di protezione spettava proprio a quello Stato²⁸. Entrata in vigore nel settembre 1997, la Convenzione di Dublino, con valore giuridico vincolante, costituì una base fondamentale per lo sviluppo della futura legislazione europea in materia di asilo.

Per consolidare e rendere più efficace l'approccio comunitario in materia di asilo e immigrazione, la allora Comunità europea riconobbe la necessità di un ulteriore sviluppo normativo, che trovò un primo riconoscimento formale con l'adozione del Trattato di Maastricht. Entrato in vigore il 1° novembre del 1993, il Trattato istituì ufficialmente l'Unione europea, introducendo per la prima volta la politica comune in materia di asilo all'interno del quadro giuridico dell'UE²⁹. L'asilo venne inserito tra le materie di interesse comune nel terzo pilastro, dedicato alle questioni di Giustizia e affari interni (GAI), che

²⁵ FULLERTON (2016: 66).

²⁶ KIMARA (2021: 265).

²⁷ FERACI (2013: 6).

²⁸ Cfr. art 5, co. 1, della Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo.

²⁹ CHERUBINI (2012: 143 ss.).

comprendeva nove ambiti di cooperazione, tra cui l'immigrazione, l'asilo e il controllo delle frontiere esterne³⁰. Con l'avvento del Trattato, le politiche in materia di asilo e immigrazione relative ai cittadini di paesi terzi furono inquadrare in una logica intergovernativa, nel rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come stabilito dall'art. K2 del Trattato sull'Unione europea (TUE). La scelta di mantenere queste materie in un regime intergovernativo comportò l'applicazione del principio dell'unanimità per qualsiasi deliberazione in ambito GAI, limitando, di fatto, la capacità dell'Unione di adottare misure giuridicamente vincolanti. Una conferma della volontà degli Stati membri di preservare le proprie prerogative in materia³¹ si evidenzia nel mancato ricorso all'art. K9, che avrebbe permesso il trasferimento di alcune competenze del terzo pilastro, tra cui l'asilo, nell'ambito comunitario. Di conseguenza, le decisioni in materia di asilo continuarono ad essere definite principalmente a livello intergovernativo, con il Consiglio dell'Unione europea quale attore principale nella gestione della cooperazione tra gli Stati membri. Fu il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, a rappresentare un passo decisivo verso la comunitarizzazione delle politiche migratorie e di asilo. Con l'introduzione di questo Trattato diverse competenze precedentemente gestite a livello intergovernativo nel terzo pilastro furono trasferite al primo, conferendo all'Unione un ruolo più incisivo in settori quali immigrazione, asilo, gestione delle frontiere e visti. Queste materie furono inserite nel Titolo IV del Trattato, avviando un graduale percorso di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Tuttavia, nonostante il Trattato di Amsterdam avesse rappresentato un passo avanti significativo, l'integrazione della politica d'asilo nel primo pilastro non determinò un completo trasferimento di competenze all'Unione europea, ma avvenne attraverso compromessi e restrizioni³². Difatti, l'Unione non acquisì il potere di imporre vincoli assoluti ai governi nazionali, ma si limitò a fissare standard minimi da rispettare nelle legislazioni nazionali. Uno degli aspetti più complessi di questo processo è stata la mancata adesione di tutti gli Stati membri alle nuove disposizioni, in particolare per quanto riguarda il Titolo IV del Trattato CE e l'integrazione delle norme Schengen. Venne così introdotto il meccanismo della *integrazione differenziata*³³, che consentiva agli Stati inizialmente esclusi di aderire successivamente, in modo permanente o selettivo. Questo modello si applicò in particolare alla gestione dell'asilo e delle frontiere. Infatti, Regno Unito e Irlanda usufruirono della clausola di *opting-in*, che permetteva loro di aderire selettivamente alle politiche di immigrazione e asilo. La Danimarca, invece, scelse di mantenere un *opt-out* permanente, rimanendo esclusa dal Titolo IV, il che significava che non partecipava all'adozione di atti normativi in materia di asilo né era vincolata dalle relative disposizioni comunitarie. Delle criticità

³⁰ Cfr. art. K1 del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992.

³¹ CHERUBINI (2012: 145).

³² CHERUBINI (2012: 149).

³³ DELEO (2007: 51 ss.).

sorsero in merito all'adozione del sistema Dublino, al quale già partecipavano Irlanda, Regno Unito e Danimarca. Mentre i primi due hanno potuto aderire selettivamente grazie alla facoltà di *opting-in*, la posizione della Danimarca risultò più complessa. Poiché il paese non poteva applicare direttamente gli atti dell'Unione in materia di asilo, venne negoziato un accordo specifico che consentì alla Danimarca di adottare il sistema Dublino, pur restando formalmente al di fuori del quadro giuridico dell'UE.

Dal Trattato di Amsterdam si delineò un'azione coordinata tra gli Stati membri, attuata attraverso i Programmi di Tampere e poi dell'Aia e di Stoccolma, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione in materia di asilo, immigrazione e gestione delle frontiere³⁴. È con il Consiglio europeo di Tampere del 1999 che si posero le basi per il primo programma quinquennale con cui si stabilivano gli orientamenti politici per lo sviluppo delle neo-attribuite competenze nei settori dei controlli delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione³⁵. Le conclusioni del Programma di Tampere evidenziavano come l'adozione di una politica condivisa in questi ambiti fosse essenziale per la costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, garantendo protezione al contempo a coloro che cercavano rifugio all'interno dell'Unione.

A partire dal Programma di Tampere l'evoluzione normativa in materia di asilo si sviluppò in due fasi distinte, finalizzate alla costruzione progressiva di un Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Nella prima fase, dal 2000 al 2005, gli Stati membri dell'UE hanno adottato una serie di disposizioni legislative volte a introdurre requisiti dettagliati, per creare un livello minimo di armonizzazione delle norme nazionali³⁶. Tali norme riguardavano, per esempio, la determinazione dello Stato membro competente all'esame di una specifica domanda, le condizioni di accoglienza dei richiedenti e le regole procedurali relative alle decisioni in materia di asilo. Questi elementi sono stati recepiti mediante l'inserimento nel CEAS del regolamento EURODAC, della direttiva sulla protezione temporanea, del regolamento di Dublino, della direttiva sulle condizioni di accoglienza, della direttiva qualifiche e, infine, della direttiva procedure. La seconda fase, invece, puntava ad un livello più avanzato di uniformità normativa, con l'obiettivo di creare un sistema comune realmente omogeneo ed uniforme.

Uno degli atti normativi più rilevanti della *prima fase* fu il regolamento n. 343/2003, noto come Dublino II, adottato dal Consiglio il 18 febbraio 2003. Questo regolamento stabiliva i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare una domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo all'interno dell'Unione europea. Per esame della domanda di asilo si intende la valutazione della richiesta al fine di determinare se il richiedente possa ottenere lo *status* di rifugiato. L'obiettivo principale del regolamento era garantire una distribuzione equa delle

³⁴ FULLERTON (2016: 65).

³⁵ PASCALE (2019: 2 ss.).

³⁶ FULLERTON (2016: 65 ss.).

responsabilità tra gli Stati membri³⁷, identificando rapidamente il paese competente per l'esame della richiesta, evitando così che i richiedenti restassero bloccati in una situazione di incertezza amministrativa tra più Stati. Come la Convenzione del 1990, il regolamento n. 343/2003 mirava a prevenire il fenomeno dell'*asylum shopping*, ovvero la possibilità per i richiedenti di presentare domande in più paesi, ed a contrastare i cosiddetti *refugees in orbit*, ovvero situazioni in cui nessuno Stato si assume la responsabilità di esaminare la richiesta, lasciando i richiedenti in un limbo giuridico³⁸. Per garantire il raggiungimento di questi obiettivi, il regolamento Dublino II fissava una gerarchia di criteri per determinare lo Stato competente, basata sul principio generale secondo cui la competenza per l'esame della domanda spetta al paese che ha svolto il ruolo principale nell'ingresso o nel soggiorno del richiedente all'interno dell'Unione, con eccezioni per salvaguardare l'unità della famiglia. Se nessuno dei criteri stabiliti risultava applicabile, la competenza ricadeva sul primo Stato membro in cui la domanda di asilo era stata formalmente presentata, secondo quanto stabilito dall'art. 13. Il regolamento includeva disposizioni specifiche per i minori non accompagnati: se un familiare di un minore era residente in uno Stato membro, quello Stato membro era responsabile dell'esame della domanda. Inoltre, la competenza per valutare la richiesta di protezione spettava allo Stato membro in cui un familiare del richiedente avesse già presentato una richiesta di asilo in corso di esame o precedentemente rilasciato al richiedente un permesso di soggiorno o un visto. In assenza di tali condizioni, era competente lo Stato membro in cui il confine esterno è stato attraversato irregolarmente dal richiedente al momento del suo ingresso nel territorio dell'Unione. Il regolamento introduceva inoltre due disposizioni fondamentali: la clausola di sovranità e la clausola umanitaria³⁹. La clausola di sovranità, prevista dall'art. 3, par. 2, consentiva ad uno Stato membro di esaminare una domanda di asilo anche quando, in base ai criteri stabiliti dal regolamento, la competenza sarebbe spettata ad un altro Stato. La clausola umanitaria, disciplinata dall'art. 15, permetteva invece ad uno Stato membro di assumere la responsabilità dell'esame di una domanda se ciò fosse stato necessario per motivi umanitari, in particolare per garantire il ricongiungimento familiare, anche qualora i criteri ordinari di Dublino non lo prevedessero.

Pochi anni dopo Dublino II, ci fu una svolta nella politica europea in materia di asilo, segnata dall'introduzione del Trattato di Lisbona del 2009. Esso trasformò definitivamente il sistema, garantendo piena competenza in materia all'Unione⁴⁰. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) disciplina ora la politica in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere negli articoli 77-80, delineando un quadro giuridico più strutturato rispetto alle normative precedenti. In particolare, l'art. 78, par. 1, TFUE, che

³⁷ SALERNO (2010: 2 ss.).

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Ivi, p. 4.

⁴⁰ CHERUBINI (2012: 166 ss.).

sostituisce l'art. 63 del Trattato CE, stabilisce che l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, con l'obiettivo di offrire uno *status* uniforme di protezione a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessiti di tutela internazionale, garantendo il rispetto del principio di non respingimento. Tale politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1967, nonché agli altri trattati internazionali pertinenti. Con questa formulazione, il Trattato di Lisbona supera il modello di armonizzazione basato su norme minime, previsto dal Trattato di Amsterdam e adotta invece un approccio uniforme e vincolante per tutti gli Stati membri. Il già citato art. 78, par. 2, TFUE conferisce all'Unione europea il potere di adottare misure legislative volte a garantire uno *status* unico di protezione valido su tutto il territorio dell'UE⁴¹, stabilendo "criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o protezione sussidiaria". Questi elementi rappresentano il consolidamento della seconda fase della politica europea in materia di asilo, avviata dopo il Consiglio europeo di Tampere e proseguita con il programma dell'Aia (2004-2009). Con il Trattato di Lisbona, il diritto d'asilo viene quindi riformulato, qualificando la politica europea di asilo come unica e comune ed attribuendo all'Unione un ruolo centrale e autonomo nella gestione delle domande di protezione internazionale.

L'adozione del Trattato di Lisbona segnò un momento importante nella costruzione di un sistema di asilo comune, introducendo il principio di solidarietà come cardine delle politiche migratorie⁴². Tuttavia, nonostante questo, il sistema Dublino rimase al centro del dibattito per le numerose criticità che emersero con evidenza nel corso degli anni. Questo portò la Commissione europea, nel 2007, a redigere una relazione di valutazione dove evidenziò le debolezze strutturali del regolamento di Dublino, riprendendo le preoccupazioni sollevate da ONG e associazioni interessate⁴³. Parallelamente, la giurisprudenza delle corti nazionali e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) rilevò la necessità di inserire dei meccanismi che tutelassero maggiormente i richiedenti, come evidenziabile nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del gennaio 2011. Questo processo culminò con l'adozione del regolamento n. 604/2013, noto come Dublino III, che sostituì il precedente Dublino II.

1.2 Le novità introdotte dal regolamento 604/2013 (Dublino III) e i criteri per la determinazione dello stato competente

L'adozione del regolamento n. 604/2013, noto come Dublino III, si inserisce dunque nel processo di riforma della normativa sull'asilo promosso dalle istituzioni europee, segnando l'avvio della c.d. seconda fase di sviluppo

⁴¹ SALERNO (2010: 1).

⁴² Cfr. art. 80 TFUE.

⁴³ SALERNO (2010: 8 ss.).

dell'Unione, volta alla costruzione di un Sistema europeo comune di asilo (CEAS) più efficace e armonizzato⁴⁴. Entrato in vigore nel giugno 2013, il regolamento ha abrogato e sostituito il precedente Dublino II, ridefinendo i criteri e meccanismi per individuare lo Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da cittadini di paesi terzi o apolidi. La sua applicazione si estende non solo a tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ma anche a Islanda, Norvegia, Svizzera e Lichtenstein. Gli obiettivi perseguiti dal regolamento Dublino III rimangono sostanzialmente invariati rispetto alla normativa precedente, puntando a garantire procedure rapide ed efficaci per la determinazione dello *status* di rifugiato, prevenire gli abusi del sistema di asilo attraverso la presentazione di risposte multiple in diversi Stati membri ed individuare in tempi brevi un unico Stato competente per l'esame della domanda. Proprio per contrastare la presentazione di richieste multiple, il regolamento riafferma il principio cardine dell'unicità della competenza⁴⁵, già sancito dalla Convenzione del 1990 e successivamente ripreso in Dublino II. Secondo tale principio, una richiesta di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide deve essere esaminata dalle autorità di un singolo Stato membro, come stabilito dall'art. 1 del regolamento. L'individuazione di tale Stato avviene secondo i criteri indicati nel capo III del regolamento. Questo meccanismo rappresenta un elemento di continuità con la disciplina previgente, poiché i criteri di competenza rimangono sostanzialmente invariati⁴⁶. L'art. 7, co. 1, stabilisce che i criteri di determinazione dello Stato competente devono essere applicati nell'ordine previsto dal regolamento, tenendo conto della situazione esistente al momento della presentazione della domanda. Qualora nessuno Stato membro possa essere designato in base ai criteri indicati, la competenza ricade sul primo stato in cui la domanda è stata presentata. Di seguito verranno analizzati nel dettaglio i criteri.

Il primo criterio, sancito dall'art. 8⁴⁷, riguarda la tutela dei minori non accompagnati. Il regolamento stabilisce che, in questi casi, la competenza per l'esame della domanda spetti allo Stato membro in cui si trova legalmente un familiare, un fratello o un parente in grado di occuparsi del minore, purché ciò sia conforme al suo interesse superiore. Se più familiari sono presenti in più Stati membri, la competenza viene attribuita valutando quale soluzione sia maggiormente nell'interesse del minore. Qualora non vi siano parenti legalmente presenti, la responsabilità ricade sullo Stato in cui il minore ha presentato domanda di protezione internazionale. A questo criterio si collega quello disciplinato dall'art. 9, che riguarda i familiari del richiedente già beneficiari di protezione internazionale. Se un familiare del richiedente ha già ottenuto il

⁴⁴ FERACI (2013: 1 ss.).

⁴⁵ Ivi, p. 5.

⁴⁶ HRUSCHKA (2015: 472 ss.).

⁴⁷ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 604/2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*.

diritto di soggiorno in uno Stato membro in qualità di rifugiato o titolare di protezione internazionale, lo stesso Stato sarà competente per esaminare la nuova domanda, a condizione che entrambe le parti abbiano espresso tale volontà per iscritto⁴⁸. In una prospettiva simile, l'art. 10 prevede che, se un familiare del richiedente ha già presentato una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro e questa non ha ancora ricevuto una prima decisione di merito, la competenza per l'esame della nuova domanda spetta al medesimo Stato, sempre previa espressione del consenso scritto degli interessati⁴⁹. Per evitare la separazione dei nuclei familiari, l'art. 11 introduce il principio della procedura familiare, che consente di trattare unitariamente le domande di protezione internazionale presentate simultaneamente o in un arco temporale ravvicinato da membri della stessa famiglia o fratelli minori non coniugati. In questi casi, la competenza viene attribuita allo Stato che, applicando i criteri generali del regolamento, risulta responsabile del maggior numero di domande tra quelle presentate dai familiari. Se ciò non è possibile, la competenza spetta allo Stato responsabile della domanda del familiare più anziano⁵⁰. Oltre alla tutela dei legami familiari, un altro criterio determinante nella ripartizione delle competenze riguarda l'ingresso regolare nel territorio dell'Unione, disciplinato dall'art. 12. Se il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno valido, la responsabilità per l'esame della domanda spetta allo Stato membro che ha rilasciato il documento. Lo stesso principio si applica ai casi in cui il richiedente sia in possesso di un visto valido, attribuendo la competenza allo Stato che ha emesso il visto⁵¹. L'art. 13 disciplina invece i casi di ingresso o soggiorno irregolare: se un richiedente ha varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro provenendo da un paese terzo, sarà proprio quello Stato a doversi occupare dell'esame della domanda di protezione internazionale. Tuttavia, questa competenza cessa dopo 12 mesi dall'ingresso irregolare. In assenza di prove certe dell'attraversamento irregolare, ma con la dimostrazione di un soggiorno continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro, la competenza per l'esame della domanda passa a tale Stato. Il capo IV del regolamento introduce norme specifiche per i richiedenti a carico di un familiare. Infatti, l'art. 16 prevede il ricongiungimento familiare nei casi in cui il richiedente dipenda dall'assistenza di un figlio, fratello o genitore legalmente residente in uno Stato membro, o viceversa. Infine, l'art. 17 introduce le già citate clausole discrezionali, consentendo agli Stati membri un margine di flessibilità nella determinazione dello Stato competente. Nonostante l'elaborazione di tali criteri per la determinazione dello Stato competente, si riscontra il *continuum* del principio dello Stato di primo ingresso,

⁴⁸ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio sui *criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente*.

⁴⁹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio sui *criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente*.

⁵⁰ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio sui *criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente*.

⁵¹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio sui *criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente*.

che assegna la responsabilità dell'esame della domanda di protezione in capo allo Stato in cui il richiedente ha fatto il suo primo ingresso irregolare nell'UE⁵². Questo meccanismo continua a concentrare le domande di richieste di asilo in determinati Stati membri, spesso situati alle frontiere esterne dell'Unione, aggravandone la pressione gestionale⁵³. Inoltre, tale sistema può risultare penalizzante per i richiedenti asilo stessi che potrebbero non avere alcun interesse a rimanere nello Stato di primo ingresso⁵⁴.

Il vero elemento di rottura⁵⁵ di Dublino III è la tendenza al rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti, un aspetto rilevante che risponde alle critiche mosse al "sistema di Dublino" in relazione all'ingresso ed alla permanenza dello straniero nel territorio europeo.

Questo cambiamento incide proprio sui criteri di attribuzione della competenza per l'esame delle domande di protezione, ponendo una maggiore attenzione alle domande dei richiedenti. *In primis*, sono state introdotte importanti novità per rafforzare la tutela del diritto all'unità familiare, in conformità con gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantiscono il rispetto della vita privata e familiare⁵⁶. Così, il considerando n. 14 del regolamento Dublino III ribadisce con maggiore chiarezza rispetto al precedente Dublino II⁵⁷ l'importanza di preservare l'integrità familiare durante il processo di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo, affermando che: "[...] il rispetto della vita familiare deve essere una considerazione primaria di tutti gli Stati membri [...]" nell'applicazione del regolamento. Ciò si traduce nel fatto che le domande di protezione internazionale che sono proposte da persone appartenenti alla stessa famiglia devono essere trattate congiuntamente dalle autorità di un unico Stato membro, al fine di evitare la separazione dei membri di uno stesso nucleo familiare⁵⁸. A tal fine viene introdotta anche una definizione più ampia di "familiare". In precedenza, il termine si riferiva esclusivamente al coniuge, al partner non coniugato con cui il richiedente intratteneva una relazione stabile, ai figli minori a carico non sposati, nonché ai genitori o tutori nel caso di richiedenti minori e non coniugati. Restavano quindi esclusi altri parenti come zii, cugini, nonni e nipoti. Inoltre, affinché un individuo potesse essere considerato familiare ai sensi del regolamento era richiesto che fosse a sua volta un rifugiato o un richiedente asilo. Ora, invece, con il regolamento Dublino III⁵⁹ leggiamo che i minori non devono per forza essere a carico del richiedente e che se il richiedente è minore non coniugato, si considera familiare ai fini del riparto di competenza, oltre al genitore anche un "[...] adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova

⁵² FERACI (2013: 6).

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Ivi, p. 8.

⁵⁶ HRUSCHKA (2015: 477 ss.).

⁵⁷ Cfr. considerando n. 6 del regolamento 343/2003.

⁵⁸ Cfr. considerando n. 15 del regolamento 604/2013.

⁵⁹ Cfr. art. 2, lett. g), del regolamento 604/2013.

l'adulto [...]”⁶⁰. Il regolamento Dublino III introduce anche la nozione di “parenti”, includendo zii e nonni adulti, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, adottato o naturale. Tuttavia, l'estensione della definizione assume rilievo solo quando il richiedente è un minore non accompagnato. Infatti, se il richiedente è maggiorenne, gli articoli 9 e 10 del regolamento stabiliscono che lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo è quello in cui un “familiare” e non un semplice “parente” ha già ottenuto o richiesto la protezione internazionale.

Uno degli strumenti chiave per la tutela dei legami familiari nel regolamento Dublino III è rappresentato dall'art. 17, che disciplina le cosiddette clausole discrezionali: la clausola di sovranità e la clausola umanitaria. La prima, disciplinata dall'art. 17, par. 1, consente a ciascuno Stato membro di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se, in base ai criteri del regolamento, non sarebbe formalmente competente. Questa disposizione, già prevista nel regolamento Dublino II, è stata confermata nella versione del 2013 con un'unica novità: l'obbligo per lo Stato che decide di esercitare questa facoltà di comunicarlo alla rete Eurodac⁶¹. Tuttavia, poiché la decisione di applicare questa clausola è interamente rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, il suo utilizzo può risultare incostante e potenzialmente prestarsi ad abusi⁶².

La clausola umanitaria, al par. 2 del medesimo articolo, racchiude una delle principali innovazioni⁶³ del regolamento in termini di tutela dei diritti dei richiedenti. Questa disposizione permette allo Stato membro che sta esaminando la richiesta di asilo, oppure allo Stato formalmente competente, di chiedere ad un altro Stato di prendere in carico il richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela per ragioni umanitarie fondate su motivi culturali o familiari, anche nel caso in cui non sarebbe stato competente ai sensi dei criteri ordinari del regolamento. Molto importanti sono anche le modifiche che il regolamento di Dublino III ha introdotto per porre maggiori garanzie ai richiedenti che non hanno la maggiore età, con particolare enfasi sul c.d. principio del “superiore interesse del minore”⁶⁴. Sebbene tale principio trovi già fondamento nell'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo⁶⁵ e nell'art. 24, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sotto il regolamento Dublino II non era sempre garantito. Infatti, tale regolamento conteneva un esplicito riferimento a questo principio solo nei casi in cui un minore non accompagnato doveva essere riunito con la propria famiglia. Dublino III, mediante l'art. 6, affronta questa problematica incorporando pienamente il principio del superiore interesse del minore nel sistema Dublino. Difatti, al par. 1, l'articolo stabilisce che tale principio debba essere applicato in “[...] tutte le procedure [...]” Dublino relative

⁶⁰ Cfr. art. 8, par. 2, del regolamento 604/2013.

⁶¹ FERACI (2013: 16 ss.).

⁶² *Ibidem*.

⁶³ FERACI (2013: 17).

⁶⁴ HRUSCHKA (2015: 476 ss.).

⁶⁵ Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989.

ai minori, senza limitarsi ai soli minori non accompagnati. Ne consegue che gli Stati membri devono garantire che l'interesse superiore sia preso in considerazione anche per i minori accompagnati coinvolti nella procedura. Al par. 3 sono rinvenibili alcuni criteri per la valutazione dell'interesse superiore del minore, tra cui il benessere e lo sviluppo sociale, la sicurezza e la protezione del minore, nonché le opinioni espresse dal minore stesso. Inoltre, nell'ottica di garantire maggiore tutela ai minori non accompagnati, viene sancito il loro diritto ad avere un rappresentante che li assista durante la procedura di determinazione dello Stato competente. Per rappresentante si intende:

“la persona o organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere o rappresentare un minore non accompagnato nelle procedure previste dal regolamento, allo scopo di garantirne l'interesse superiore e di esercitare la capacità giuridica di agire per suo conto, ove necessario [...]”⁶⁶.

Un altro aspetto rilevante introdotto da Dublino III riguarda il rafforzamento dei diritti procedurali dei richiedenti asilo⁶⁷, come previsto dagli articoli 4 e 5. Difatti, l'art. 4 sancisce espressamente il diritto dei richiedenti asilo a ricevere informazioni chiare e complete sulla procedura di Dublino, inclusi i criteri per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda e i diritti loro riconosciuti nel corso del procedimento. Era stata proprio la Corte europea dei diritti dell'uomo ad evidenziare, precedentemente, l'importanza del diritto all'informazione come elemento essenziale per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti⁶⁸, in particolare nel contesto di potenziali violazioni dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che proibisce la tortura e i trattamenti inumani o degradanti⁶⁹. Il regolamento ha quindi precisato la portata del diritto all'informazione e potenziato i mezzi a disposizione dei richiedenti per comprendere la procedura. Nello specifico, le autorità competenti, al momento della presentazione di una domanda di protezione internazionale, sono tenute a fornire al richiedente spiegazioni sulle finalità e sulle implicazioni del regolamento 604/2013. Tale *iter* viene eseguito mediante la distribuzione di opuscoli informativi standardizzati⁷⁰, differenziati in base al destinatario, con versioni specifiche per minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi fermati in stato irregolare e apolidi. Il regolamento prevede inoltre specifiche garanzie linguistiche per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'informazione. L'art. 4, par. 2, stabilisce che le informazioni devono essere

⁶⁶ Cfr. art. 2, lett. k), del regolamento 604/2013.

⁶⁷ FERACI (2013: 27 ss.).

⁶⁸ HRUSCHKA (2015: 478 ss.).

⁶⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 21 gennaio 2011, 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; sentenza della Corte europea dei diritti umani del 23 febbraio 2013, 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*.

⁷⁰ Regolamento di esecuzione (UE) della Commissione del 30 gennaio 2014, n.118/2014, recante le modalità di applicazione del regolamento n.604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce i criteri e i meccanismi per la 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*, art. 16.

fornite per iscritto e, se necessario, anche oralmente, in una lingua che il richiedente comprende o che si presume a lui accessibile. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, i richiedenti hanno diritto ad un colloquio personale nell'ambito della procedura di determinazione dello Stato competente, garantendo loro la possibilità di essere ascoltati. Tale colloquio deve essere condotto da una "persona qualificata" e svolgersi in tempi utili, assicurando al richiedente condizioni di adeguata riservatezza. Tuttavia, il regolamento non stabilisce in modo dettagliato quando e come debba svolgersi tale colloquio, lasciando così spazio a differenze significative tra gli Stati membri⁷¹. In alcuni paesi, il colloquio avviene all'inizio della procedura, senza che il richiedente sia informato sullo Stato responsabile, mentre in altri gli viene concessa la possibilità di esprimersi esplicitamente sulla decisione prima che questa venga adottata. In conclusione, Dublino III rappresenta un passo avanti nella tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti, ma nonostante questi progressi, permangono ancora alcune criticità nell'attuazione concreta di tali disposizioni, dovute alle differenti pratiche adottate dagli Stati membri⁷².

1.3 Il trasferimento del richiedente asilo verso lo Stato competente: disciplina, garanzie e limiti

Il colloquio personale, di cui si è discusso nel precedente paragrafo, rappresenta uno degli strumenti chiave per la verifica dell'identità e della situazione del richiedente ai fini della determinazione dello Stato membro competente. Un ruolo altrettanto importante è svolto dal sistema Eurodac, un database biometrico che consente il confronto delle impronte digitali per accertare se il richiedente abbia già presentato domanda in un altro Stato membro o sia entrato irregolarmente nel territorio dell'UE⁷³. Questi strumenti, combinati, forniscono quindi alle autorità il quadro informativo essenziale per applicare correttamente i criteri previsti dal regolamento, assicurando che la procedura di individuazione dello Stato responsabile sia il più accurata ed efficace possibile. Affinché il sistema funzioni correttamente, il regolamento prevede specifici meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri, articolati in due procedure distinte: la presa in carico e la ripresa in carico, che disciplinano il trasferimento del richiedente verso lo Stato ritenuto responsabile⁷⁴. Nel capo IV, sezione II, l'art. 21 del regolamento Dublino III disciplina la procedura di presa in carico del richiedente asilo. Difatti, può accadere che quando un richiedente presenta una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro per la prima volta⁷⁵ e si raccolgono le informazioni personali, lo Stato che ha ricevuto la domanda può ritenere che la competenza spetti ad un altro

⁷¹ HRUSCHKA (2015: 478 ss.).

⁷² MAIANI (2016: 11).

⁷³ DREYER-PLUM (2020: 396).

⁷⁴ MARINAI (2024: 4 ss.).

⁷⁵ Cfr. art 20 del regolamento 604/2013.

Stato, in base ai criteri stabiliti nel regolamento. Ecco che l'art. 21, par. 1, stabilisce che detto Stato debba trasmettere la richiesta di presa in carico quanto prima e, comunque, entro tre mesi dalla presentazione della domanda di asilo. Tuttavia, se la richiesta si basa sui dati ottenuti tramite il sistema Eurodac, il termine è ridotto a due mesi dal ricevimento delle informazioni biometriche. La richiesta deve essere elaborata mediante un formulario uniforme e corredata da elementi di prova che consentano allo Stato richiesto di verificare la propria competenza. Se la richiesta di presa in carico non viene inviata entro i termini previsti, la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale spetta automaticamente allo Stato membro in cui la richiesta è stata presentata. Una volta ricevuta la richiesta, lo Stato membro destinatario ha l'obbligo di effettuare le verifiche necessarie e rispondere entro due mesi dal ricevimento della domanda. La determinazione della competenza si basa su due categorie di elementi: le prove formali, ovvero documenti ufficiali che determinano la responsabilità di uno Stato e le circostanze indiziarie, cioè elementi probatori che possono essere considerati sufficienti per stabilire la competenza di uno Stato membro⁷⁶. Per garantire uniformità nell'applicazione di questi criteri, la Commissione europea è incaricata di redigere e aggiornare periodicamente due elenchi contenenti gli elementi di prova e le circostanze indiziarie ritenute pertinenti. Nei casi di urgenza, previsti dall'art. 21, par. 2, lo Stato membro richiesto è comunque tenuto a rispettare i termini previsti per la risposta. Tuttavia, in situazioni eccezionali, quando la richiesta presenta particolare complessità, il termine può essere prorogato fino a un mese oltre il termine ordinario, previa comunicazione allo Stato richiedente. Infine, se lo Stato membro richiesto non risponde entro i termini stabiliti, la richiesta viene considerata automaticamente accettata, con conseguente obbligo di presa in carico del richiedente e predisposizione delle misure necessarie per il suo trasferimento.

Se un richiedente asilo ha già presentato una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro e, successivamente, ne propone un'altra in uno diverso, quest'ultimo può chiedere al primo di riprenderlo in carico, secondo quanto stabilito dall'art. 23 del regolamento Dublino III. Questa procedura, la c.d. domanda di ripresa in carico, si applica nei casi in cui la prima domanda sia ancora in corso di esame quando il richiedente presenta una nuova richiesta in un altro Stato membro, oppure quando la seconda domanda viene proposta dopo che la prima è stata ritirata o, ancora, quando la prima domanda è stata respinta e il richiedente ha presentato una nuova richiesta in un altro Stato. A differenza della presa in carico, la ripresa in carico non richiede che le autorità dello Stato membro richiedente valutino preliminarmente la competenza dello Stato richiesto in base ai criteri stabiliti dal regolamento; solo se il richiedente fornisce prove evidenti che lo Stato richiedente dovrebbe essere considerato competente, è necessario effettuare una verifica più approfondita⁷⁷. Questo conferma la semplificazione della procedura di ripresa in carico, che prevede,

⁷⁶ Cfr. art. 22, par. 2, del regolamento 604/2013.

⁷⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2019, cause riunite C-582/17 e C-583/17, *H.R.*

infatti, tempistiche più rapide. Secondo l'art. 23, par. 2, se la richiesta si basa su dati Eurodac, essa deve essere inviata entro due mesi dal ricevimento della risposta del sistema, mentre, se si basa su prove diverse, il termine è di tre mesi dalla presentazione della domanda⁷⁸. Se la richiesta di ripresa in carico non viene presentata entro i termini, la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale spetta automaticamente allo Stato membro in cui è presentata la nuova domanda. Dopo che uno Stato membro ha ricevuto una richiesta di presa o ripresa in carico, è tenuto a rispondere entro termini ben definiti. I tempi di risposta variano in base alle circostanze: se si tratta di una richiesta ordinaria, il termine è di due mesi dal ricevimento, con una possibile estensione a tre mesi nei casi eccezionali; se la richiesta è basata su dati Eurodac o è considerata urgente, la risposta deve essere fornita entro un mese, mentre, se fondata su dati biometrici provenienti da Eurodac, il termine si riduce ulteriormente a due settimane. Il mancato riscontro da parte dello Stato richiesto equivale all'accettazione tacita della richiesta, con il conseguente obbligo di assumersi la responsabilità del richiedente e predisporre le misure necessarie per il suo trasferimento. Nel caso in cui la presa o ripresa in carico venga accettata, il richiedente deve essere formalmente informato della decisione di trasferimento⁷⁹, notificandogli i dettagli sui mezzi di impugnazione disponibili, i termini entro cui è possibile presentare ricorso e le modalità con cui verrà eseguito il trasferimento. Tutte queste garanzie sono essenziali per assicurare il rispetto dei diritti del richiedente, permettendogli di comprendere e, se necessario, di contestare la decisione in modo consapevole. L'assenza di informazioni adeguate o il mancato rispetto di questi obblighi potrebbero compromettere il diritto del richiedente a un ricorso effettivo, mettendo a rischio la legittimità dell'intero procedimento e la tutela giuridica della persona coinvolta. Una delle tutele previste nei confronti del richiedente è la possibilità di impugnare la decisione di trasferimento⁸⁰ dinanzi ad un organo giurisdizionale, garantendo così una revisione di fatto e di diritto⁸¹. Questo meccanismo risponde *in primis* all'esigenza di elevare gli standard di protezione, in conformità con quanto detto dall'art. 47 della Carta europea dei diritti dell'uomo, secondo cui: "[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice [...]".

In merito agli effetti sospensivi del ricorso, il regolamento concede agli Stati membri la facoltà di disciplinarli autonomamente, prevedendo tre diversi modelli⁸². Il primo assicura la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro fino alla conclusione del procedimento di impugnazione⁸³; il secondo prevede, invece, la sospensione automatica del trasferimento per un periodo limitato, durante il quale l'autorità giudiziaria può valutare se

⁷⁸ HRUSCHKA (2015: 474 ss.).

⁷⁹ Cfr. art. 26 del regolamento 604/2013.

⁸⁰ FERACI (2013: 30 ss.).

⁸¹ Cfr. art. 27 del regolamento 604/2013.

⁸² FERACI (2013: 31 ss.).

⁸³ Cfr. art. 23, par. 3, lett. a), del regolamento 604/2013.

concedere una sospensione definitiva⁸⁴. Da ultimo, il terzo consente al richiedente di presentare un'istanza di sospensione della decisione, con l'obbligo per le autorità di attendere la pronuncia sul ricorso prima di procedere con il trasferimento⁸⁵. Successivamente, qualora sia eseguito il trasferimento, il regolamento stabilisce disposizioni dettagliate sulle modalità di esecuzione, prevedendo specifici termini e meccanismi operativi. Il trasferimento deve avvenire nel rispetto del diritto nazionale dello Stato richiedente e previa consultazione tra gli Stati membri coinvolti. Deve essere eseguito il prima possibile e comunque entro sei mesi dall'accettazione della presa in carico da parte dello Stato competente o dalla decisione definitiva su un ricorso con effetto sospensivo. Se il trasferimento non viene effettuato entro quel termine, la competenza passa automaticamente allo Stato richiedente che sarà tenuto a esaminare la domanda di asilo. Il termine può essere prorogato fino a un anno in caso di detenzione del richiedente e fino a diciotto mesi nel caso in cui quest'ultimo si sia sottratto alla procedura⁸⁶. Per quanto riguarda i costi, il trasferimento è interamente a carico dello Stato membro che lo organizza⁸⁷. Durante la procedura di trasferimento ci sono, inoltre, dei precisi obblighi da rispettare, di cui si è brevemente già accennato. Il diritto all'informazione ed il colloquio personale, già analizzati nel capitolo precedente, sono strumenti fondamentali per garantire la consapevolezza del richiedente riguardo alla procedura di Dublino e ai suoi diritti. Come affermato dalla CGUE⁸⁸, l'informazione del richiedente, sancita dagli articoli 4 e 5 del regolamento Dublino III e dall'art. 29 del regolamento Eurodac, deve essere garantita in tutte le fasi della procedura. In particolare, è stato stabilito che il richiedente deve ricevere l'opuscolo informativo e avere la possibilità di esporre le proprie ragioni durante il colloquio personale, nell'ordine di esercitare il diritto al ricorso. Qualora il richiedente non abbia ricevuto l'opuscolo informativo o non sia stato chiamato a colloquio, il richiedente può contestare la decisione di trasferimento. Nello specifico, la Corte ha distinto due situazioni: se il colloquio personale non è stato svolto, la decisione di trasferimento deve essere annullata, salvo che il richiedente abbia avuto modo di esporre i propri argomenti in una fase successiva del procedimento nazionale; se invece non è stato consegnato l'opuscolo informativo, la decisione può essere annullata solo qualora si dimostri che tale omissione abbia effettivamente impedito al richiedente di esercitare i propri diritti e influenzare l'esito del procedimento. Oltre al diritto all'informazione, Dublino III prevede anche l'obbligo per le autorità degli Stati coinvolti di trasmettere i dati personali del richiedente al fine di garantirgli l'assistenza necessaria, incluse eventuali cure mediche urgenti per la salvaguardia dei suoi interessi vitali (art. 31, par. 1)⁸⁹. Ciò che si vuole garantire

⁸⁴ Cfr. art. 23, par. 3, lett. b), del regolamento 604/2013.

⁸⁵ Cfr. art. 23, par. 3, lett. c), del regolamento 604/2013.

⁸⁶ Cfr. art. 29 del regolamento 604/2013.

⁸⁷ HRUSCHKA (2015: 474 ss.).

⁸⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 novembre 2023, C-621/21 e C-722/21, *D.G. et al. c. Ministero dell'Interno*.

⁸⁹ FERACI (2013: 29 ss.).

è un trasferimento conforme ai principi di tutela della persona, prevenendo interruzioni nell'accesso alle cure e nella fruizione dei diritti riconosciuti al richiedente.

Il regolamento 604/2013 ha, inoltre, posto particolare attenzione verso un fenomeno che si riscontrava frequentemente nell'applicazione del regolamento precedente: il trattenimento dei richiedenti in attesa del trasferimento. Era una tendenza ricorrente, spesso senza reali necessità e senza adeguate garanzie per la dignità delle persone trattenute. Per rispondere a queste criticità, l'art. 28 del presente regolamento introduce disposizioni più stringenti per regolamentare la detenzione dei richiedenti, definendone i limiti e le condizioni di applicazione. Infatti, il par. 1 stabilisce il principio secondo cui un richiedente "[...] non può essere trattenuto unicamente per il solo motivo che sia oggetto della procedura [Dublino] [...]", riducendo così la detenzione a una misura eccezionale e garantendo il rispetto del diritto alla libertà personale.

Ci sono, però, situazioni di urgenza dove il trattenimento è consentito, ma deve pur sempre rispettare i principi di necessità e proporzionalità ed essere il più breve possibile⁹⁰. Ciò che si deve rilevare è il c.d. "rischio significativo di fuga", definito dall'art. 2, lett. n), del regolamento come la "sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un richiedente [...] oggetto di una procedura di trasferimento possa fuggire". La valutazione di tale rischio è demandata alla discrezionalità degli Stati membri coinvolti e questo ha sollevato preoccupazioni nel corso di questi anni circa l'ampio margine di interpretazione lasciato alle autorità nazionali⁹¹. Proprio su questo punto è intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del caso *Al Chodor* del marzo 2017 (C-528/15), chiarendo che, in assenza di criteri oggettivi per la valutazione della sussistenza del rischio di fuga stabiliti da una norma vincolante di portata generale, il trattenimento ai sensi dell'art. 28, par. 2, non può essere applicato. Il caso riguardava la famiglia Al Chodor, cittadini iracheni di origine curda, che viaggiavano dall'Ungheria alla Repubblica ceca senza documenti validi. Dopo un controllo di polizia, la sezione per gli stranieri della polizia ceca accertò che avevano attraversato la Turchia per raggiungere la Grecia e, successivamente, l'Ungheria, dove erano stati indirizzati ad un campo profughi. Un controllo nel sistema Eurodac rivelò che Al Chodor e i suoi due figli avevano presentato domanda di protezione internazionale in Ungheria e che, di conseguenza, erano soggetti alla procedura di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III. Nell'attesa del trasferimento furono trattenuti in conformità alla legislazione nazionale, nello specifico ai sensi dell'art. 129 della legge nazionale sul soggiorno di cittadini stranieri, in combinato disposto con l'art. 28, par. 2. Le autorità ceche giustificarono il trattenimento sostenendo che esisteva un "rischio significativo di fuga", basandosi sul fatto che i richiedenti non avessero un permesso di soggiorno, un alloggio in Repubblica ceca e che avevano lasciato il campo profughi in Ungheria senza attendere l'esito della

⁹⁰ Cfr. art. 28, par. 2, del regolamento 604/2013.

⁹¹ FERACI (2013: 33).

loro richiesta d'asilo. Tuttavia, il tribunale regionale competente, cioè la Corte regionale di Ústí nad Labem in Repubblica ceca ha annullato il provvedimento, evidenziando che la normativa ceca non prevedeva criteri obiettivi per la valutazione del rischio di fuga, come richiesto dall'art. 2, lett. n), del regolamento Dublino III. Così, il caso è giunto dinanzi alla Corte Suprema amministrativa ceca, che chiese alla CGUE di chiarire se la definizione dei criteri obiettivi per il trattenimento nell'ambito del regolamento Dublino III potesse essere soddisfatta anche attraverso una giurisprudenza costante, a condizione che tale giurisprudenza confermasse una prassi amministrativa prevedibile e non arbitraria, con una valutazione individuale di ciascun caso. La CGUE ha affermato che l'assenza nella legislazione nazionale di criteri chiari e prevedibili per stabilire il rischio di fuga rende impossibile applicare la norma sul trattenimento. Inoltre, il concetto di "criteri obiettivi definiti dalla legge" non può essere sostituito da una giurisprudenza consolidata o da una prassi amministrativa prevedibile, ma richiede una base giuridica specifica e vincolante. Il risultato è quello di garantire maggiore tutela ai richiedenti, legittimando il trasferimento come *extrema ratio*, nei casi in cui soluzioni meno restrittive non risultino efficaci o adeguate⁹². Qualora la detenzione sia autorizzata, essa può durare solo per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure amministrative richieste per il trasferimento.

1.4 La valutazione delle carenze nelle condizioni di accoglienza e nelle procedure di asilo: i limiti al trasferimento per la tutela dei diritti umani

La cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea si basa sul principio della fiducia reciproca, il quale implica il mutuo riconoscimento delle rispettive normative e decisioni giudiziarie nei diversi ordinamenti nazionali⁹³. Questo principio è stato affermato per la prima volta nella sentenza della Corte di giustizia dell'UE nella controversia *Cassis de Dijon*⁹⁴, dove si è sancito il divieto per gli Stati membri di imporre restrizioni alla commercializzazione di prodotti legalmente fabbricati e venduti in un altro Stato membro. Con tale pronuncia, la CGUE ha posto le basi per un sistema in cui gli Stati membri devono presumere la conformità e l'adeguatezza dei sistemi giuridici degli altri membri, evitando discriminazioni e frammentazioni normative. Con l'espansione delle competenze dell'Unione europea nei settori della giustizia, sicurezza e libertà, la fiducia reciproca è diventata un principio cardine, come evidenziato nelle Conclusioni di Tampere del 1999 e successivamente nel Programma di Stoccolma del 2009, che promuovono un'armonizzazione sempre più stretta tra i sistemi giuridici degli Stati membri⁹⁵. Nel contesto del diritto

⁹² Cfr. art. 28, par. 2, del regolamento 604/2013.

⁹³ BROUWER (2013: 136 ss.).

⁹⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'unione europea del 20 febbraio 1970, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*.

⁹⁵ BROUWER (2013: 136 ss.).

d'asilo, la fiducia reciproca presuppone che ogni Stato membro dell'UE consideri gli altri Stati membri in grado di garantire una tutela adeguata ai richiedenti. Anche il sistema Dublino, difatti, si basa sull'assunto che tutti gli Stati membri possano essere considerati paesi sicuri per i richiedenti asilo⁹⁶. Tuttavia, nel concreto, sono presenti disparità significative tra gli Stati membri, che sollevano dubbi sulla reale uniformità delle condizioni di accoglienza e trattamento dei richiedenti asilo all'interno dell'Unione.

Il regolamento Dublino III rappresenta un'evoluzione significativa rispetto alla disciplina previgente, superando la presunzione assoluta di sicurezza degli Stati membri, ossia l'idea che tutti gli ordinamenti giuridici dell'UE garantiscano uniformemente il rispetto dei diritti fondamentali⁹⁷. Ciò è rinvenibile soprattutto leggendo l'art. 3, par. 2, che stabilisce che, qualora lo Stato membro inizialmente designato come competente presenti "carenze sistemiche" nella procedura di asilo o nelle condizioni di accoglienza tali da esporre il richiedente al rischio di trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della CEDU, lo Stato che ha avviato la procedura è tenuto a individuare un altro Stato membro.

A supporto di tale principio interviene anche la direttiva 2013/33/UE sulle condizioni di accoglienza, la quale impone agli Stati membri di garantire ai richiedenti asilo condizioni materiali che assicurino un tenore di vita dignitoso, comprendente alloggio, alimentazione, vestiario e supporto economico per le spese quotidiane⁹⁸. Sebbene la direttiva sia formalmente entrata in vigore già con la sua versione iniziale nel 2003 e successivamente riformata nel 2013, diversi Stati membri hanno dimostrato difficoltà nell'attuare in modo pieno ed effettivo gli standard minimi previsti, determinando così una significativa eterogeneità dei sistemi nazionali di accoglienza.

Quanto disciplinato dall'art. 3 era già stato precedentemente ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui gli Stati membri non possono presumere automaticamente il rispetto degli standard internazionali da parte degli altri membri dell'Unione, ma devono procedere ad una valutazione concreta e individualizzata delle condizioni di accoglienza⁹⁹. Il riferimento è alla storica sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, con cui la Corte EDU ha affermato che gli Stati contraenti devono effettuare una verifica concreta delle condizioni del paese di destinazione prima di procedere al trasferimento di un richiedente asilo, mettendo così in discussione la presunzione di fiducia reciproca su cui si basa il regolamento di Dublino. Se esiste un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti, il trasferimento configura una violazione dell'art. 3 della CEDU e deve essere evitato¹⁰⁰. Il caso riguardava un richiedente afgano, M.S.S., entrato in Grecia nel 2008. Dopo una breve detenzione, lasciò il paese senza presentare domanda d'asilo e si recò in Belgio, dove richiese protezione internazionale, affermando di essere in pericolo

⁹⁶ Ivi, p. 138.

⁹⁷ FERACI (2013: 21 ss.).

⁹⁸ FULLERTON (2016: 71 ss.).

⁹⁹ FERACI (2013: 22 ss.).

¹⁰⁰ FULLERTON (2016: 99 ss.).

per aver lavorato come interprete per le forze internazionali a Kabul. Le autorità belghe si rifiutarono di esaminare la sua richiesta, sostenendo che, ai sensi del regolamento di Dublino, spettava alla Grecia occuparsene. M.S.S. fu trasferito in Grecia, dove fu detenuto in condizioni degradanti e, una volta rilasciato, non ricevette alcuna assistenza, fu costretto a vivere per strada, sperimentando gravi disagi. Tentò nuovamente di lasciare la Grecia ma venne arrestato e condannato per uso di documenti falsi¹⁰¹. La Corte EDU riconobbe l'evidente sovraccarico del sistema greco, ma chiarì che ciò non esimeva lo Stato dagli obblighi dell'art. 3 CEDU, rilevando trattamenti umilianti e degradanti. Anche il Belgio fu condannato, per aver disposto il trattamento nonostante la documentata situazione greca, senza un'adeguata verifica. Tre furono i motivi principali della condanna del Belgio: la presenza di nuove informazioni sulla situazione greca rispetto ai casi precedenti, l'assenza di eccezioni al trasferimento automatico che non teneva conto delle condizioni reali nel paese di destinazione e l'inadeguatezza delle garanzie diplomatiche fornite dalla Grecia, giudicate generiche e non sufficientemente specifiche per il richiedente. Con tale sentenza, dunque, si pose fine alla presunzione di sicurezza degli Stati membri, affermando l'obbligo di valutazione individuale e l'uso, ove necessario, della clausola di sovranità. Quest'ultima, pur essendo discrezionale, doveva infatti essere esercitata dal Belgio per evitare il trasferimento verso situazioni che potevano potenzialmente causare trattamenti inumani o degradanti.

A rafforzare questo orientamento contribuisce la successiva sentenza della Corte EDU nel caso *Tarakhel c. Svizzera* del novembre 2014, con cui la Corte ha ulteriormente affinato gli obblighi procedurali a carico degli Stati membri. Nel caso *Tarakhel*, la Corte ha infatti stabilito che, in presenza di minori, lo Stato richiedente non può procedere al trasferimento verso un altro Stato membro senza aver previamente ottenuto garanzie individualizzate circa le condizioni materiali di accoglienza¹⁰². Tale pronuncia, che riguardava una famiglia afghana con figli minori trasferita dalla Svizzera all'Italia, ha rafforzato la protezione di soggetti vulnerabili, imponendo agli Stati un controllo ancora più rigoroso sulle concrete modalità di accoglienza riservate ai richiedenti asilo. Tali pronunce della Corte EDU hanno evidenziato criticità strutturali del sistema Dublino rispetto alla tutela effettiva dei diritti fondamentali, portando anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ad intervenire. Difatti, pochi mesi dopo la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la CGUE si è pronunciata sul caso *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, giungendo a conclusioni simili. Tuttavia, mentre la Corte EDU si era basata sulla CEDU, la CGUE ha fondato il proprio ragionamento direttamente sul diritto dell'Unione europea, in particolare sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE che all'art. 4 vieta trattamenti inumani o degradanti¹⁰³. Il caso riguardava N.S., un cittadino afghano che, dopo essere stato espulso dalla Grecia in Turchia, aveva

¹⁰¹ MORGADES-GIL (2015: 437).

¹⁰² MORGADES-GIL (2015: 440 ss.).

¹⁰³ FERACI (2013: 23 ss.).

raggiunto il Regno Unito, dove aveva richiesto asilo. Lì le autorità britanniche avevano disposto il trasferimento in Grecia, in applicazione del regolamento Dublino; parallelamente altri richiedenti asilo provenienti da paesi terzi e transitati dalla Grecia avevano opposto ricorso contro il loro trasferimento in Irlanda. In tale contesto, la Corte è stata chiamata a valutare due questioni: se si potesse presumere automaticamente che tutti gli Stati membri rispettino gli standard minimi previsti dalla normativa UE in materia di asilo e se lo Stato che intende procedere al trasferimento sia tenuto a verificare concretamente il rispetto di tali standard nel paese di destinazione. La CGUE ha chiarito che, sebbene il sistema Dublino si fondi sul principio di fiducia reciproca tra Stati membri, tale fiducia non può essere assoluta. In presenza di gravi carenze sistemiche nel sistema d'asilo designato, che possano esporre il richiedente al rischio concreto di trattamenti vietati dall'art. 4 della Carta, il trasferimento deve essere impedito. In tale caso, lo Stato membro procedente è tenuto a verificare se un altro Stato possa essere ritenuto competente. Se ciò non è possibile, dovrà attivare la clausola di sovranità di cui all'art. 3, par. 2, e farsi carico della domanda di protezione internazionale¹⁰⁴. Sebbene la CGUE abbia confermato l'onere del richiedente di fornire elementi a sostegno della propria opposizione al trasferimento, ha altresì stabilito che le autorità nazionali devono intervenire automaticamente qualora emergano prove concrete di violazioni sistemiche. In questo modo, la Corte ha tracciato un ulteriore limite al principio di fiducia reciproca, sancendo che l'applicazione del regolamento di Dublino deve sempre essere subordinata a un'attenta valutazione delle condizioni reali nel paese di destinazione.

Nella sentenza *N.S.* la CGUE ha chiarito che la clausola di sovranità prevista dal regolamento Dublino impone agli Stati membri l'obbligo di astenersi dal trasferire un *richiedente* asilo verso lo Stato inizialmente designato come competente qualora in esso sussistano carenze sistemiche tali da comportare una violazione dell'art. 4. Tuttavia, tale obbligo non attribuisce automaticamente al richiedente il diritto di vedere esaminata la propria domanda nello Stato in cui si trova: garantisce esclusivamente il diritto a non essere trasferito verso uno Stato che non rispetti i diritti fondamentali. Questo aspetto segna una distinzione rispetto all'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *M.S.S.*, in cui sembrava emergere che, se il paese designato non fosse stato in grado di garantire condizioni adeguate, lo Stato membro di soggiorno dovesse farsi carico direttamente della domanda di protezione internazionale.

Nonostante questo, entrambe le pronunce delle due Corti europee convergono su un principio fondamentale: gli Stati membri, incluse le autorità giurisdizionali nazionali, sono tenuti a sospendere i trasferimenti previsti dal regolamento Dublino III qualora sussistano carenze sistemiche nella procedura d'asilo o nelle condizioni di accoglienza dello Stato di destinazione, tali da far ritenere fondatamente che il richiedente possa essere esposto a trattamenti inumani o degradanti. Un'ulteriore evoluzione in tal senso è rappresentata dalla

¹⁰⁴ MORGADES-GIL (2015: 441 ss.).

sentenza *C.K. e a. c. Slovenia*, in cui la CGUE ha introdotto una deroga ulteriore all'obbligo di trasferimento rispetto a quanto affermato nel caso precedente *N.S.*, dove aveva riconosciuto l'esistenza di un obbligo di sospensione solo in presenza di gravi carenze sistemiche nello Stato di destinazione¹⁰⁵. Con la sentenza *C.K.*, invece, la Corte ha stabilito che, anche in assenza di tali carenze, il trasferimento deve essere sospeso qualora la condizione medica del richiedente sia così grave da determinare, in concreto, un rischio di trattamenti contrari all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Pur precisando che tale deroga deve rimanere eccezionale, la CGUE ha riconosciuto che il trasferimento stesso, in casi particolarmente delicati, può costituire un trattamento inumano e degradante, indipendentemente dal rispetto formale degli standard di accoglienza da parte dello Stato ricevente¹⁰⁶.

¹⁰⁵ IMAMOVIC, MUIR (2017: 723).

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 719 ss.

CAPITOLO II: IL PROCEDIMENTO PRINCIPALE, LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI E IL PROCEDIMENTO DAVANTI ALLA CORTE

2.1 La controversia principale: i fatti

Ciò che si indagherà in questo secondo capitolo dell'elaborato, come anticipato brevemente nella parte introduttiva, saranno i fatti ed il quadro normativo che hanno preceduto e determinato la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nelle cause riunite C-185/24 e C-189/24¹⁰⁷.

Tale sentenza ha per oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla CGUE dal giudice del Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia¹⁰⁸, riguardanti l'interpretazione dell'art. 3, par. 2, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, il c.d. regolamento Dublino III. Tale questione è emersa nel contesto di un procedimento avviato da due cittadini siriani, d'ora in avanti RL e QS, da una parte, e le autorità tedesche del Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia dall'altra, a seguito del respingimento delle rispettive domande di asilo.

La questione oggetto del rinvio pregiudiziale si colloca nell'ambito dell'applicazione del regolamento Dublino III e, come accennato, solleva interrogativi in merito all'interpretazione dell'art. 3, par. 2, con particolare riguardo alla nozione di “carenze sistemiche” e ai limiti della presunzione di conformità delle condizioni di accoglienza nello Stato membro competente.

Per chiarire meglio l'oggetto del rinvio pregiudiziale è utile riportare quanto stabilito dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III¹⁰⁹. Esso statuisce che:

“qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la

¹⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

¹⁰⁸ In tedesco: *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*, in seguito “Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia”.

¹⁰⁹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 604/2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*.

procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente [...]”.

Il citato art. 3 disciplina situazioni di particolare rilevanza, oggetto del presente rinvio pregiudiziale, e sulle quali ritengo pertanto opportuno soffermarsi brevemente, al fine di comprendere meglio l'importanza della sentenza oggetto di analisi.

Come detto nel precedente capitolo dell'elaborato, il regolamento Dublino III si basa sul principio del *mutuo affidamento*, cioè il presupposto secondo cui, in quanto vincolati dal Sistema europeo comune di asilo (CEAS), comprensivo di norme in materia di accoglienza, qualificazione e procedure, dalla Convenzione del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati¹¹⁰ e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹¹, tutti gli Stati membri dell'Unione europea garantiscono un livello di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti¹¹². Di conseguenza, lo Stato membro che dispone il trasferimento verso lo Stato ritenuto competente per l'esame della domanda ha il diritto di presumere che il richiedente riceverà un trattamento adeguato nello Stato membro designato come responsabile¹¹³. Tuttavia, sia il regolamento¹¹⁴ sia la consolidata giurisprudenza della CGUE chiariscono che tale presunzione non è assoluta: essa deve essere superata qualora sussistano fondati motivi per ritenere che il trasferimento comporterebbe un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La questione della legittimità della presunzione di sicurezza dello Stato responsabile della ripresa in carico è frequentemente oggetto di contestazione, alla luce dei dati oggettivi e consolidati che mostrano importanti disomogeneità nelle condizioni di accoglienza e trattamento nei vari Stati membri, nonostante gli obblighi previsti dal CEAS¹¹⁵. In effetti, sebbene in origine il sistema Dublino fosse indifferente rispetto alle preoccupazioni legate alla tutela dei diritti fondamentali¹¹⁶, spiegando così l'assenza fino al regolamento Dublino II incluso di un meccanismo che consentisse al richiedente asilo di opporsi al trasferimento verso lo Stato responsabile per ragioni legate al rischio di violazione di tali diritti, le sentenze delle Corti europee¹¹⁷ richiamate nel capitolo precedente hanno definitivamente chiarito che il principio del *mutuo affidamento non contestabile* non è ammissibile qualora la sua

¹¹⁰ Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

¹¹¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7 dicembre 2000.

¹¹² SMYTH (2022: 243 ss.).

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Cfr. art. 3, par. 2 del regolamento n. 604/2013.

¹¹⁵ SMYTH (2022: 243).

¹¹⁶ BROUWER (2013: 135).

¹¹⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*.

applicazione rischi di compromettere la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo¹¹⁸.

A questo punto dell'analisi risulta utile ricostruire, in ordine cronologico, gli eventi che hanno condotto la presente causa dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In data 30 dicembre 2021 e 15 febbraio 2022 i due cittadini siriani RL e QS hanno presentato rispettivamente domanda di asilo in Germania. Tuttavia, sulla base delle informazioni contenute nella banca dati Eurodac¹¹⁹, tramite la quale i richiedenti erano stati registrati non appena arrivati in Unione europea, è stato identificato come Stato membro competente per l'esame delle due domande di asilo la Repubblica italiana, poiché paese di primo ingresso dei due cittadini. Per questa ragione, l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati¹²⁰ ha chiesto alla Repubblica italiana di prendere in carico i due cittadini, non ricevendo, però, alcuna risposta. Di conseguenza, l'Ufficio federale, in data 31 marzo e 19 aprile 2022, ha respinto le domande di asilo di RL e QS poiché inammissibili¹²¹, sottolineando la responsabilità della Repubblica italiana per l'esame delle stesse e disponendo al contempo l'allontanamento dei due richiedenti verso l'Italia.

Di fronte a tale respingimento, i cittadini RL e QS hanno impugnato le decisioni dell'Ufficio federale dinanzi al Tribunale amministrativo di Düsseldorf¹²². Quest'ultimo, con due ordinanze del 25 e del 29 aprile 2022, ha sospeso temporaneamente gli effetti delle decisioni di respingimento: RL e QS, fino a una nuova decisione, non dovevano essere allontanati verso l'Italia. Qualche settimana dopo, precisamente l'11 e il 13 maggio 2022, il medesimo Tribunale, mediante due sentenze, ha annullato definitivamente le decisioni delle autorità tedesche dell'Ufficio federale. In risposta a tale posizione, la Repubblica federale di Germania ha proposto appello contro le suddette sentenze dinanzi al Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia, il quale, investito del riesame del caso in secondo grado, ha successivamente adito la Corte di giustizia dell'Unione europea in qualità di giudice del rinvio.

Nel periodo in cui i ricorsi in appello erano ancora in fase di esame da parte del Tribunale, in data 5 dicembre 2022 l'Unità Dublino italiana¹²³ ha

¹¹⁸ BROUWER (2013: 135).

¹¹⁹ Eurodac è la banca dati centralizzata istituita con il regolamento (CE) n. 2725/2000, finalizzata a facilitare l'applicazione del regolamento Dublino mediante il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di paesi terzi entrati irregolarmente nel territorio dell'Unione.

¹²⁰ In tedesco: *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, in seguito "Ufficio federale".

¹²¹ Cfr. art. 29, par. 1, punto 1, lett. a), dell'*Asylgesetz*, in seguito "legge sull'asilo".

¹²² In tedesco: *Verwaltungsgericht Düsseldorf*, in seguito "Tribunale amministrativo di Düsseldorf".

¹²³ Le Unità Dublino sono strutture amministrative presenti in ciascuno Stato membro dell'Unione europea incaricate di applicare il regolamento di Dublino III. Sono preposte a determinare lo Stato membro dell'Unione europea (UE) competente all'esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, a svolgere attività

trasMESSO a tutte le Unità Dublino degli altri Stati membri una circolare con la quale comunicava la sospensione temporanea dei trasferimenti verso l'Italia, esclusi i casi di ricongiungimento familiare di minori non accompagnati, a causa dell'indisponibilità di strutture di accoglienza.

Due giorni dopo una seconda circolare confermava tale sospensione, motivandola con l'elevato numero di arrivi alle frontiere e con la carenza di posti disponibili nei centri di accoglienza. Nello specifico, la circolare affermava quanto segue:

“Scrivo in seguito alla precedente comunicazione del 5 dicembre sulla sospensione dei trasferimenti, ad eccezione dei casi di ricongiungimento familiare di minori, dovuta all'indisponibilità di strutture di accoglienza. A questo proposito, in considerazione dell'elevato numero di arrivi alle frontiere sia marittime che terrestri, vi informiamo della necessità di rivedere il calendario delle attività di accoglienza di cittadini di Paesi terzi, tenendo anche conto della mancanza di posti di accoglienza disponibili”.

Così, con ordinanze del 21 giugno 2023, il Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia ha respinto gli appelli proposti dalla Repubblica federale di Germania, ritenendo che, ai sensi dell'art. 3, par. 2, terzo comma del regolamento Dublino III la Germania fosse divenuta lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo dei due cittadini siriani, in quanto il trasferimento verso l'Italia risultava impossibile ai sensi della circolare del paese precedentemente menzionata. A questo punto, però, la Corte amministrativa federale¹²⁴ ha annullato tali ordinanze rinviando le cause al giudice del rinvio per un nuovo esame ed una nuova pronuncia. Il giudice del rinvio, cioè il Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia, ha rilevato che, in base al regolamento Dublino III, l'Italia risulterebbe formalmente competente per l'esame delle domande, a meno che non ricorrano le condizioni previste dall'art. 3, par. 2, secondo e terzo comma. Queste condizioni riguardano l'esistenza di *carenze sistemiche* nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza, tali da comportare un rischio di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹²⁵.

Ciò che intendeva comprendere il giudice del rinvio era se l'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III prevede la possibilità che uno Stato membro possa ritenere che, nello Stato individuato come responsabile dell'esame della domanda di un richiedente protezione internazionale, vi siano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza tali da comportare un rischio di violazione dell'art. 4 della Carta unicamente in ragione della sospensione unilaterale delle prese in carico da parte di quest'ultimo Stato¹²⁶.

di supporto come interrogazioni parlamentari, modifiche normative, partecipazioni a riunioni e quelle relative al contenzioso.

¹²⁴ In tedesco: *Bundesverwaltungsgericht*, in seguito “Corte amministrativa federale”.

¹²⁵ Cfr. art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: “Nessuno può essere sottoposto a tortura, né pene o trattamenti inumani o degradanti”.

¹²⁶ BORRACETTI, FERRI (2025: 1).

Dunque, si chiede alla CGUE *in primis* di chiarire l'interpretazione della nozione di "carenze sistemiche" e, secondariamente, di precisare se il rifiuto da parte dell'Italia, qui Stato competente all'esame delle domande, possa, di per sé, configurarsi come tale carenza. Secondo il giudice del rinvio, tale rifiuto volontario equivarrebbe a una negazione dell'accesso alla procedura di asilo e al sistema di accoglienza. Qualora la Corte dovesse invece escludere questa interpretazione, il Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia chiede in che modo sia possibile valutare l'esistenza di carenze sistemiche, data l'assenza di informazioni attendibili e aggiornate sulla situazione concreta nel Paese competente che consentirebbero di svolgere una tale valutazione.

Così, il Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla CGUE due questioni pregiudiziali, di cui si indagherà nel paragrafo successivo.

2.2 Le questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE

L'origine della presente causa si inserisce nel quadro della facoltà riconosciuta ai giudici degli Stati membri dell'Unione europea (UE) di ricorrere al c.d. *rinvio pregiudiziale*. Questo meccanismo consente ai giudici nazionali, nel corso di un procedimento, di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) una questione relativa all'interpretazione dei Trattati o degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE, nonché alla loro validità, qualora ritengano che la risoluzione di questa questione sia necessaria per poter pronunciare la propria decisione.

Il rinvio pregiudiziale costituisce, dunque, una competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea ed è uno strumento essenziale di cooperazione tra giudici nazionali e l'organo giurisdizionale dell'Unione, volto a garantire l'uniformità e la coerenza dell'ordinamento europeo. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale era già presente nel Trattato della Comunità economica europea (CEE)¹²⁷, nello specifico all'art. 177, il quale affermava che:

“la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale,
a) sull'interpretazione del presente Trattato,
b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità,
c) sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando sia previsto dagli statuti stessi.
Quando una questione del genere è sollevata davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla questione [...]”.

¹²⁷ Trattato, Comunità economica europea, Roma 25 marzo 1957, *Trattato che istituisce la Comunità economica europea*.

Tale istituto è oggi disciplinato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹²⁸, il cui primo paragrafo prevede che:

“La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:
a) sull'interpretazione dei trattati;
b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione [...]”

Nel caso della sentenza relativa alle cause riunite C-185/24 e 189/24, prese in esame dal presente elaborato, il rinvio pregiudiziale disposto alla CGUE dal Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia rientra nella seconda ipotesi contemplata dall'art. 267 TFUE, in quanto, come detto, verte sull'interpretazione dell'art. 3, par. 2, secondo comma, del regolamento (UE) n. 604/2013.

Di fronte ai ricorsi di RS e QS avverso le decisioni del Tribunale di Düsseldorf prima ed all'annullamento delle decisioni da parte di quest'ultimo poi, la Repubblica federale di Germania ha fatto appello avverso tali sentenze dinanzi al Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia che, dopo aver ricevuto le circolari dell'Unità Dublino italiana ed aver identificato la Germania come Stato responsabile, si è visto respingere le proprie ordinanze dalla Corte amministrativa federale per un nuovo esame e per una nuova decisione. Così, il giudice del Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia ha deciso di sospendere il procedimento, ponendo alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali. *In primis*:

“Se l'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del [regolamento Dublino III] debba essere interpretato nel senso che, nello Stato membro inizialmente designato come competente, la procedura di asilo e le condizioni di accoglienza dei richiedenti presentano carenze sistemiche che comportano il rischio di trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della [Carta], qualora lo Stato membro di cui trattasi rifiuti, in linea di principio, di (ri)prendere in carico i richiedenti asilo per un periodo indeterminato, avendo detto Stato disposto la sospensione dell'accettazione dei trasferimenti”.

La prima questione riguarda dunque l'interpretazione dell'art. 3, par. 2, secondo comma, del regolamento Dublino III, alla luce dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹²⁹ che vieta trattamenti inumani o degradanti. Nello specifico, se tale disposizione impone allo Stato membro che si trova a dover eseguire un trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato competente di sospendere tale trasferimento qualora emergano carenze sistemiche nel sistema di asilo e nelle condizioni di accoglienza di quest'ultimo Stato tali da comportare un rischio reale di violazione dei diritti

¹²⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Unione europea, 13 dicembre 2007, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*.

¹²⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, 7 dicembre 2000, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.

fondamentali. Come abbiamo infatti visto nel capitolo precedente, il Capo VI del regolamento Dublino III, agli articoli 20-33, disciplina i meccanismi di presa e ripresa in carico, che vengono messi in atto quando, ai sensi del regolamento, viene ritenuto competente un altro Stato membro per l'esame della domanda di protezione internazionale¹³⁰. Questo è il caso delle due cause prese in esame nel presente elaborato. In particolare, la questione si complica qualora lo Stato formalmente competente rifiuti di riprendere in carico i richiedenti asilo per un periodo indefinito, avendo sospeso l'accettazione dei trasferimenti.

Il Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia pone anche un'altra domanda in via pregiudiziale, riportata in seguito:

“In caso di risposta negativa alla prima questione: se l'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del [regolamento Dublino III] debba essere interpretato nel senso che i requisiti previsti dal diritto dell'Unione in materia di chiarimento dei fatti, che richiedono la determinazione di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati in relazione alla procedura di asilo e alle condizioni di accoglienza dei richiedenti da trasferire subiscono una limitazione qualora il giudice investito della causa non possa ottenere tali elementi, ma potrebbe soltanto accertare fatti ipotetici, poiché lo Stato membro in questione rifiuta, in linea di principio, di (ri)prendere in carico i richiedenti asilo per un periodo indeterminato, avendo detto Stato disposto la sospensione dell'accettazione dei trasferimenti”.

Per quanto concerne la seconda questione pregiudiziale, il giudice chiede se, in caso di risposta negativa alla precedente, l'art. 3, par. 2, secondo comma, del regolamento Dublino III debba essere interpretato alla luce degli standard probatori previsti dal diritto dell'Unione, in particolare in merito all'obbligo di chiarire i fatti rilevanti attraverso elementi oggettivi, attendibili, precisi e aggiornati. La domanda verte su un'eventuale limitazione di tale obbligo probatorio qualora il giudice nazionale non sia in grado di acquisire tali elementi, ma possa soltanto fare riferimento a situazioni ipotetiche, a causa della sospensione da parte dello Stato membro competente dell'accettazione dei trasferimenti e del suo rifiuto, in linea di principio, di riprendere in carico i richiedenti asilo.

2.3 Il contesto normativo

Per interpretare i fatti che hanno coinvolto RL, QS e le autorità nazionali tedesche, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha considerato il contesto normativo comprensivo sia della normativa europea sia di quella nazionale tedesca. Nello specifico, i riferimenti saranno innanzitutto all'art. 4 della Carta europea dei diritti dell'uomo ed all'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III, su cui ci si interroga esplicitamente nelle domande pregiudiziali. Viene,

¹³⁰ MARINAI (2024: 4 ss.).

inoltre, considerata la normativa nazionale tedesca. Questo perché le decisioni del 31 marzo e del 19 aprile 2022 tramite le quali l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati ha respinto le domande di asilo di RL e QS sono state emanate in voce della legge sull'asilo tedesca, cioè l'Asylgesetz. Nello specifico, l'articolo di riferimento è il numero 29, par. 2, punto 1, il quale stabilisce che:

“Una domanda di asilo è inammissibile quando
1. un altro Stato sia competente per l'espletamento della procedura di asilo
a) ai sensi del [regolamento Dublin III]
(...)”.

Il punto di partenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, rinvenibile anche nel punto 30 della sentenza¹³¹, è il fatto che il diritto dell'Unione europea poggia:

“[...] sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione europea si fonda [...]”.

Il riferimento esplicito rinvenibile nel medesimo punto della sentenza è all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE)¹³², il quale stabilisce che:

“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri [...]”.

Come ci ricorda anche il già citato art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹³³, le politiche in materia di migrazione sono fondate sul principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. La Corte di giustizia dell'Unione riconosce quindi che è a partire da questi articoli che gli Stati membri instaurano un meccanismo di fiducia reciproca nel riconoscimento di tali valori e nel rispetto della normativa dell'Unione che li attua. Al medesimo punto della sentenza, il punto 30¹³⁴, si dice che proprio per questo motivo:

“[...] i vari ordinamenti giuridici nazionali devono assicurare la tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali, riconosciuti dalla Carta (europea dei diritti dell'uomo), segnatamente agli articoli 1 e 4, che sanciscono uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi stati membri, ossia la dignità umana, che include segnatamente il divieto di trattamenti inumani o degradanti”.

¹³¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

¹³² Trattato sull'Unione europea, Maastricht, 7 febbraio 1992.

¹³³ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Roma, 25 marzo 1957.

¹³⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

Questo principio era già stato sottolineato nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, nello specifico nella recente sentenza del 19 marzo 2019¹³⁵, che, peraltro, riguardava sempre l'applicazione del regolamento Dublino III. Nel caso specifico, il signor Jawo, cittadino gambiano, dopo essere entrato in Unione europea attraverso l'Italia aveva poi raggiunto la Germania, dove aveva presentato domanda di asilo. Le autorità tedesche però avevano deciso di chiedere la ripresa in carico dei richiedenti alla Repubblica italiana, poiché ai sensi del regolamento Dublino III era lo Stato membro competente, in quanto primo paese di ingresso. Tuttavia, il ricorrente aveva impugnato tale decisione, sostenendo che in caso di ritorno in Italia sarebbe stato esposto a condizioni di accoglienza tali da costituire un rischio concreto di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta. Dunque, quanto detto precedentemente è stato sottolineato dalla Corte di giustizia in tale occasione, a cui la stessa Corte rimanda nella sentenza oggetto dell'elaborato.

Proseguendo, al punto 31 della sentenza¹³⁶, la CGUE statuisce che:

“Il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste un'importanza fondamentale nel diritto dell'Unione, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Più specificatamente, il principio della fiducia reciproca impone a ciascuno di questi Stati, in particolare per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di presumere, salvo circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, in particolare i diritti fondamentali riconosciuti da tale diritto”.

Quindi, si rammenta anche che nel contesto del sistema europeo comune di asilo e nel regolamento Dublino III si deve presumere che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951, integrata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati entrato in vigore il 4 ottobre 1967, nonché alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Ciò che può accadere talvolta è che tale sistema incontri “gravi difficoltà di funzionamento in un determinato stato membro”¹³⁷, implicando il fatto che qualora il richiedente venga trasferito verso detto Stato membro, potrebbe venire trattato in modo incompatibile con i suoi diritti fondamentali. Ed è per questo che entra in funzione l'art. 3, par. 2, secondo comma del regolamento Dublino III che sancisce inequivocabilmente il fatto che solo le “carenze sistemiche” che “implicano un rischio di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta” rendono impossibile il trasferimento di un richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro competente.

¹³⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*.

¹³⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

¹³⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

Dunque, tale disposizione enuncia due condizioni cumulative affinché questa situazione si verifichi, presentate al punto 36 della sentenza¹³⁸:

“La prima di tali condizioni, relativa all’esistenza di “carenze sistemiche” è soddisfatta quando le carenze in questione perdurino e riguardino, in generale, la procedura di asilo e le condizioni di accoglienza applicabili ai richiedenti protezione internazionale o, quanto meno, a taluni gruppi di richiedenti protezione internazionale considerati nel loro insieme. Tali carenze devono peraltro raggiungere una soglia particolarmente elevata di gravità, che dipende dall’insieme dei dati della causa. Tale soglia particolarmente elevata di gravità sarebbe raggiunta quando l’indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporti che una persona completamente dipendente dall’assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema privazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana. Detta soglia non può quindi comprendere situazioni che, quantunque caratterizzate da un elevato grado di precarietà o da un forte degrado delle condizioni di vita dell’interessato, non implicino un’estrema privazione materiale che ponga detto soggetto in una situazione di gravità tale da poter essere equiparata a un trattamento inumano o degradante”.

Vi è, come detto, anche una seconda condizione, “relativa all’esistenza di un rischio di un siffatto trattamento”, che viene soddisfatta:

“qualora tali carenze sistemiche comportino un rischio, per l’interessato, di essere esposto a trattamenti contrari all’articolo 4 della Carta”.

Da ultimo, è necessaria una valutazione di tali condizioni da parte del giudice “investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento”. In questo senso, la giurisprudenza della Corte stabilisce che:

“quando tale giudice dispone di elementi prodotto dall’interessato per dimostrare l’esistenza di un simile rischio, detto giudice è tenuto a valutare, sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati, nonché alla luce del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell’Unione, se siano soddisfatte le due condizioni enunciate all’articolo 3, par. 2, secondo comma del regolamento Dublino III. Inoltre, tale giudice deve anche prendere in considerazione, di propria iniziativa, le informazioni pertinenti di cui è a conoscenza al fine di decidere sull’applicazione dell’articolo 3, par. 2, secondo comma, del regolamento Dublino III”.

In conclusione, i ragionamenti fin qui sviluppati e resi noti conducono alla sentenza ed alle conclusioni della Corte, che saranno oggetto di approfondimento nei capitoli successivi.

¹³⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

CAPITOLO III: LA GESTIONE ITALIANA DELL'ACCOGLIENZA

3.1: La disciplina normativa del sistema di accoglienza in Italia

Dal momento che le cause oggetto della sentenza¹³⁹ presa in esame in questo elaborato indagano anche le condizioni in cui versa la Repubblica italiana in materia di asilo, ritengo necessario, a questo punto, approfondire il quadro normativo e pratico del nostro Paese in tale materia.

Come noto, l'Italia è uno degli Stati che registra il maggior numero di ingressi di richiedenti asilo grazie alla sua posizione geografica¹⁴⁰. Numerosi sono, infatti, i territori italiani che costituiscono punti di approdo, data la vicinanza delle loro coste al continente africano. Tra questi, primo fra tutti, Lampedusa: una piccola isola a circa 70 miglia dalla costa tunisina, il punto di ingresso italiano più vicino al Nordafrica e, ogni anno, la porta d'accesso all'Europa per migliaia di richiedenti asilo.¹⁴¹ Secondo i dati trasmessi dalla Croce Rossa italiana¹⁴² (CRI) "il 2024 che si è appena concluso ha portato a Lampedusa 45.997 persone migranti, a fronte di 1.095 eventi di sbarco". Purtroppo, come tragicamente noto, l'aumento dei richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo ha comportato episodi drammatici: la stima di persone che persero la vita nel Mar Mediterraneo solo nel 2024 è di 2.452 morti¹⁴³. Il canale di Sicilia si è trasformato così in uno dei più rilevanti corridoi umanitari a livello mondiale, ma anche, tristemente, come uno dei più pericolosi¹⁴⁴. Questa grave situazione ha comportato una grande prova per il sistema di accoglienza italiano, mettendo in luce carenze strutturali ed organizzative¹⁴⁵ che, in questa sede, meritano un'attenta analisi.

Le normative sull'asilo nel nostro Paese sono state introdotte dopo la ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951¹⁴⁶. Tuttavia, al momento della sottoscrizione della Convenzione, secondo la quale ha diritto allo *status* di rifugiato chi ha un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale¹⁴⁷, l'Italia limitò la definizione di rifugiato a coloro che temevano fondatamente la persecuzione in Europa. Adottando questa riserva geografica, l'Italia impedì

¹³⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

¹⁴⁰ DELLA PUPPA, SANÒ (2021: 13).

¹⁴¹ SEGNERI, DI NAPOLI, COSTANZO, MIRISOLA, CAVANI, CASTALDO (2022: 1).

¹⁴² La Croce Rossa Italiana (CRI) è un'associazione fondata nel 1864. Opera sul territorio nazionale ed internazionale per fornire assistenza sanitaria, protezione civile e supporto umanitario.

¹⁴³ Comunicato dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, 25 gennaio 2025.

¹⁴⁴ DELLA PUPPA, SANÒ (2021: 13).

¹⁴⁵ FULLERTON (2016: 73).

¹⁴⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

¹⁴⁷ Cfr. art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

di fatto che persone perseguitate nella maggior parte delle regioni del mondo, quali Africa, Asia, America Latina potessero avanzare rivendicazioni legali per ottenere l'asilo in Italia¹⁴⁸. Solo nel 1990 l'Italia, con la c.d. Legge Martelli¹⁴⁹, definì una procedura per coloro che richiedevano l'asilo, eliminando anche la riserva geografica: si ampliò così la definizione di rifugiato a chiunque fuggisse da persecuzioni in qualsiasi parte del mondo¹⁵⁰.

Il sistema ora in vigore è figlio della trasformazione avvenuta negli anni 2000 e 2005, quando furono adottati dal paese i regolamenti e la direttiva del sistema comune europeo di asilo (CEAS). Tale trasformazione è stata completata entro l'anno 2008, raggiungendo gli standard previsti dal CEAS¹⁵¹. Proprio nel 2008 è stato, infatti, emanato il decreto legislativo n. 25 contenente la normativa relativa alle procedure da applicare negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato¹⁵². Tale decreto è stato poi modificato nel 2015¹⁵³, 2018¹⁵⁴, 2020¹⁵⁵ e, recentemente, nell'ottobre del 2023¹⁵⁶. La procedura inizia nel momento in cui gli individui presentano richiesta di asilo o alla Polizia di frontiera italiana¹⁵⁷ o alla questura, se si trovano già all'interno del territorio italiano¹⁵⁸. Dopo aver rilevato le impronte digitali tramite le quali vengono identificati i richiedenti, si procede fissando degli appuntamenti presso la questura, dove ha luogo una registrazione formale ed un'indagine più approfondita¹⁵⁹. Accade spesso, però, che i richiedenti asilo siano costretti a recarsi più volte in questura nell'arco di diversi mesi

¹⁴⁸ FULLERTON (2016: 74 ss.).

¹⁴⁹ Legge della Repubblica Italiana, Ministero dell'Interno, 28 febbraio 1990, n. 39, *Misure urgenti in materia di immigrazione e asilo* (cosiddetta "Legge Martelli").

¹⁵⁰ FULLERTON (2016: 75).

¹⁵¹ Ivi, p. 76.

¹⁵² Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

¹⁵³ Decreto legislativo della Repubblica italiana, 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale.

¹⁵⁴ Decreto legislativo della Repubblica italiana, 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

¹⁵⁵ Decreto legislativo della Repubblica italiana, 21 ottobre 2020, n. 130, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, nonché misure per la definizione di controversie pendenti e per la funzionalità del Ministero dell'Interno, convertito con modificazioni della legge 18 dicembre 2020, n. 173.

¹⁵⁶ Decreto legislativo della Repubblica italiana, 10 marzo 2023, n. 20, Disposizioni urgenti sull'organizzazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e sul contrasto all'immigrazione irregolare, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50.

¹⁵⁷ Cfr. art. 6 del Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

¹⁵⁸ FULLERTON (2016: 76).

¹⁵⁹ *Ibidem*.

prima di riuscire a formalizzare la propria domanda di asilo, a causa della carenza di personale¹⁶⁰. Una volta verbalizzata la richiesta, la questura la trasmette alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, un'unità del Ministero dell'interno, che ha il potere di accogliere o rigettare la domanda di asilo¹⁶¹. Esse, ai sensi dell'art. 4, par. 2, del decreto legislativo del 28 gennaio 2008¹⁶², sono fissate nel numero massimo di venti. Tuttavia, con decreto del Ministero dell'interno, presso ciascuna Commissione territoriale:

“possono essere istituite, al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande di asilo connesso all'andamento dei flussi migratori e per il tempo strettamente necessario da determinare nello stesso decreto, una o più sezioni fino ad un numero massimo complessivo di trenta per l'interno territorio nazionale”¹⁶³.

Ogni Commissione è composta da quattro membri: un funzionario del comune dove ha sede la Commissione, un funzionario della polizia nazionale, un membro dell'Ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e un ufficiale della questura che svolge il ruolo di presidente della Commissione¹⁶⁴.

“Le Commissioni territoriali dispongono l'audizione dell'interessato, ove possibile, usando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La commissione territoriale può omettere l'audizione del richiedente quando ritiene di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato in relazione agli elementi forniti dal richiedente ai sensi dell'art.3 del decreto legislativo del 19 novembre 2008, n.25, ed in tutti i casi in cui risulti certificata dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale l'incapacità o l'impossibilità di sostenere un colloquio personale”¹⁶⁵.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ivi*, p. 77.

¹⁶² Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, come successivamente modificato dal D.lgs. del 18 agosto 2025, che mantiene invariato l'art. 4, comma 1, relativo all'istituzione di venti Commissioni territoriali.

¹⁶³ Cfr. art. 4, par. 2-*bis*, del Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato. L'ultimo aggiornamento dell'atto consultato risale al 10 dicembre 2024; l'articolo 4, par. 2-*bis*, risulta confermato nella sua formulazione vigente.

¹⁶⁴ FULLERTON (2016: 77).

¹⁶⁵ Cfr. art. 12, par. 1, del Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato. L'ultimo aggiornamento dell'atto consultato risale al 10 dicembre 2024; l'articolo 12, comma 1, risulta confermato nella sua formulazione vigente.

Ai sensi dell'art. 27, par. 2, del decreto legislativo del 2008¹⁶⁶, disposizione tutt'ora vigente nella sua formulazione originaria, le Commissioni territoriali provvedono al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi. Nella pratica, però, i tempi di attesa sono di diversi mesi¹⁶⁷. Ad intervistare il richiedente, che può avvalersi di un avvocato¹⁶⁸, è spesso un solo membro della Commissione, il quale è incaricato di redigere una proposta che andrà discussa e votata da tutti i membri. La Commissione, a questo punto:

- “a) riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto
- b) rigetta la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale
- c) rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'art. 28
- d) rigetta la domanda se, in una parte del territorio del paese di origine, il richiedente non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi o ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi, può legalmente e senza pericolo recarvisi ed esservi ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si ristabilisca”¹⁶⁹.

Successivamente la decisione viene notificata al richiedente, spiegandogli le motivazioni dell'esito. Ai sensi dell'art. 35¹⁷⁰:

“avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione territoriale e avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione nazionale di cui all'articolo 33 è ammesso ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stata riconosciuta esclusivamente la protezione sussidiaria o la protezione speciale”.

Tale ricorso può essere proposto entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento ed entro sessanta se “[...] il ricorrente si trova in un paese terzo al

¹⁶⁶ Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, presente anche nell'ultima versione aggiornata alla normativa vigente, che risale al 10 dicembre 2024.

¹⁶⁷ FULLERTON (2016: 78).

¹⁶⁸ Cfr. art. 16 del Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, presente anche nell'ultima versione aggiornata alla normativa vigente, che risale al 10 dicembre 2024.

¹⁶⁹ Cfr. art. 32, par. 1, del Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, presente anche nell'ultima versione aggiornata alla normativa vigente, che risale al 10 dicembre 2024.

¹⁷⁰ Decreto legislativo del Ministero dell'interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, presente anche nell'ultima versione aggiornata alla normativa vigente, che risale al 10 dicembre 2024.

momento della proposizione del ricorso [...]”¹⁷¹. La proposizione del ricorso “[...] sospende l’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato”¹⁷². Infine, entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale è chiamato a decidere se riconoscerlo, concedendo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, o se invece rigettarlo¹⁷³. Avverso tali decisioni i richiedenti possono fare appello alla Corte d’Appello e, infine, alla Corte di Cassazione.

3.2: *Le condizioni materiali di accoglienza e le violazioni degli standard europei*

Dopo aver brevemente descritto il quadro normativo entro il quale le autorità italiane agiscono per il riconoscimento dello *status* di asilo e di protezione internazionale, è importante ora comprendere la reale situazione in cui versa il Paese in materia di accoglienza. Il quadro è complesso, anche in considerazione dell’elevato numero di persone che arrivano in Italia, come detto precedentemente. Basti pensare che alla fine del 2023 i richiedenti asilo erano 147.000¹⁷⁴.

La premessa dalla quale dobbiamo partire è l’art. 78 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)¹⁷⁵, che afferma l’impegno dell’Unione europea (UE) a sviluppare una politica comune in materia di asilo e a creare un sistema europeo comune di asilo (CEAS). Di conseguenza, tutti gli Stati membri dell’UE hanno introdotto standard minimi condivisi per assicurare l’accoglienza delle persone che richiedono protezione internazionale o asilo¹⁷⁶. Due, in particolare, sono le direttive comunitarie che hanno definito il quadro normativo vincolante per gli Stati membri. *In primis*, la direttiva 2003/9/CE del gennaio 2003, recepita in Italia con il decreto legislativo del 30 maggio 2005, n.140¹⁷⁷. *In secundis*, la direttiva 2013/33/UE del giugno 2013, che aggiorna la precedente direttiva del 2003 e che è stata recepita in Italia

¹⁷¹ Cfr. art. 35-*bis*, par. 2, del Decreto legislativo del Ministero dell’interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, presente anche nell’ultima versione aggiornata alla normativa vigente, che risale al 10 dicembre 2024.

¹⁷² Cfr. art. 35-*bis*, par. 3, del Decreto legislativo del Ministero dell’interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, presente anche nell’ultima versione aggiornata alla normativa vigente, che risale al 10 dicembre 2024.

¹⁷³ Cfr. art. 35-*bis*, par. 13, del Decreto legislativo del Ministero dell’interno, 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

¹⁷⁴ Rapporto Global Trends, UNHCR, giugno 2023.

¹⁷⁵ Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, Unione europea, 13 dicembre 2007.

¹⁷⁶ AVALLO (2021: 37).

¹⁷⁷ Decreto legislativo della Repubblica italiana, 30 maggio 2005, n. 140, Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.174 del 28 luglio 2005.

con il decreto legislativo dell'agosto 2015¹⁷⁸. Quest'ultimo è stato poi oggetto di modifiche successive, in particolare nel 2018 con il c.d. "Decreto sicurezza", poi rivisto nel 2020 e, recentemente, nel 2023.

Il sistema di accoglienza in vigore oggi in Italia si articola su due livelli¹⁷⁹, ai quali va aggiunto un *livello zero*, costituito dagli hotspot. Eredità degli ex Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA)¹⁸⁰, gli hotspot sono centri destinati all'identificazione dei migranti, organizzati mediante procedure operative standard condivise dal Ministero dell'interno italiano in collaborazione con la Commissione europea. In Italia, al momento, sono state previste quattro aree hotspot: Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto. In queste sedi avviene l'identificazione e il rilevamento rapido delle impronte digitali di tutti i migranti che entrano in Europa¹⁸¹. L'approccio hotspot consiste nell'identificazione immediata dei soggetti meritevoli di protezione e nell'espulsione o respingimento di tutti gli altri migranti, facendo riferimento alla definizione preliminare di paesi di origine o transito "sicuri"¹⁸².

Il *primo livello* è, invece, costituito dai Centri di accoglienza straordinaria (CAS), aperti nel 2011 nell'ambito del programma di "Emergenza Nordafrica"¹⁸³. In un primo momento, questi erano stati concepiti come strutture eccezionali per assicurare una sistemazione temporanea ai richiedenti in attesa dell'inserimento in strutture ordinarie di accoglienza, ma ben presto sono diventati il servizio ordinario, accogliendo circa l'80% delle persone dal 2011 in poi¹⁸⁴. La percentuale di posti nei CAS rispetto al totale del sistema ha raggiunto il 68,3%, dimostrando che l'accoglienza straordinaria è ormai diventata la norma¹⁸⁵. Come rilevato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e trattenimento: "Questi centri, per loro natura, sono strutture essenzialmente temporanee. Le caratteristiche temporanee, spesso determinate anche dai bandi che definiscono la durata del servizio in pochi mesi, rendono difficile (se non impossibile) garantire servizi secondo standard qualitativi accettabili"¹⁸⁶. Spesso questi centri sono in zone con un livello di

¹⁷⁸ Decreto legislativo del Governo della Repubblica italiana, 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2015.

¹⁷⁹ D'ACONTO, BOTTINI, CAIELLO (2024: 104 ss.)

¹⁸⁰ I Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) sono stati introdotti nel 2006 mediante un protocollo tra il Ministero dell'interno e la Croce Rossa italiana. Essi avevano come obiettivo offrire assistenza sanitaria, identificazione e prima accoglienza ai migranti sbarcati. A partire dal 2015, molti di questi centri sono stati riconvertiti o integrati nel sistema degli hotspot, previsto dall'Unione europea.

¹⁸¹ SCIURBA (2017: 102).

¹⁸² Ivi, p. 113.

¹⁸³ AVALLONE (2021: 38 ss.).

¹⁸⁴ Ivi, p. 39.

¹⁸⁵ Rapporto ActionAid Italia, Centro di ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca", Università di Padova, 2024, *The collapsing migrants' reception and the involution of the Italian system: the ActionAid report 2024*.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

accessibilità basso o medio-basso: nel 2018 il 71% dei CAS era situato in aree periferiche, isolate, mal collegate¹⁸⁷. Le strutture adibite a divenire centri di accoglienza straordinaria sono individuate dalle prefetture in convenzione con cooperative, strutture alberghiere private ed associazioni. Questi sono tenuti a garantire l'alloggio, il vitto, l'assistenza sanitaria di base e altri servizi essenziali. I CAS rispondono quindi ad "un'esigenza di accoglienza temporanea, non prevedendo servizi fondamentali per garantire un'accoglienza adeguata dei rifugiati [...] [Essi] hanno portato ad una privatizzazione del sistema d'accoglienza"¹⁸⁸.

Significativa, in questo contesto, è la testimonianza di Gennaro Avallone, ricercatore presso l'Università di Salerno. Egli, partecipando alla campagna *LasciateCIEntrare*¹⁸⁹ ha potuto visitare alcuni Centri di accoglienza straordinari. Lì ha assistito alle difficoltà che quotidianamente incontrano i richiedenti: mesi senza poter frequentare lezioni di italiano e ostacoli nell'accesso al sistema sanitario nazionale. Appare chiara, quindi:

“la cattiva gestione delle risorse economiche, l'assenza di percorsi di formazione, socialità ed elaborazione del trauma”. I centri sono spesso spazi di attesa, migliorati solo grazie alle capacità relazionali dei richiedenti stessi e all'impegno di attivisti e volontari. In molti centri, le persone non possono denunciare abusi, violazioni dei diritti o crimini. La sensazione dominante è quella di abbandono, disinteresse, esilio”¹⁹⁰.

In conclusione, la politica di accoglienza attuata seguendo una logica emergenziale¹⁹¹ ha portato i richiedenti ad essere esposti ad una vulnerabilità crescente, aggravata da “rapporti deboli con la società ospitante, scarsa formazione professionale e linguistica e difficoltà nell'accesso all'istruzione”¹⁹².

Al cosiddetto *secondo livello* c'è, invece, il Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), già noto come Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI), e, in precedenza, come Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Tale sistema di accoglienza è stato istituito nel 2002, successivamente alla firma di un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'interno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), volto a realizzare il Programma nazionale asilo (PNA). Fu l'art. 32 della Legge n. 189/2002 (c.d. Legge Bossi-Fini), ad istituire il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Tuttavia, tale sistema di protezione non è mai riuscito a coprire l'intero fabbisogno

¹⁸⁷ DACONTO, BOTTINI, CAIELLO (2024: 111).

¹⁸⁸ Ivi, p. 105.

¹⁸⁹ La campagna *LasciateCIEntrare* è un'iniziativa avviata nel 2011 e promossa da giornalisti, attivisti ed organizzazioni della società civile che ha l'obiettivo di garantire la trasparenza, l'accesso all'informazione ed il rispetto dei diritti fondamentali delle persone migranti trattenute nei centri di accoglienza. Tra le attività previste dalla campagna ci sono ispettive e report.

¹⁹⁰ AVALLONE (2021: 42 ss.).

¹⁹¹ Ivi, p. 41.

¹⁹² *Ibidem*.

nazionale, rendendo necessario un diffuso ricorso ai CAS, spesso caratterizzati da condizioni più precarie. Con il decreto-legge n.113/2018 (Decreto Salvini), lo SPRAR viene ridimensionato e ridenominato Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI). Coloro che potevano accedere a tale sistema erano i titolari di protezione internazionale e i minori non accompagnati, non anche i richiedenti asilo, determinando così il trasferimento di quest'ultimi nei CAS. Nel 2020, il decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020 (c.d. Decreto Lamorgese) rinomina il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) in Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Tale normativa, attualmente in vigore, prevede anche l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale oltre che dei titolari di protezione. Inoltre, sono accolti anche i minori stranieri non accompagnati e gli stranieri che, raggiunta la maggiore età, restano affidati ai servizi sociali nell'ambito del proseguimento amministrativo. Possono essere inseriti nel sistema di accoglienza anche i titolari di permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali, tra cui beneficiari di protezione umanitaria in un regime transitorio, persone vittime di violenza domestica, tratta o grave sfruttamento lavorativo, nonché soggetti colpiti da calamità naturali, migranti cui è stato riconosciuto un particolare valore civile, e persone titolari di permesso per cure mediche. Nel sistema di accoglienza e integrazione (SAI) si fornisce assistenza psicologica, programmi di formazione e approfondimenti della lingua¹⁹³.

La convivenza tra i due sistemi di accoglienza di cui si è parlato ha prodotto la progressiva marginalizzazione dello SPRAR, poi SIPROIMI e SAI, relegato di fatto ad un ruolo secondario, subordinato rispetto al sistema CAS. Difatti, fino al 2018, lo SPRAR non è mai riuscito a garantire, come media nazionale, più del 30% del fabbisogno di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Tale squilibrio non si è mai modificato tanto che ancora a dicembre 2021 il sistema SAI era in grado di garantire solo il 33% dell'intero fabbisogno nazionale.

Oltre ai già citati CAS e SAI, lo Stato italiano ha creato hotspot e Centri di accoglienza per richiedenti asilo, i cosiddetti CARA. Questi ultimi sono strutture destinate ad accogliere i richiedenti protezione internazionale durante la fase iniziale della procedura, in attesa dell'esame della domanda da parte della Commissione territoriale. Oggi rivestono un ruolo sempre più marginale, essendo spesso sostituiti dai CAS (Centri di accoglienza straordinaria). Questi ultimi sono quindi le strutture entro le quali si concentra il maggior numero di richiedenti, ma che, tuttavia, non li tutelano adeguatamente. I richiedenti possono permanere all'interno dei CAS per un massimo di 35 giorni, anche se, nella pratica, capita che la permanenza si protragga per diversi mesi¹⁹⁴, a causa di ritardi nell'esame delle domande di asilo, o del sovraccarico del sistema di accoglienza. Queste strutture "temporanee" sono prive dei servizi sociali

¹⁹³ DACONTO, BOTTINI, CAIELLO (2024: 105 ss.)

¹⁹⁴ FULLERTON (2016: 89).

fondamentali ed anche carenti di servizi igienico-sanitari: solo tre bagni per cento persone, nessuna lavanderia se non le docce, assenza di riscaldamento, e persino richieste di pagamento per ricevere un cuscino o una coperta¹⁹⁵. Nel novembre 2015, Medici Senza Frontiere ha pubblicato un rapporto criticando i centri di accoglienza siciliani per "servizi igienici spesso fuori uso, mancanza di strutture per curare la scabbia e assenza di garanzia di privacy". Nello stesso anno, l'organizzazione ha interrotto la propria collaborazione con un centro di accoglienza, spiegando che: "Il sovraffollamento, la mancanza di informazioni legali, la mancanza di protezione e le condizioni precarie e indegne in cui le persone vengono accolte in Sicilia continuano. Nelle attuali circostanze, che temiamo continueranno, la nostra capacità di offrire una risposta efficace ai bisogni medici e psicologici delle persone vulnerabili, incluse donne incinte, minori e vittime di tortura, nei centri di accoglienza della provincia di Ragusa è estremamente limitata"¹⁹⁶.

Oltre alle situazioni già descritte, accade talvolta che anche coloro che ottengono un esito positivo alla domanda di protezione, ricevendo così il rilascio del permesso di soggiorno, si trovino, poco dopo, privi di un supporto adeguato¹⁹⁷. Tale abbandono è giustificato dal Paese appellandosi ai termini della Convenzione di Ginevra del 1951, che prevede che gli Stati contraenti garantiscano ai rifugiati lo stesso trattamento riservato ai cittadini per quanto riguarda l'assistenza pubblica, la sicurezza sociale, la protezione del lavoro e l'accesso all'istruzione. Dunque, secondo l'Italia, i rifugiati godono degli stessi diritti dei cittadini italiani: possono cercare lavoro, affittare una casa, fare la spesa¹⁹⁸. Tuttavia, è importante sottolineare che coloro che hanno ottenuto asilo si trovano in condizioni maggiormente svantaggiate rispetto ai cittadini italiani, dal momento che, *in primis*, non conoscono la lingua, non hanno avuto un'istruzione nel Paese ospitante e spesso mancano di reti sociali di sostegno¹⁹⁹. Questo approccio mina, inoltre, uno degli obiettivi del CEAS: evitare i c.d. *movimenti secondari*, cioè lo spostamento dei rifugiati da un paese all'altro. I richiedenti asilo, a conoscenza dell'accoglienza italiana, cercano spesso di evitare l'Italia o di lasciarla per raggiungere destinazioni europee dove esistono migliori condizioni di accoglienza. Questi movimenti secondari comportano costi significativi per gli altri Stati membri dell'UE: i loro sistemi di accoglienza dovranno gestire un numero maggiore di richiedenti, mentre i loro tribunali e i loro procedimenti di asilo subiranno un maggiore carico di lavoro²⁰⁰.

¹⁹⁵ Ivi, p. 88.

¹⁹⁶ Ivi, p. 90.

¹⁹⁷ Ivi, p. 91 ss.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

CAPITOLO IV: RAGIONAMENTI E CONCLUSIONI DELLA CORTE

Nei precedenti tre capitoli è stato analizzato *in primis* il sistema di Dublino nel suo complesso, concentrandosi poi, nello specifico, sul regolamento Dublino III²⁰¹, approfondendone le novità principali, gli elementi essenziali di cui è composto ed il quadro di garanzie in materia di diritti umani che questo prevede. In seguito, nel secondo capitolo, sono stati presentati i fatti che hanno condotto al procedimento principale tra RL, QS e le autorità tedesche del Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia²⁰². Al fine di fornire un'analisi precisa e un esame accurato della sentenza²⁰³, il medesimo capitolo ha compreso anche un approfondimento del quadro normativo di riferimento. Infine, nel terzo capitolo, si è ritenuto utile e rilevante offrire una conoscenza del contesto normativo e pratico in cui versa la Repubblica italiana in materia di accoglienza, delineandone le criticità ed i limiti da superare. Nel presente capitolo, nonché quello conclusivo, si provvederà ad esporre i ragionamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea e le sue conclusioni in merito alle cause riunite C-185/24 e C-189/24²⁰⁴.

4.1. Le osservazioni preliminari della Corte di giustizia

Come detto, il secondo capitolo dell'elaborato presenta una descrizione non solo dei fatti che hanno condotto al procedimento, ma anche del contesto normativo preso in riferimento dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) per rispondere alle domande pregiudiziali sottopostole dal Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia.

Il punto di partenza nel ragionamento della CGUE è stato il c.d. *principio della fiducia reciproca* esercitato nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione, che riveste “un'importanza fondamentale”²⁰⁵ nel diritto comunitario. Grazie a questo principio, difatti, vige la presunzione che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme a

²⁰¹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 604/2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*.

²⁰² In tedesco: *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*, in seguito “Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Vestfalia”.

²⁰³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²⁰⁵ Cfr. punto 31 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

quanto prescritto dalla Carta²⁰⁶, dalla Convenzione di Ginevra²⁰⁷ e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁰⁸. Tuttavia, può accadere talvolta che questo sistema di fiducia reciproca entri in cortocircuito, nel momento in cui lo Stato in cui viene trasferito il richiedente dispone di condizioni di accoglienza incompatibili con i diritti umani fondamentali, dando luogo a "trattamenti inumani e degradanti"²⁰⁹. Qualora si verifichi una situazione tale, entra in gioco l'art. 3, par. 2 del regolamento Dublino III, il quale vieta il trasferimento. Nella situazione oggetto delle cause riunite C-185/24 e C-189/24 era, tuttavia, l'Italia ad aver unilateralmente sospeso i trasferimenti dei cittadini RL e QS, pur essendo lo Stato membro responsabile ai sensi del regolamento Dublino III²¹⁰ in quanto paese di primo ingresso. Questa sospensione veniva giustificata dalle autorità italiane appellandosi alla saturazione delle proprie frontiere ed alla mancanza di posti disponibili nei centri di accoglienza. Sulla base del quadro appena descritto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha formulato il proprio orientamento, stabilendo quanto segue:

"l'esistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza, che espongono il richiedente a un rischio serio di trattamento inumano o degradante, non può essere presunta per il solo fatto che lo Stato membro competente abbia annunciato, unilateralmente e in violazione degli obblighi ad esso incombenti nell'ambito del sistema europeo comune di asilo, la sospensione di tutti i trasferimenti dei richiedenti protezione internazionale verso il suo territorio e, quindi, delle procedure di presa e di ripresa in carico di tali richiedenti. Al contrario, l'esistenza di siffatte carenze sistemiche e di un siffatto rischio può essere accertata solo al termine di un'analisi concreta, fondata su elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati"²¹¹.

Questo anche al fine di creare compatibilità con gli obiettivi del regolamento Dublino III che:

"mira a stabilire un metodo chiaro e operativo di determinazione dello Stato membro competente e a prevenire movimenti secondari di richiedenti asilo tra gli Stati membri"²¹².

²⁰⁶ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, 7 dicembre 2000, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.

²⁰⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

²⁰⁸ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.

²⁰⁹ Cfr. art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²¹⁰ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 604/2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*.

²¹¹ Cfr. punto 40 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²¹² Cfr. punto 41 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

Ricordiamo, in questa sede, che per movimenti secondari si intendono i movimenti dei richiedenti all'interno dell'Unione europea che, dopo essere riusciti ad entrare in uno dei suoi territori, cercano protezione in un altro Stato membro, dove le condizioni di accoglienza sono giudicate migliori. Ed uno degli obiettivi del sistema Dublino è proprio quello di impedire questo fenomeno²¹³, insieme a quello già menzionato dei "rifugiati in orbita" e dell'*asylum shopping*.

Dal citato orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, consegue che lo Stato designato come competente in base ai criteri²¹⁴ del regolamento Dublino III:

“non può sottrarsi mediante un semplice annuncio unilaterale, alle responsabilità ad esso incombenti in forza di tale regolamento, dal momento che una siffatta possibilità porterebbe a violare tali criteri e rischierebbe di mettere così a repentaglio il buon funzionamento del sistema istituito da detto regolamento. Inoltre, ritenere che si possa dedurre da un siffatto annuncio unilaterale che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti che implicino un rischio serio di un trattamento inumano o degradante, al punto da impedire tutti i trasferimenti dei richiedenti protezione internazionale verso lo Stato membro competente e da comportare un trasferimento della competenza da tale Stato membro verso lo Stato membro del movimento secondario, potrebbe incoraggiare tali movimenti incentivando i richiedenti a proseguire la loro rotta migratoria verso un altro Stato membro che sembrerebbe offrire loro condizioni più favorevoli”²¹⁵.

Di conseguenza, la circostanza in cui l'Italia, in questo caso Stato membro competente, ha sospeso i trasferimenti in maniera unilaterale:

“non è idonea, di per sé, a giustificare l'accertamento, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, di tale regolamento, di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in tale Stato membro, che implicano il rischio di un trattamento inumano o degradante a norma dell'articolo 4 della Carta”²¹⁶.

Difatti, il compito di valutare l'esistenza “di tali carenze sistemiche e del rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta”²¹⁷, appartiene al giudice investito del ricorso avverso una decisione di trasferimento. Durante l'esame del ricorso, il giudice, al fine di emettere una propria valutazione, può avvalersi di vari documenti, tra cui relazioni di

²¹³ FERACI (2013: 5).

²¹⁴ Cfr. capo III del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 604/2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*.

²¹⁵ Cfr. punto 42 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²¹⁶ Cfr. punto 43 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²¹⁷ Cfr. punto 44 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

organizzazioni non governative internazionali, documenti dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e tutte le informazioni recepite nell'ambito dell'attuazione del sistema istituito dal regolamento Dublino III²¹⁸.

4.2 Il giudizio della Corte di giustizia

In risposta alle domande pregiudiziali sottoposte dal Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia, la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a chiarire, da un lato, se la sospensione unilaterale dei trasferimenti da parte dello Stato membro formalmente competente possa, di per sé, configurare l'esistenza di carenze sistemiche tali da impedire il trasferimento dei richiedenti asilo; e, dall'altro, se in assenza di elementi oggettivi, attendibili, precisi e aggiornati a causa del rifiuto di cooperazione da parte dello Stato competente, il giudice nazionale possa fondare la propria valutazione su presupposti ipotetici.

La sentenza qui presa in esame²¹⁹ è stata pronunciata dalla Seconda sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, composta dalla giudice Küllike Jürimäe in qualità di presidente di sezione e relatrice, dal presidente della Corte Koen Lenaerts e dai giudici M.Gavelec, Zoltán Csehi e Fredrik Schalin. Nella veste di avvocato generale è intervenuto Maciej Szpunar, mentre a svolgere le funzioni di cancelliere è stato Alfredo Calot Escobar. Nel corso della pronuncia, sono state considerate anche le osservazioni scritte presentate dai governi tedesco, danese, francese, italiano, austriaco e finlandese ed anche dalla Commissione europea. In questa composizione, la Corte di giustizia ha deciso di pronunciarsi nel merito delle cause C-185/24 e C-189/24 senza attendere le conclusioni dell'avvocato generale. Una tale situazione può verificarsi in conformità con l'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea che afferma:

“Ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto, la Corte può decidere, sentito l'avvocato generale, che la causa sia giudicata senza conclusioni dell'avvocato generale”.

Dunque, sebbene le conclusioni dell'avvocato generale possano costituire un momento di approfondimento utile per orientare l'interpretazione giuridica della Corte, in casi di particolare chiarezza normativa, come in quello qui esaminato, la sentenza può essere emessa senza tali conclusioni, previa audizione dell'avvocato generale.

²¹⁸ Cfr. punto 46 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

Così, alla luce dei motivi riportati nella sezione precedente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che l'art. 3, par. 2, secondo comma, del regolamento Dublin III deve essere interpretato come segue:

“non può essere constatato che sussistono, nello Stato membro designato come competente in base ai criteri enunciati dal capo III di tale regolamento, carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che implicano il rischio di un trattamento inumano o degradante a norma dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per il solo motivo che tale Stato membro ha sospeso unilateralmente le prese e le riprese in carico di detti richiedenti. Una constatazione del genere può essere effettuata solo in esito ad un'analisi di tutti i dati pertinenti sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati”²²⁰.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ribadisce quindi che la sospensione unilaterale delle prese e riprese in carico da parte dello Stato membro competente non è di per sé sufficiente a dimostrare l'esistenza di carenze sistemiche che possano giustificare l'interruzione dei trasferimenti dei richiedenti protezione internazionale. Una simile constatazione, infatti, richiede un accertamento rigoroso, basato su elementi oggettivi, attendibili, precisi e aggiornati, che attestino la sussistenza di un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si rigetta così, in risposta alla seconda domanda pregiudiziale del Tribunale amministrativo superiore del Land Renania settentrionale-Vestfalia, l'idea che il giudice nazionale possa colmare l'assenza di cooperazione dello Stato competente attraverso valutazioni ipotetiche: anche in tali circostanze, la valutazione giudiziale si deve fondare su dati concreti e coerenti con gli standard imposti dal diritto comunitario.

4.3 Implicazioni della sentenza nelle cause C-185/24 e C-189/24 nel diritto dell'Unione europea

Nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea qui esaminata²²¹, è stato chiarito, quindi, in quali condizioni è giustificata la sospensione di un trasferimento verso lo Stato membro formalmente competente ai sensi del regolamento Dublin III, qualora sussistano sospetti di carenze sistemiche nel sistema di asilo o nelle condizioni di accoglienza del suddetto Stato. L'orientamento della Corte, di cui si è parlato approfonditamente nel paragrafo precedente, appare finalizzato a tutelare l'integrità e l'efficacia del sistema

²²⁰ Cfr. punto 48 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²²¹ Cfr. punto 48 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

Dublino, come riportato dalla stessa al punto 41 della sentenza²²². Il fine, di fatti, è quello di evitare che condotte unilaterali da parte degli Stati membri, nel caso di specie l'Italia, possano determinare modifiche dell'assetto normativo vigente all'interno del sistema europeo comune d'asilo (CEAS).

Il contesto in cui si colloca la sentenza della CGUE del dicembre 2024 è quello del sistema Dublino: un quadro normativo da anni al centro di critiche e oggetto di richieste di riforme. Tra le criticità emerse dall'applicazione del sistema, rientrano anche le controversie trattate nelle cause congiunte di cui abbiamo parlato. Talvolta queste problematiche derivano dal fatto che gli Stati di primo ingresso, a volte sovraccaricati, non riescono a garantire condizioni adeguate ai richiedenti asilo. Questo può determinare la dinamica dei movimenti secondari, che rappresentano uno degli aspetti che la CGUE, con la propria pronuncia, intende prevenire. Molti richiedenti, infatti, una volta arrivati in Italia o Grecia, tentano di proseguire il proprio percorso verso paesi come la Svezia, Regno Unito e Norvegia. Questo è dovuto al fatto che, sebbene i regolamenti europei mirino a garantire condizioni omogenee tra gli Stati membri, persistono evidenti divari, dovuti spesso alle disomogeneità istituzionali nei sistemi nazionali di accoglienza e integrazione all'interno dell'UE²²³. Interessante, in questo senso, è la testimonianza offerta dallo Studio di Jean-Paul Brekke e Grete Brochmann, due ricercatori dell'Institute for Social Research di Oslo. Tramite interviste rivolte a operatori nei centri di accoglienza italiani e norvegesi e a richiedenti asilo, la ricerca ha evidenziato come le differenze nei sistemi di accoglienza siano un fattore determinante alla base dei citati movimenti secondari. Il sistema di accoglienza e integrazione italiano, come è stato detto nel capitolo dedicatogli, presenta carenze e limiti strutturali: edifici non progettati per l'accoglienza, con muffe, infiltrazioni e assenza di finanziamenti²²⁴, rendono il quadro dell'accoglienza italiana particolarmente critico. Al contrario, come detto da Brekke e Brochmann, l'accoglienza norvegese spicca per efficienza. Ed è anche per questo motivo che molti richiedenti, non appena sbarcano in Europa, vedono speranza in altri paesi dell'Unione: "Ovunque, purché non in Italia" dicono in molti²²⁵. La ricerca, condotta nel 2015, riporta che dal 2010 le autorità della Norvegia, uno dei paesi più interessati dai movimenti secondari, hanno presentato ogni anno circa 750 richieste Dublino alle controparti italiane²²⁶; e se, a partire dal 2011, i rimpatri in Grecia erano stati sospesi per le carenze del sistema, anche nei confronti dell'Italia hanno iniziato ad emergere richieste di sospensione per i medesimi motivi. Così, le autorità norvegesi si sono trovate ad esaminare domande di protezione internazionale da parte di richiedenti già registrati in

²²² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

²²³ BREKKE, BROCHMANN (2015: 11).

²²⁴ Ivi, p. 6 ss.

²²⁵ Ivi, p. 10 ss.

²²⁶ Ivi, p. 5.

Italia, i quali invocavano il rispetto dei propri diritti e chiedevano di non essere trasferiti, denunciando la mancanza di condizioni di accoglienza adeguate²²⁷. Dunque, questa è una delle sfide del sistema Dublino che emerge anche nella sentenza della CGUE esaminata in questa sede. È chiamato a rispondere a queste disfunzionalità il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'aprile 2024 e che dovrà essere applicato da tutti gli Stati entro il giugno 2026. Nonostante fossero richieste modifiche strutturali al regolamento Dublino III, pare che la riforma ne lasci sostanzialmente invariato il modello, non agendo, soprattutto, sul “difetto principale”, costituito dall'esame delle domande di asilo al primo Paese di ingresso illegale, di cui si è ampiamente parlato²²⁸. Nel tentativo di alleggerire il peso subito dagli Stati membri di primo approdo, tra cui l'Italia, il sistema ha inserito un nuovo meccanismo di solidarietà obbligatoria per ripartire l'onere delle domande tra gli Stati membri, che però, assume il carattere della flessibilità discrezionale²²⁹. Gli Stati membri infatti potranno scegliere tre tipi di misure:

- a) “accettare la ricollocazione dei richiedenti asilo o anche di rifugiati ai quali la protezione sia stata concessa meno di tre anni prima dell'adozione dell'atto di esecuzione col quale il Consiglio istituisce la c.d. «riserva annuale di solidarietà»;
- b) fornire contributi finanziari per azioni in diversi settori quali quelli di migrazione, accoglienza, asilo, reintegrazione pre-partenza, gestione delle frontiere, sostegno operativo (anche ad azioni nei Paesi terzi o ad essi relative, compresi i programmi di rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione, con la prospettiva di ottenere un impatto diretto sui flussi migratori);
- c) porre in essere misure alternative nei settori di migrazione, accoglienza, asilo, rimpatrio, reintegrazione e gestione delle frontiere, incentrate sul sostegno operativo, sullo sviluppo di capacità, sui servizi, sul sostegno al personale, sulle strutture e sulle attrezzature tecniche”²³⁰.

Si è in attesa, dunque, di verificare l'effettiva attuazione e la concreta portata del Nuovo patto. Ecco così che la sentenza oggetto dell'elaborato²³¹ ribadisce l'esigenza di non smarrire gli obiettivi fondanti del sistema Dublino, richiamando l'attenzione sulla necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e un'equa distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri.

²²⁷ Ivi, p. 4.

²²⁸ BUONOMENNA (2024: 3 ss).

²²⁹ Ivi, p. 5.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 dicembre 2024, cause riunite C-185/24 e C-189/24, *RL e QS*.

CONCLUSIONI

Questo contributo ha inteso esaminare le implicazioni giuridiche della sospensione unilaterale dei trasferimenti da parte dell'Italia di due richiedenti asilo, rispettivamente RL e QS.

Per analizzare nel merito la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, nel primo capitolo dell'elaborato è stato approfondito il percorso di costruzione del sistema europeo comune di asilo (CEAS), parallelamente allo sviluppo del sistema Dublino. Un *focus* specifico è stato riservato al regolamento Dublino III, attualmente vigente, con attenzione alla disciplina dei trasferimenti ed alla tutela dei diritti umani da esso prevista, trattandosi dell'oggetto della controversia analizzata nel presente elaborato. Nel secondo capitolo si è poi proseguito con l'analisi del procedimento principale, che ha coinvolto due richiedenti asilo siriani, RL e QS, i quali avevano presentato domanda di protezione internazionale in Germania, dopo essere stati registrati in Italia al momento del loro ingresso nell'Unione europea (UE). In base a quanto previsto dal regolamento Dublino III, entrambi erano destinatari di decisioni di trasferimento verso l'Italia, in quanto Stato membro competente dell'esame delle rispettive domande. Tuttavia, l'Italia ha sospeso unilateralmente la procedura di ripresa in carico dei richiedenti, appellandosi alle carenze del sistema di accoglienza del paese. La controversia è sorta proprio in merito alla legittimità di tale sospensione unilaterale, con la Corte chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento Dublino III. Nel terzo capitolo, per comprendere meglio le questioni oggetto di trattazione, si è ritenuto necessario, a parere di chi scrive, offrire una panoramica della normativa italiana in materia di asilo e accoglienza, concentrandosi sui limiti che essa incontra e sulle sfide che, ancora, deve affrontare. Infine, nel quarto capitolo si sono trattati i ragionamenti e le conclusioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) in merito alla controversia. La CGUE ha chiarito che uno Stato membro non può sospendere unilateralmente un trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III sulla base di presunte carenze sistemiche nel sistema di accoglienza di tale Stato, se non in presenza di prove concrete, che andranno accertate dal giudice competente, di un rischio reale di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La controversia oggetto della sentenza si inserisce nel quadro della questione, ancora irrisolta, della condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri nell'esame delle domande di protezione internazionale. Il regolamento Dublino III, infatti, pur presentando criteri gerarchici per l'attribuzione delle competenze, continua a fondarsi sulla regola del primo ingresso, imponendo un onere sproporzionato ai Paesi posti lungo le principali rotte migratorie²³². Nonostante l'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sancisca il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle

²³² MORGESE (2020: 98).

responsabilità²³³, l'attuale impianto normativo sembra non garantirlo appieno. Dunque, anche se la logica del sistema si fonda sulla presunzione di reciproca fiducia tra Stati membri, intesi come reciprocamente sicuri per i richiedenti asilo, l'assenza di un livello adeguato di armonizzazione delle condizioni di accoglienza e delle garanzie procedurali ha alimentato, nel tempo, disfunzionalità e tensioni, evidenziando gravi squilibri nella protezione dei diritti fondamentali²³⁴. Ecco che quindi la sospensione unilaterale dei trasferimenti da parte di alcuni Stati membri, come nel caso qui esaminato, mette in discussione la tenuta del principio di fiducia reciproca su cui si regge l'intero sistema Dublino.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ MARCHEGIANI (2014: 161 ss.).

BIBLIOGRAFIA

AVALLONE (2021), *Italy's Reception System for Asylum Seekers and Refugees: A System with Many Shadows and Little Light*, in DELLA PUPPA et al. (a cura di), *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Venezia, p. 33 ss.

BENHABIB (2005), *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna.

BORRACETTI, FERRI (2024), *Presupposti per derogare al principio di mutua fiducia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, reperibile online.

BREKKE, BROCHMANN (2015), *Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation*, in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 28, p. 145 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., reperibile online.

BUONOMENNA (2024), *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, reperibile online.

CELLAMARE (2012), *Lezioni sulla disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino.

CHERUBINI (2012), *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, Bari.

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

DACONTO, BOTTINI, CAIELLO (2024), *Territori accoglienti? L'accessibilità dei centri di accoglienza straordinaria nelle città metropolitane italiane*, in *Sociologia Urbana e rurale*, n.133, p.104 ss.

DAVIS (2020), *The European Union's Dublin Regulation and the Migrant Crisis*, in *Washington University Global Studies Law Review*, p.259 ss.

DELEO (2007), *La politica migratoria nell'Unione europea-orientamenti comunitari e nazionali*, Bologna.

DELLA PUPPA, SANÒ (2021), *Stuck and Exploited: Refugees and Asylum Seekers in Italy between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Venezia.

DREYER PLUM (2020), *Dublin Revisited: Geographic Asymmetry and Corrective Allocation Mechanisms*, in *European Journal of Migration and Law*, p. 387 ss.

FERACI (2013), *Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, reperibile online.

FERRI (2018), *Il regolamento “Dublino III” tra crisi migratoria e deficit di solidarietà*, note (dolenti) sulle sentenze *Jafari* e *A.S.* (qui rivedi), in *Studi sull’integrazione europea*, p. 519 ss.

FULLERTON (2016), *Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides with European Human Rights Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, p. 59 ss.

HRUSCHKA (2014), *The (reformed) Dublin III Regulation- a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?*, in *ERA Forum*, p. 470 ss.

IMAMOVIC, MUIR (2017), *The Dublin III System: More Derogations to the Duty to Transfer Individual Asylum Seekers?*, in *European Papers*, p.719 ss., reperibile online.

KANT (2013), *Per la pace perpetua*, Milano.

LATINI (2021), *Alle origini del diritto di asilo – Una prospettiva storica*, Torino.

MAANI (2018), *Refugees in the European Union: The Harsh Reality of the Dublin Regulation*, in *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, p. 83 ss., reperibile online.

MAIANI (2016), *The Reform of the Dublin III Regulation*, in *European Parliament- Policy Department for Citizen’s Rights and Constitutional Affairs*, reperibile online.

MARCHEGIANI (2014), *Sistema Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, p.159 ss.

MARINAI (2024), *Obblighi informativi e fiducia reciproca tra Stati membri nei trasferimenti Dublino: tra aperture e punti fermi fissati dalla Corte di giustizia all’alba dell’accordo sul nuovo patto*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, reperibile online.

MORGADES-GIL (2015), *Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What*

Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?, in *International Journal of Refugee Law*, p. 433 ss.

MORGESE (2020), *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, p.97, reperibile online.

PLATONE (2015), *Alcibiade primo*, Milano.

RECCHI (2013), *Senza Frontiere. La libera circolazione delle persone in Europa*, Bologna.

SALERNO (2010), *La protezione internazionale (II): Il c.d. Regolamento Dublino*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, reperibile online.

SEGNERI, DI NAPOLI, COSTANZO, MIRISOLA, CAVANI, CASTALDO (2022), *Anthropological Research Study of Migrants at the First Aid and Reception Center (CPSA) of Lampedusa*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, reperibile online.

SCIURBA (2017), *Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the "hotspot approach" in Sicily*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, p. 97 ss.

SMITH (2022), *The Dublin Regulation, mutual trust and fundamental rights: No exceptionality for children?*, in *European Law Journal*, reperibile online.

VAVOULA (2019), *The detention of asylum seekers pending transfer under the Dublin III Regulation: Al Chodor*, in *Common Market Law Review*, p. 1041 ss.