

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2024

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

di Simone Marinai

Abstract: *L'indagine ha ad oggetto due diverse problematiche manifestatesi in occasione dei trasferimenti eseguiti sulla base del regolamento Dublino. La prima problematica attiene al rilievo degli obblighi informativi nei confronti del soggetto sottoposto alla procedura di ripresa in carico ed alle conseguenze che possono derivare dal loro mancato assolvimento. La seconda problematica riguarda invece la facoltà, per il giudice investito dell'impugnazione di un provvedimento di trasferimento, di valutare l'esistenza di un rischio di violazione del divieto di refoulement indiretto nonostante che lo Stato membro richiesto della ripresa in carico non presenti carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. Tali questioni vengono affrontate alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale verrà presa in considerazione anche quale parametro di valutazione delle modifiche che, con l'adozione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, verranno introdotte in relazione alla possibilità di sindacare i trasferimenti tra gli Stati membri dei richiedenti protezione internazionale.*

Abstract: *This article deals with two issues related to transfers carried in accordance with the Dublin Regulation. The first issue relates to the relevance of the information obligations towards the person subject to the take-back procedure and the consequences that may result from failure to comply with these. The second issue concerns the possibility for the Court hearing an appeal against a transfer decision to assess the existence of a risk of violation of the prohibition of indirect refoulement even though the Member State requested to take back the individual does not have systemic deficiencies in its asylum procedure and in the reception conditions for asylum seekers. These issues are addressed in the light of the case law of the Court of Justice, which will also be considered as a yardstick for assessing the changes that, with the adoption of the new Pact on Migration and Asylum, will be introduced in relation to the possibility of reviewing transfers of applicants for international protection between Member States.*

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

di Simone Marinai*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I meccanismi di presa e ripresa in carico. – 3. Gli obblighi informativi previsti dal regolamento Dublino. – 4. I diversi orientamenti elaborati nella giurisprudenza italiana in ordine alle conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi informativi. – 5. Le aperture della Corte di giustizia con riguardo alla violazione degli obblighi informativi. – 6. Il rischio di *refoulement* indiretto quale eccezione al principio di fiducia reciproca posto alla base dei trasferimenti Dublino. – 7. Le soluzioni prospettate nella giurisprudenza italiana a fronte del rischio di *refoulement* indiretto ed i relativi quesiti interpretativi posti alla Corte di giustizia. – 8. La prevalenza riconosciuta dalla Corte di giustizia al principio di fiducia reciproca al fine di escludere la rilevanza di una diversa valutazione tra Stati membri in ordine al livello di protezione di cui può beneficiare il richiedente nel Paese di origine. – 9. Considerazioni conclusive all'alba dell'accordo sul nuovo Patto.

1. Premessa

Il regolamento Dublino rappresenta la pietra angolare del sistema europeo comune di asilo¹. 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 pronunciarsi, è da sempre fonte di acceso dibattito sia per gli oneri che finisce per imporre soprattutto sugli Stati membri di primo ingresso, sia per le problematiche interpretative cui ha dato adito nella sua prassi applicativa².

In particolare, nonostante gli indubbi passi in avanti registrati soprattutto grazie alla spinta della giurisprudenza sovranazionale, non possono ancora essere considerate del tutto risolte le problematiche relative alla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa. Il presente contributo è stato realizzato nell'ambito del *Proyecto de I+D*, finanziato dal *Ministerio de Economía y Competitividad* spagnolo, sul tema *Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar*, PID2020-114923RB-100 (P.I.: Prof. M.A. Acosta).

1. La versione attualmente vigente del regolamento Dublino (c.d. Dublino III) è rappresentata dal regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), in GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 31.

2. Per un quadro generale delle problematiche sollevate dal regolamento Dublino ed in merito all'esigenza di ripensare i meccanismi di cooperazione dallo stesso disciplinati, v. per tutti C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern.*, 2015, p. 701; F. Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation*, Study for the LIBE Committee, PE 571.360, Brussels, 2016; M. Di Filippo, *The Allocation of Competence in Asylum Procedures Under EU Law: The Need to Take the Dublin Bull by the Horns*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2018, p. 41; D. Vitiello, *The Dublin System and Beyond: Which Way Out of the Stalemate?*, in *Dir. um. dir. inter.*, 2018, p. 463; M. Di Filippo, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. Mitsilegas, V. Moreno-Lax, N. Vavoula (eds.), *Securitising Asylum Flows: Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Leiden-Boston, 2020, p. 196.

beneficiari di protezione internazionale sottoposti alle procedure di riconsegna tra Stati membri disciplinate dal regolamento Dublino (c.d. trasferimenti Dublino).

È opportuno in proposito ricordare che, grazie all'opera interpretativa della Corte europea dei diritti umani e, successivamente, della Corte di giustizia dell'Unione europea, è stata introdotta un'eccezione rispetto all'obbligo di dar seguito ad un trasferimento disposto secondo il regolamento Dublino nel caso in cui vi siano fondati motivi di ritenere che l'interessato rischi di subire un trattamento inumano o degradante in ragione delle carenze sistemiche nella procedura di asilo o delle condizioni di accoglienza sul territorio dello Stato membro competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale³. Qualora, infatti, lo Stato membro competente non abbia un sistema di asilo efficiente, trasferendo il richiedente verso tale Stato membro si esporrebbe lo stesso al rischio di *refoulement* indiretto o a catena. Prevedendo, invece, un'eccezione rispetto all'obbligo di dar seguito al trasferimento in simili ipotesi, viene introdotta una deroga rispetto al principio della fiducia reciproca, su cui si fonda il funzionamento dell'intero sistema Dublino ed in virtù del quale tutti gli Stati membri vengono considerati Paesi di asilo sicuri sulla base della presunzione che gli stessi condividano i valori sanciti dall'art. 2 TUE e siano in grado di farli rispettare applicando correttamente il diritto dell'Unione, ivi inclusa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, tra cui quelli sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e dalla Convenzione europea dei diritti umani, delle quali tutti gli Stati membri dell'Unione sono parti contraenti⁴.

Una simile deroga rispetto al principio di fiducia reciproca nell'ambito del sistema europeo comune di asilo, dopo essere stata affermata nella giurisprudenza richiamata, è stata poi sancita a livello normativo in occasione della riforma che ha comportato il passaggio

3. V., rispettivamente, Corte europea dei diritti umani, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ricorso n. 30696/09 e Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865. Sulla giurisprudenza in questione, v. tra gli altri L. Magi, *Protezione dei richiedenti asilo «par ricochet» o protezione «par moitié»? la Grande Camera ripartisce fra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del regolamento «Dublino II»*, in *Riv. dir. intern.*, 2011, p. 824; M. Marchegiani, *Regolamento «Dublino II» e Convenzione europea dei diritti umani: il caso «M.S.S.» c. «Belgio» e «Grecia»*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 357; P. Gragl, *The Shortcomings of Dublin II: Strasbourg's M.S.S. Judgement and its Implications for the European Union's Legal Order*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2012, p. 123; V. Moreno-Lax, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 1; G. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147; H. Battjes, E. Brouwer, *The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? Implementation of Case-Law of the CJEU and the ECtHR by National Courts*, in *Review of European Administrative Law*, 2015, n. 2, p. 183 e spec. p. 186 ss.; C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, cit., p. 708 ss.

4. Sul ruolo giocato dal principio di fiducia reciproca nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia e poi, più specificamente, nel sistema europeo comune di asilo, v. ad es. B. Nascimbene, *Le traité de Lisbonne et l'espace judiciaire européen: le principe de confiance réciproque et de reconnaissance mutuelle*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, 4, p. 787; E. Brower, *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht Law Review*, 2013, p. 135; H. Battjes, E. Brower, *The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? Implementation of Case-Law of the CJEU and the ECtHR by National Courts*, cit.; G. Anagnostaras, *The Common European Asylum System: Balancing Mutual Trust Against Fundamental Rights Protection*, in *German Law Journal*, 2020, p. 1180; F. Maiani, S. Migliorini, *One Principle to Rule Them All? Anatomy of Mutual Trust in the Law of the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 7 e spec. p. 22 ss.; M. Ferri, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, in *Questione Giustizia*, 26 ottobre 2021.

dal regolamento Dublino II⁵ al regolamento Dublino III⁶. L'art. 3, par. 2, della versione attualmente vigente del regolamento Dublino dispone, quindi, che il richiedente non può essere trasferito verso lo Stato membro in cui sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo, nonostante che quest'ultimo sia lo Stato membro inizialmente designato come competente. Lo Stato membro che ha avviato la procedura deve quindi verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente e, se ciò non è possibile, diventerà esso stesso competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale.

In occasione della stessa riforma sono state inoltre rafforzate le garanzie procedurali a favore del richiedente sottoposto a trasferimento nell'ambito dei meccanismi disciplinati dal regolamento Dublino. In particolare, gli artt. 4 e 5 del regolamento mirano ad assicurare che il richiedente disponga delle informazioni necessarie per agire a tutela dei propri interessi. L'art. 27 del regolamento, invece, al fine di dare concreta attuazione al diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, detta alcuni requisiti comuni che devono avere i mezzi giurisdizionali di impugnazione avverso una decisione di trasferimento.

Proprio nell'ambito di giudizi di impugnazione di provvedimenti di trasferimento dal territorio italiano verso altri Stati membri emessi dall'Unità Dublino⁷ sono state sollevate nella primavera del 2021, in modo quasi contestuale, da cinque diversi organi giurisdizionali nazionali italiani, questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia aventi ad oggetto due diverse problematiche. Una prima problematica attiene al rilievo degli obblighi informativi nei confronti del soggetto sottoposto alla procedura di ripresa in carico ed alle conseguenze che possono derivare dal loro mancato assolvimento. Una seconda problematica riguarda invece la facoltà, per il giudice investito dell'impugnazione di un provvedimento di trasferimento, di valutare l'esistenza di un rischio di violazione del divieto di *refoulement* indiretto nonostante che lo Stato membro richiesto della ripresa in carico non presenti le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo che sono previste dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino quale presupposto per poter rifiutare il trasferimento verso tale Stato membro.

La Corte di giustizia, dopo aver riunito le cause instaurate a seguito dei predetti cinque rinvii pregiudiziali, ha risposto ai quesiti sottoposti con sentenza del 30 novembre 2023⁸.

5. Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, in GUUE L 50 del 25.2.2003, p. 1.

6. Per un esame delle principali novità che la riforma in questione ha comportato dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale, v. O. Feraci, *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 2, p. 1; A. Del Guercio, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo d'asilo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, p. 1 e spec. p. 4 ss.; C. Hruschka, *The (reformed) Dublin III Regulation – a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protections?*, in *ERA Forum*, 2014, p. 469.

7. Secondo quanto previsto dall'art. 3, par. 3, del d.lgs. 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'Unità Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, è l'autorità italiana preposta alla determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda di protezione internazionale in applicazione del regolamento Dublino. Sulle articolazioni territoriali dell'Unità Dublino ed in merito ai criteri volti ad individuare la competenza nel caso di impugnazione dei provvedimenti adottati da tali articolazioni, v. M. Borraccetti, *Le modifiche all'Unità Dublino tra territorialità e giurisdizione*, in F. Curi (a cura di), *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pisa, 2019, p. 141.

8. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, ECLI:EU:C:2023:934.

La pronuncia era particolarmente attesa, sia per la rilevanza delle questioni sollevate⁹, sia per le sue possibili ripercussioni su altri casi analoghi pendenti dinanzi ai giudici nazionali¹⁰.

Nel presente contributo verranno esaminate più nel dettaglio le due citate problematiche e le risposte fornite da parte della Corte di giustizia. A tal fine, è opportuno preliminarmente descrivere i meccanismi procedurali disciplinati dal regolamento Dublino al fine di consentire che il richiedente protezione internazionale venga trasferito verso lo Stato membro che è competente in merito alla relativa domanda. Dovrà quindi essere chiarita la distinzione tra i meccanismi di presa e di ripresa in carico (par. 2). Dopo aver svolto tali premesse, potrà essere affrontata la prima delle questioni problematiche sopra richiamate, chiarendo quali sono gli obblighi informativi che gli Stati membri sono tenuti a garantire a favore dei richiedenti protezione internazionale in virtù del regolamento Dublino (par. 3) e quali sono gli orientamenti emersi nella giurisprudenza italiana in ordine alle conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi in questione (par. 4). A fronte dei dubbi interpretativi sorti nella prassi applicativa sviluppatasi a livello nazionale, dovrà essere valutato il contributo fornito dalla Corte di giustizia al fine di chiarire soprattutto se gli obblighi in questione debbano essere rispettati nella procedura di ripresa in carico e, in caso positivo, se la loro violazione possa comportare l'annullamento della decisione di trasferimento verso lo Stato membro competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale (par. 5). Passando poi ad esaminare la seconda questione problematica sopra richiamata, dopo aver chiarito le condizioni richieste affinché il rischio di *refoulement* indiretto possa comportare un'eccezione rispetto al principio di fiducia reciproca che sta alla base dei meccanismi di cooperazione disciplinati dal regolamento Dublino (par. 6), dovranno essere evidenziati i dubbi interpretativi che sono stati sollevati nella recente giurisprudenza italiana (par. 7), prima di completare l'indagine con l'analisi della posizione assunta in proposito dalla Corte di giustizia (par. 8).

2. I meccanismi di presa e ripresa in carico

Il regolamento Dublino disciplina meccanismi procedurali di cooperazione tra Stati membri in funzione dell'obiettivo di individuare un solo Stato membro per l'esame della

9. Tra i commenti alle ordinanze degli organi giurisdizionali italiani con cui la Corte di giustizia è stata investita delle problematiche interpretative oggetto dei rinvii pregiudiziali in questione, v. A. Di Pascale, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al reg. (UE) n. 604/2013*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, p. 272, e spec. p. 292 ss.; G. Michelini, *Dublino, Lussemburgo, Bruxelles. Le Corti italiane interrogano la CGUE sui criteri di determinazione dello Stato UE competente all'esame delle domande di protezione internazionale*, in *Questione Giustizia*, 11 maggio 2021; U.L. Scotti, *Questioni aperte in relazione all'applicazione del regolamento Dublino*, in *Il Foro italiano, Gli speciali. Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, 2021, 3, p. 133; C. Favilli, *I procedimenti Dublino e le questioni aperte davanti alla Corte di giustizia*, Corso Scuola Superiore della Magistratura, 14-15 febbraio 2022; L. Perilli, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale. I cinque rinvii pregiudiziali dei giudici italiani alla Corte di giustizia dell'Unione europea passano in decisione*, in *Questione Giustizia*, 16 gennaio 2023.

10. A mero titolo esemplificativo, si vedano i seguenti procedimenti in cui la Cassazione ha disposto rinvio del giudizio in attesa della pronuncia della Corte di giustizia: Cass. civ., sez. III, ordinanza del 25 maggio 2021, n. 14269; Cass. civ., sez. II, ordinanza del 16 settembre 2021, n. 25152; Cass. civ., sez. III, ordinanza del 20 dicembre 2021, n. 40886; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 13 aprile 2022, n. 11954; Cass. civ., sez. II, ordinanza del 2 agosto 2022, n. 23899; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 19 ottobre 2022, n. 30755; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 21 dicembre 2022, n. 37423; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 12 gennaio 2023, n. 820; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 30 maggio 2023, n. 15149; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 8 giugno 2023, n. 16232; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 8 giugno 2023, n. 16256; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 17 luglio 2023, n. 20576; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 19 luglio 2023, n. 21458.

domanda di protezione internazionale. In un sistema di asilo che pretende di essere comune agli Stati membri, una volta fissati criteri volti a stabilire quale sia lo Stato membro competente in relazione ad una determinata domanda di asilo, vengono disciplinate procedure che consentono di trasferire il richiedente verso tale Stato membro. Così facendo, viene perseguito l'obiettivo di limitare il fenomeno dell'*asylum shopping* e, quindi, dei connessi movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale. Allo stesso tempo, si mira anche ad evitare il fenomeno dei richiedenti asilo in orbita e, quindi, il rischio che nessuno Stato membro accetti di pronunciarsi sulla domanda in questione. Il regolamento Dublino distingue, in particolare, una procedura di presa in carico ed una procedura di ripresa in carico¹¹. La richiesta di presa in carico può essere rivolta allo Stato membro che venga ritenuto competente per l'esame della stessa. Nell'ambito di questa procedura, il procedimento di determinazione dello Stato membro competente ha carattere centrale, tanto che la richiesta di presa in carico può essere proposta solo nel caso in cui l'autorità di uno Stato membro ritenga che un secondo Stato membro sia competente per l'esame della domanda¹².

Nel caso invece in cui il richiedente abbia già proposto una domanda di protezione internazionale sul territorio dello Stato membro competente e poi, successivamente, presenti analoga domanda sul territorio di un secondo Stato membro, quest'ultimo può chiedere al primo di riprendere in carico l'interessato. Più specificamente, è possibile che il richiedente abbia presentato una seconda domanda di protezione internazionale quando sia ancora in corso di esame la prima domanda sul territorio di altro Stato membro. Oppure, la seconda domanda può essere stata proposta dopo che la prima sia stata ritirata; oppure, ancora, dopo che la prima domanda sia stata respinta¹³. In simili ipotesi, lo Stato membro sul cui territorio l'interessato abbia presentato la nuova domanda di protezione internazionale, qualora ritenga che altro Stato membro sia competente, può chiedere a quest'ultimo di riprendere in carico tale persona¹⁴.

La ripresa in carico può essere richiesta anche da parte di uno Stato membro sul cui territorio una persona si trovi senza un titolo di soggiorno dopo aver già presentato domanda di protezione internazionale in altro Stato membro, sempre che lo Stato membro richiedente ritenga che altro Stato membro sia competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale¹⁵.

La richiesta di ripresa in carico, a differenza di quella di presa in carico, non presuppone che lo Stato membro richiedente accerti la competenza dello Stato membro richiesto. La ripresa in carico ha quindi essenzialmente lo scopo di consentire allo Stato membro richiesto di completare la procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda¹⁶.

11. Alle procedure di presa in carico e ripresa in carico è dedicato il Capo VI, artt. 20-33, del regolamento Dublino.

12. In tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, ECLI:EU:C:2016:409, punto 43; sentenza del 2 aprile 2019, *H.*, C-582/17 e C-583/17, ECLI:EU:C:2019:280, punto 57. A commento delle pronunce in questione v. P. den Heij, *Remedies in the Dublin Regulation: Ghezelbash and Karim*, in *Common Market Law Review*, 2017 p. 859; A. Di Pascale, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al reg. (UE) n. 604/2013*, cit., p. 284 ss.

13. V., rispettivamente, art. 18, par. 1, lett. b), c), d), del regolamento Dublino.

14. V. art. 23, par. 1, del regolamento Dublino.

15. V. art. 24, par. 1, del regolamento Dublino.

16. In tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 2 aprile 2019, *H.*, cit., punto 59 ss.

3. Gli obblighi informativi previsti dal regolamento Dublino

Il regolamento Dublino detta garanzie procedurali da applicare nel caso in cui venga adottata una decisione di trasferimento del richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro che abbia accettato la presa o la ripresa in carico¹⁷. L'interessato deve innanzitutto ricevere, dallo Stato membro che ha richiesto la presa o la ripresa in carico, la notifica della decisione di trasferimento verso lo Stato membro competente e, se del caso, la decisione di non esaminare la sua domanda di protezione internazionale. Tale decisione deve contenere informazioni sui mezzi di impugnazione disponibili e sui termini per esperirli, sull'eventuale diritto di chiedere la sospensione del provvedimento¹⁸, sulle tempistiche e sulle modalità con cui verrà data esecuzione al trasferimento. Avverso la decisione di trasferimento deve essere garantito il diritto di esperire, entro un termine ragionevole, un ricorso effettivo dinanzi ad un organo giurisdizionale.

Oltre che in relazione alla procedura di presa o ripresa in carico, vengono previste dagli artt. 4 e 5 del regolamento Dublino garanzie informative che devono essere fornite non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale. Abbiamo già osservato, in proposito, che le garanzie informative sono state rafforzate nel passaggio da Dublino II a Dublino III. Con la riforma in questione, infatti, le istituzioni dell'Unione hanno ritenuto opportuno che il regolamento Dublino non dovesse più soltanto limitarsi a fissare regole organizzative per disciplinare i rapporti tra gli Stati membri al fine di determinare lo Stato membro competente. I richiedenti protezione internazionale sono stati coinvolti maggiormente in tale procedura. A tal fine, è stato previsto che gli Stati membri siano tenuti ad informare i richiedenti dei criteri per stabilire quale Stato è competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale, offrendo così loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione dei criteri medesimi, nonché garantendo loro un diritto di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento¹⁹.

Più specificamente, non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro, le autorità competenti di quest'ultimo informano il richiedente dell'applicazione del regolamento Dublino specificando le finalità dello stesso, le conseguenze dell'eventuale presentazione di altra domanda in un diverso Stato membro nonché dello spostamento da uno Stato membro ad un altro durante le fasi in cui si determina lo Stato membro competente²⁰. Il richiedente viene altresì informato dei criteri di determinazione dello Stato membro competente, della gerarchia tra gli stessi e della loro durata. Deve inoltre essere indicata allo stesso la possibilità di fornire, nel corso di un colloquio personale, informazioni sulla presenza negli Stati membri di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela al fine di agevolare il processo di determinazione

17. V., all'interno della Sezione IV del Capo VI, gli artt. 26-27 del regolamento Dublino.

18. Ai sensi dell'art. 27, par. 3, del regolamento Dublino, infatti, gli Stati membri sono tenuti a prevedere, nel loro diritto interno, o che il ricorso avverso la decisione di trasferimento conferisca il diritto di rimanere sul territorio statale in attesa dell'esito dello stesso, o che il trasferimento sia automaticamente sospeso, oppure ancora che all'interessato sia offerta la possibilità di chiedere la sospensione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso. In Italia, secondo l'art. 3-*quater* del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, l'efficacia esecutiva del provvedimento di trasferimento può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni, su istanza di parte da presentarsi in occasione del ricorso avverso il provvedimento medesimo, da parte del giudice dell'impugnazione, con decreto motivato, assunte, ove occorra, sommarie informazioni.

19. In tal senso, v. Corte di giustizia, sentenza del 26 luglio 2017, *Mengesteab*, C-670/16, ECLI:EU:C:2017:587, punto 45.

20. V. in proposito il considerando n. 18 e l'art. 4 del regolamento Dublino.

dello Stato membro competente. Ulteriori informazioni sono volte a garantire la protezione dei dati personali del richiedente e del relativo trattamento, nonché all'indicazione dei rimedi previsti in caso di trattamento illecito.

Tali informazioni devono essere fornite per iscritto in una lingua che il richiedente comprende o che possa essere ragionevolmente ritenuta per lo stesso comprensibile. Per tali informazioni gli Stati membri si avvalgono di un opuscolo comune²¹.

Il già citato colloquio personale con il richiedente protezione internazionale deve essere organizzato dallo Stato membro che ha avviato la procedura per la determinazione dello Stato membro competente a pronunciarsi sulla richiesta²². Il colloquio deve svolgersi in tempo utile e, in ogni caso, prima che sia adottata la decisione di trasferimento del richiedente verso lo Stato membro competente.

Mentre l'opuscolo comune è volto a informare l'interessato in merito all'applicazione del regolamento Dublino, il colloquio personale costituisce il modo per verificare che l'interessato abbia compreso correttamente le informazioni contenute nell'opuscolo e garantisce allo stesso la possibilità di comunicare con l'autorità competente, in modo da poter fornire a questa elementi di prova che possano spingere a non rivolgere una richiesta di ripresa in carico e, se del caso, a impedire il trasferimento della persona verso altro Stato membro.

Si tratta, evidentemente, di obblighi informativi particolarmente ampi. Non sono mancate, peraltro, difficoltà ed eterogeneità nella prassi applicativa seguita all'interno dei diversi Stati membri²³. È stato sottolineato, ad esempio, che le informazioni ai richiedenti sono state fornite, nei diversi Stati membri, da autorità governative di diverso tipo e in diversi momenti della procedura. In alcuni Stati membri, invece, le informazioni a favore dei richiedenti non vengono sempre date al momento opportuno. Il fatto che le informazioni vengano fornite non garantisce poi sempre che le stesse siano correttamente comprese dal destinatario. Talvolta, infatti, anche l'eccesso di informazioni o di documenti consegnati all'interessato può risultare un fattore di complicazione e può quindi renderne difficile la comprensione. La mancata comprensione delle informazioni ricevute e, più in generale, del funzionamento del sistema Dublino, può comportare che l'interessato non sia messo nelle condizioni di capire quali informazioni a sua volta dare alle autorità e quali possano essere rilevanti ai fini della determinazione dello Stato membro competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale. Inoltre, mentre i colloqui personali vengono svolti in

21. L'opuscolo comune è rinvenibile in allegato al regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, in GUUE L 222 del 5.9.2003, p. 3, così come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione, del 30 gennaio 2014, in GUUE L 39 dell'8.2.2014, p. 1. In particolare, nell'allegato X figura un opuscolo comune volto ad informare i richiedenti protezione internazionale sulle disposizioni del regolamento Dublino e del regolamento n. 603/2013 (c.d. regolamento Eurodac); nell'allegato XI figura un opuscolo specifico per i minori non accompagnati che chiedono protezione internazionale. Gli allegati XII e XIII contengono invece gli opuscoli con le informazioni che, conformemente all'art. 29, par. 3, del regolamento Eurodac devono essere rivolte, rispettivamente, ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi fermati in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna ed ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi soggiornanti irregolarmente in uno Stato membro.

22. V. art. 5 del regolamento Dublino.

23. In proposito, UNHCR, *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation*, 2017, p. 23 ss.; A. Scherrer (ed.), *Dublin Regulation on International Protection Applications, European Implementation Assessment*, European Parliamentary Research Service, Study, PE 642.813, Brussels, 2020, spec. p. 35 ss.

quasi tutti gli Stati membri, in alcuni Stati non sempre viene impiegato personale sufficientemente qualificato e preparato per tale adempimento.

4. I diversi orientamenti elaborati nella giurisprudenza italiana in ordine alle conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi informativi

A fronte della previsione, nel regolamento Dublino, degli obblighi informativi sopra esaminati, si sono poste problematiche applicative con le quali la giurisprudenza italiana ha dovuto confrontarsi.

Innanzitutto, ci si è interrogati sulla sindacabilità o meno della violazione degli obblighi in questione.

Secondo un primo orientamento, nello Stato membro che richiede la ripresa in carico non potrebbe essere fatta valere la violazione di tali obblighi²⁴. Tale violazione potrebbe essere fatta valere solo nello Stato membro competente a conoscere la domanda di protezione internazionale e non quando sia stata inviata dalle autorità italiane una richiesta di ripresa in carico ad altro Stato membro. Il sindacato dell'autorità giudiziaria dello Stato richiedente, infatti, potrebbe avere tutt'al più ad oggetto il vaglio della sussistenza delle carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti nello Stato membro competente. Al contrario, sempre secondo questa tesi, l'autorità giudiziaria non potrebbe sostituirsi all'Unità Dublino rilevando violazioni formali del regolamento verificatesi nel corso della procedura. L'autorità giurisdizionale in questione, infatti, non sarebbe competente ad esaminare la situazione dell'interessato, esame che invece spetterebbe esclusivamente allo Stato membro al quale è stata chiesta la ripresa in carico.

Orientamento opposto è quello che ritiene in ogni caso nullo il provvedimento di trasferimento, evidenziando che gli obblighi informativi sono finalizzati ad assicurare l'effettività e l'uniformità della tutela del richiedente asilo²⁵. Alla violazione dei predetti obblighi conseguirebbe la nullità del provvedimento di trasferimento, senza che possa avere alcuna rilevanza l'eventuale conoscenza conseguita *aliunde* dallo straniero circa le sue garanzie e prerogative in relazione al procedimento in questione. Secondo tale orientamento non rileva, ai fini della nullità del provvedimento, la mancata allegazione o dimostrazione, da parte dell'interessato, di uno specifico *vulnus* al suo diritto di azione e di difesa in giudizio, visto che il rispetto delle prescrizioni del regolamento è dettato dall'esigenza di assicurare un trattamento uniforme nella procedura di trasferimento su tutto il territorio dell'Unione e non può essere condizionato dalle modalità con cui in concreto i singoli reagiscono alle eventuali violazioni²⁶.

24. In tal senso, v. Cass. civ., sez. I, ordinanza del 27 ottobre 2020, n. 23584.

25. V. Trib. Roma, decreto del 28 maggio 2019; Trib. Catanzaro, decreto del 23 ottobre 2019, n. 3181; Cass. civ., sez. II, ordinanza del 27 agosto 2020, n. 17963; Cass. civ., sez. II, ordinanza del 24 marzo 2021, n. 8282.

26. Si veda, in tali termini, Cass. civ., n. 17963/2020, cit., la quale reagisce all'orientamento del Tribunale di Trieste secondo cui il ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare il concreto pregiudizio che il mancato adempimento agli obblighi informativi aveva causato alle proprie prerogative difensive. Secondo la Suprema Corte, infatti, una tale interpretazione comporterebbe una indiretta neutralizzazione della specifica garanzia prevista dal legislatore dell'Unione, finendo per frustrarne la finalità ultima «affidando la garanzia dell'effettiva unitarietà del trattamento del richiedente asilo in tutto il territorio dell'Unione non già alla buona prassi degli organi e delle autorità del singolo Stato membro, bensì alla completa formulazione della censura da parte del richiedente asilo nei confronti del quale quelle garanzie siano state, di fatto, negate». Gli stessi principi sono ripresi da Cass. civ., n. 8282/2021, cit., la quale tra l'altro ha ritenuto infondata la tesi

Da quanto appena osservato emerge quindi anche un terzo orientamento, in base al quale la violazione dei diritti informativi comporterebbe la nullità del provvedimento di trasferimento verso altro Stato membro solo in presenza di concrete ricadute pregiudizievoli, che devono essere specificamente allegate dal richiedente protezione internazionale²⁷.

I predetti orientamenti sono stati ripresi e meglio esplicitati in tre dei cinque rinvii pregiudiziali sollevati di fronte alla Corte di giustizia nella primavera del 2021.

Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale sollevato da parte della Corte di Cassazione²⁸, quest'ultima dubita che fosse conforme con lo scopo del regolamento Dublino l'orientamento in base al quale la violazione degli obblighi informativi dovrebbe comportare in ogni caso la nullità del provvedimento di trasferimento. Secondo la Cassazione, infatti, una simile soluzione non consentirebbe una tempestiva individuazione dello Stato membro competente ed esporrebbe lo Stato che emette la decisione di trasferimento al rischio di far decorrere i termini massimi per l'esecuzione della decisione medesima. Secondo la Suprema Corte sarebbe quindi preferibile applicare la sanzione di nullità solo nel caso di specifica allegazione, da parte del richiedente, delle circostanze atte a dimostrare l'esistenza di un pregiudizio per lo stesso.

Il Tribunale di Trieste, nella propria ordinanza di rinvio alla Corte di giustizia²⁹, osserva che altre disposizioni del regolamento Dublino prevedono espressamente una sanzione a fronte della violazione di determinate regole formali. Questo è il caso, ad esempio, della sanzione rappresentata dallo spostamento di competenza nel caso in cui la richiesta di ripresa in carico non sia stata presentata nei termini³⁰. Oppure, della sanzione consistente nel venir meno dell'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato, con conseguente spostamento della competenza in capo allo Stato membro richiedente, nell'ipotesi in cui quest'ultimo non abbia proceduto al trasferimento entro il previsto termine di sei mesi³¹. Al contrario, nessuna norma del regolamento Dublino prevede espressamente una sanzione per il caso di mancato assolvimento degli obblighi informativi.

del Ministero dell'Interno secondo cui l'opuscolo informativo di cui art. 10 d.lgs. 25/2008, che viene consegnato al momento della compilazione della domanda di asilo con modello C/3, sarebbe sufficiente anche al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi informativi di cui all'art. 4 del regolamento Dublino. Secondo la Suprema Corte, infatti, l'ambito del dovere informativo previsto dal regolamento Dublino è ben diverso da quello previsto dall'art. 10 del d.lgs. 25/2008. L'opuscolo cui si riferisce quest'ultima normativa è direttamente finalizzato a consentire al richiedente asilo la conoscenza dei diritti e doveri connessi alla sua qualità soggettiva, nonché delle fasi per il riconoscimento della protezione internazionale e dei diritti di impugnativa nell'ambito di tale specifico procedimento, procedimento che non può essere confuso con quello che può condurre al trasferimento del richiedente in altro Stato membro dell'Unione in virtù dei meccanismi disciplinati dal regolamento Dublino.

27. Trib. Trieste, decreto del 3 luglio 2019; Trib. Trieste, decreto del 27 settembre 2019; Cass. civ., sez. I, ordinanza del 7 ottobre 2020, n. 21553; Trib. Bologna, decreto del 17 dicembre 2020; Trib. Trieste, decreto del 12 gennaio 2021.

28. V. Cass. civ., sez. II, ordinanza interlocutoria n. 8668 del 29 marzo 2021, a seguito della quale è stata instaurata di fronte alla Corte di giustizia la causa C-228/21.

29. V. Trib. Trieste, ordinanza di rinvio pregiudiziale del 2 aprile 2021, a seguito della quale è stata instaurata di fronte alla Corte di giustizia la causa C-328/21.

30. Ai sensi dell'art. 23, par. 2, del regolamento Dublino, una richiesta di ripresa in carico deve essere presentata quanto prima e in ogni caso entro due mesi dal ricevimento della risposta pertinente Eurodac ai sensi dell'art. 9, par. 5, del regolamento n. 603/2013. Oppure, nel caso in cui la richiesta di ripresa in carico sia presentata sulla base di prove diverse dai dati ottenuti mediante la consultazione della banca dati Eurodac, il termine entro cui la richiesta deve essere inoltrata è di tre mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale.

31. V. art. 29, par. 2, del regolamento Dublino.

Sempre secondo il Tribunale di Trieste, poi, gli obblighi informativi in questione sono strumentali, ovvero funzionali al raggiungimento dello scopo indicato dal regolamento Dublino, con la conseguenza che la loro violazione può essere fatta valere in sede giurisdizionale solo nella misura in cui abbiano condotto all'emissione di un provvedimento contrario allo scopo del regolamento. Non è da escludere poi, che nel corso del giudizio instaurato a seguito dell'impugnazione del provvedimento di trasferimento, possano essere recuperate le garanzie informative che sono state violate nella fase amministrativa. Il richiedente cioè, nel corso del giudizio, con l'assistenza del suo difensore, potrebbe fornire notizie utili a determinare quale Stato membro è competente a conoscere la sua domanda di protezione internazionale, partecipando in questo modo al procedimento.

Il Tribunale di Milano, nella propria ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia³², sviluppando una argomentazione già presente anche nell'ordinanza di rinvio adottata dal Tribunale di Trieste, si chiede se l'adempimento degli obblighi informativi spetti comunque all'amministrazione tramite l'annullamento dell'atto e il ripristino della situazione *quo ante* o se invece debba essere assolto dal giudice dell'impugnazione nell'ambito del giudizio instaurato avverso il provvedimento di trasferimento. Il Tribunale di Milano, inoltre, ritiene opportuno un chiarimento sull'applicabilità delle garanzie informative alla sola procedura di presa in carico o anche a quella di ripresa in carico. Si potrebbe infatti sostenere che, nella procedura di presa in carico, non sia stato ancora determinato lo Stato membro competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale, con la conseguenza che solo nell'ambito di essa debbano essere rispettati tutti gli obblighi informativi per consentire l'effettiva partecipazione dell'interessato. Al contrario, sempre secondo questa tesi, si potrebbe ritenere che, nell'ipotesi di ripresa in carico, la procedura di determinazione dello Stato competente è già terminata, con la conseguenza che non occorrerebbe in tale fase assolvere agli obblighi informativi, essendo essi funzionali ad una effettiva partecipazione al procedimento di determinazione dello Stato membro competente. Il Tribunale di Milano, nell'esprimere il proprio punto di vista, afferma che a suo avviso, in sede di impugnazione del decreto di trasferimento, possa essere sindacata solo la violazione di quegli obblighi informativi correlati ai motivi invocabili in tale fase, ovvero quelli previsti dagli artt. 3, par. 2, o 19 del regolamento Dublino e relativi, rispettivamente, alle ipotesi di carenze sistemiche nello Stato membro competente o alla cessazione della competenza dello Stato membro che lo sarebbe in virtù degli altri criteri dettati dal regolamento medesimo. Resta il dubbio, sempre secondo il Tribunale di Milano, sulle modalità con cui in concreto il richiedente possa evidenziare la rilevanza degli obblighi informativi in questione, visto che nell'ordinamento italiano il giudice ordinario non ha il potere di sostituirsi all'amministrazione e rimediare alla violazione.

5. Le aperture della Corte di giustizia con riguardo alla violazione degli obblighi informativi

La Corte di giustizia, al fine di rispondere ai quesiti sollevati in ordine agli obblighi informativi dalla Corte di Cassazione, dal Tribunale di Trieste e dal Tribunale di Milano, ha innanzitutto dato rilievo ad un argomento testuale nell'interpretazione del regolamento Dublino. Ha osservato, in particolare, che il regolamento non opera alcuna distinzione in relazione agli obblighi informativi (e quindi all'obbligo di consegna del relativo opuscolo) a

32. V. Tribunale di Milano, ordinanza di rinvio pregiudiziale del 17 maggio 2021, a seguito della quale è stata instaurata di fronte alla Corte di giustizia la causa C-315/21.

seconda che si tratti della prima o della seconda domanda di asilo e, quindi, a seconda che ci si trovi nell'ambito della procedura di presa in carico o in quella di ripresa in carico³³. Analoga interpretazione letterale viene impiegata per arrivare ad affermare che il regolamento Eurodac esige la consegna dell'opuscolo comune a ogni cittadino di Paese terzo o apolide soggiornante irregolarmente nel territorio di uno Stato membro e le cui impronte digitali sono acquisite e trasmesse al sistema centrale³⁴. In dottrina, peraltro, è stato osservato che l'interpretazione letterale potrebbe essere impiegata anche per sostenere la tesi opposta³⁵. È stato sottolineato, infatti, che l'art. 4 del regolamento prevede che gli obblighi informativi siano assolti «[n]on appena sia presentata una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'art. 20, par. 2», disposizione quest'ultima secondo la quale «[l]a domanda di protezione internazionale si considera presentata non appena le autorità competenti dello Stato membro interessato ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità». Si potrebbe cioè affermare – a nostro avviso, con una certa forzatura – che il regolamento Dublino, avendo richiesto l'adempimento degli obblighi informativi «non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale» escluda di per sé che analoghi obblighi sussistano al momento della presentazione di una seconda domanda di protezione internazionale.

La Corte di giustizia ha comunque supportato la propria interpretazione letterale anche mediante un argomento di carattere sistematico, in base al quale viene evidenziato che l'art. 4 (relativo al diritto di informazione) si trova nel Capo II dedicato a «Principi generali e garanzie», che sono applicabili all'intero regolamento Dublino e non soltanto ad un tipo di procedimento.

Per capire se gli obblighi informativi debbano essere rispettati nella procedura di ripresa in carico, era poi importante stabilire se quest'ultima possa essere considerata parte integrante della procedura di determinazione dello Stato membro competente. Secondo quanto sostenuto dalla Commissione e dallo Stato italiano nel corso del giudizio instaurato di fronte alla Corte di giustizia, infatti, nella procedura volta ad ottenere la ripresa in carico da parte di altro Stato membro, lo Stato richiedente non è tenuto a stabilire se lo Stato membro richiesto sia competente per l'esame della domanda³⁶. Una simile prospettazione non è stata peraltro accolta dalla Corte di giustizia, la quale ha affermato che la questione della determinazione dello Stato membro competente non è necessariamente già definita al momento in cui si svolge la procedura di ripresa in carico. Lo Stato membro che intende presentare una richiesta di ripresa in carico non può infatti ignorare gli elementi dedotti da un richiedente, che siano in grado di ostacolare la domanda di ripresa in carico e il successivo

33. V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 79, dove si precisa che né l'art. 4, par. 1, del regolamento Dublino, né il rinvio che alla stessa disposizione compie l'art. 20, par. 2, del medesimo regolamento, operano alcuna distinzione a seconda che la domanda di protezione internazionale a cui tali disposizioni fanno riferimento sia la prima domanda o una domanda successiva.

34. V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punti 83, 84.

35. V. D. Strazzari, *Profili problematici nell'applicazione del Regolamento Dublino alla luce del diritto ad un rimedio effettivo e dei poteri del giudice*, in Scuola Superiore della Magistratura (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, Quaderno n. 22, Roma, 2022, p. 257 e spec. p. 289.

36. In tal senso, v. Commissione, Osservazioni scritte del 25 ottobre 2021, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, punto 43 che richiama, sul punto, Corte di giustizia, sentenza del 2 aprile 2019, *H. e R.*, C-582/17 e C-583/17, ECLI:EU:C:2019:280, punto 80; Avvocatura generale dello Stato, Osservazioni del Governo della Repubblica italiana del 24 ottobre 2021, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21, C-328/21, punto 33.

trasferimento³⁷. Ad esempio, elementi ostativi alla ripresa in carico potrebbero essere rappresentati dalla circostanza che sia cessata la competenza dello Stato di fronte al quale è stata presentata la prima domanda di protezione internazionale (ciò potrebbe essere conseguenza del fatto che altro Stato membro abbia rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno), oppure dal fatto che la domanda di ripresa in carico non è stata presentata nei termini, dalla mancata esecuzione del trasferimento entro il termine di sei mesi dalla data di accettazione della ripresa in carico, oppure dalla presenza di carenze sistemiche nello Stato membro richiesto o, ancora, da casi particolari riguardanti i rischi che il richiedente potrebbe correre in ragione del suo stato di salute. Nella procedura di ripresa in carico, poi, il richiedente può presentare elementi di prova, volti a dimostrare la presenza nel territorio dello Stato membro richiedente di familiari, parenti, persone legate da altri vincoli di parentela, che possano condurre a ritenere competente lo Stato medesimo. Secondo quanto previsto dall'art. 7, par. 3, del regolamento Dublino, infatti, al fine di assicurare il diritto all'unità familiare, gli Stati membri devono tener conto di tali elementi di prova, a condizione che gli stessi siano prodotti prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico e che le precedenti domande di protezione internazionale del richiedente non siano state ancora oggetto di una prima decisione sul merito³⁸.

Anche con riguardo al colloquio previsto dall'art. 5 del regolamento Dublino, la Corte di giustizia – a differenza di quanto sostenuto in causa dalla Commissione e dal governo italiano – ha ritenuto che si tratti di obbligo applicabile sia in occasione della presentazione della prima domanda di protezione internazionale, sia in occasione di eventuale successiva domanda in altro Stato membro³⁹.

Una volta accertata l'operatività delle previsioni relative agli obblighi informativi anche nell'ambito della procedura di ripresa in carico, la Corte si è poi soffermata sulle conseguenze derivanti dalla violazione degli stessi.

La Corte ha ricordato che il diritto ad un ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento, sancito (oltre che dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) dall'art. 27, par. 1, del regolamento Dublino, implica la possibilità di sindacare tanto il rispetto delle norme che assegnano la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale, quanto le garanzie procedurali stabilite dal regolamento medesimo⁴⁰.

Mancando nel regolamento Dublino una espressa disciplina delle conseguenze della violazione degli obblighi informativi, spetta ai singoli Stati membri, in virtù della loro autonomia processuale, e nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, stabilire negli ordinamenti interni le modalità processuali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei

37. V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 96.

38. È stato peraltro osservato che la previsione contenuta nell'art. 7, par. 3, del regolamento Dublino, abbia solo l'obiettivo di imporre un obbligo di carattere minimale in capo agli Stati membri (ovvero quello di tener conto degli elementi di prova forniti dall'interessato prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico), e non proibisca invece agli Stati membri di tenere in considerazione elementi di prova prodotti successivamente a tale richiesta. In tal senso v. F. Maiani, *The Protection of Family Unity in Dublin Procedures. Towards a Protection-Oriented Implementation Practice*, Genève, 2019, p. 32.

39. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 106.

40. Così, Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 109 che rinvia in proposito a Corte di giustizia, sentenza del 15 aprile 2021, *Stato belga (Éléments postérieurs à la décision de transfert)*, C-194/19, ECLI:EU:C:2021:270, punto 34 e giurisprudenza ivi citata.

diritti dei singoli⁴¹. Visto però che nell'ordinamento giuridico italiano non sono stabilite in modo certo quali conseguenze debba produrre la violazione degli obblighi informativi, spetta alla Corte di giustizia precisarle alla luce del principio di effettività. A tal fine, la Corte opera un parallelismo con la sentenza *Addis*⁴², pronunciata in relazione ad una situazione in cui un cittadino di uno Stato terzo, che già beneficiava dello *status* di rifugiato in uno Stato membro, aveva chiesto ad altro Stato membro protezione internazionale, ma tale domanda era stata ritenuta inammissibile senza che prima all'interessato fosse stata data la possibilità di essere ascoltato nell'ambito di un colloquio personale⁴³. Nel precedente richiamato la Corte aveva ritenuto che alla luce del principio di effettività, la normativa nazionale, nella misura in cui non prevedeva l'annullamento della decisione e il rinvio della causa dinanzi all'autorità accertante, deve essere ritenuta incompatibile con la direttiva "procedure", a meno che non venga consentito al richiedente, nell'ambito del procedimento instaurato a seguito del ricorso avverso la decisione di cui trattasi, di esporre di persona tutti i suoi argomenti contro tale decisione nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie fondamentali applicabili e a meno che tali argomenti non siano atti a modificare la stessa decisione. La Corte di giustizia ha ritenuto che la giurisprudenza *Addis*, per quanto riguarda le conseguenze collegate alla violazione dell'obbligo di svolgere il colloquio personale nel contesto di una decisione che ha respinto una domanda di protezione internazionale sulla base della direttiva "procedure", sia trasponibile alla procedura di ripresa in carico disciplinata dal regolamento Dublino. La decisione di trasferimento deve cioè essere annullata, a meno che la normativa nazionale consenta all'interessato, nell'ambito del giudizio instaurato avverso tale decisione, di esporre di persona tutti i suoi argomenti nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie enunciate nell'art. 5 del regolamento Dublino e che tali argomenti non siano atti a modificare detta decisione⁴⁴. Nel caso in cui il colloquio si sia tenuto, ma non sia stato consegnato l'opuscolo informativo prima dello svolgimento dello stesso colloquio, occorre verificare se, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento avrebbe potuto condurre a un risultato diverso⁴⁵. Il giudice nazionale deve verificare, in funzione delle circostanze di fatto e di diritto di ciascun caso di specie, se tale irregolarità procedurale abbia, nonostante lo svolgimento del colloquio personale, effettivamente privato colui che lo invoca, della possibilità di far valere i propri

41. V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 113. Sul principio di autonomia procedurale degli Stati membri, v. tra gli altri C.M. Kakouris, *Do the Member States Possess Judicial Procedural "Autonomy"?*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 1389; G. Vitale, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Catania, 2010; M. Bobek, *Why There is no Principle of "Procedural Autonomy" of the Member States*, in H.-W. Micklitz, B. de Witte, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012, p. 305; E. Cannizzaro, *Effettività del diritto dell'Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 659; D. Halberstam, *Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2021, p. 128.

42. Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2020, *Addis*, C-517/17, ECLI:EU:C:2020:579.

43. V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punti 116 ss.

44. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 124.

45. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 125.

argomenti in misura tale da far presupporre che il procedimento amministrativo nei suoi confronti avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso⁴⁶.

Pur non essendo stato stabilito un automatismo tra la violazione dell'obbligo informativo e l'annullamento della decisione di trasferimento, la Corte di giustizia ha fissato alcuni importanti punti fermi, non certo scontati. Da una parte, infatti, ha confermato che gli obblighi informativi sono dovuti anche nella procedura di ripresa in carico e non soltanto quando la domanda di protezione internazionale viene proposta per la prima volta. Viene sottolineata l'importanza fondamentale del colloquio informativo e evidenziato che, nel caso in cui lo stesso sia stato omissivo, deve in qualche modo essere recuperato nel corso del procedimento giudiziario che può essere instaurato mediante l'impugnazione del provvedimento di ripresa in carico. Così facendo, si pone un freno alla tendenza, sempre più marcata, a trasformare il procedimento giurisdizionale, conseguente all'impugnazione di un trasferimento Dublino, in un procedimento meramente cartolare ed a dare rilievo al momento dell'ascolto dell'interessato tramite la sua audizione personale.

La soluzione fornita dalla Corte di giustizia deve essere salutata con favore soprattutto perché consente di impedire il consolidamento dell'orientamento, accolto anche da una giurisprudenza della Cassazione italiana⁴⁷, secondo cui la violazione degli obblighi informativi non potrebbe essere sindacata da parte dello Stato membro che richiede la ripresa in carico. D'altra parte, neppure è stato accolto l'orientamento opposto, secondo cui in ogni caso il provvedimento di trasferimento dovrebbe essere dichiarato nullo quando vengono violati gli obblighi informativi. È stato ritenuto più ragionevole l'orientamento intermedio, che investe il giudice nazionale dell'onere di compiere una valutazione caso per caso delle conseguenze della violazione degli obblighi informativi e della concreta possibilità di recuperare nella fase contenziosa le informazioni che il richiedente non è stato in grado di fornire nella fase amministrativa.

Certo, resta il dubbio se la possibilità di recuperare in occasione della fase giurisdizionale il colloquio che non è stato svolto in sede amministrativa sia sempre in grado di evitare un pregiudizio per i diritti del richiedente protezione internazionale. Il dubbio, ad esempio, è quello che si pone quando ormai sono decorsi i termini per poter presentare una nuova richiesta di presa in carico nei confronti di altro Stato membro sul cui territorio si trovino familiari che l'interessato non ha avuto la possibilità di indicare in sede amministrativa ma solo in occasione della fase giurisdizionale. Il decorso dei termini in questione, infatti, potrebbe comportare l'impossibilità di tenere in considerazione tali legami familiari. Interessante, in proposito, la soluzione fornita dall'Avvocata generale Kokott che, nelle sue Conclusioni, ha affermato che dovrebbe essere possibile introdurre un'eccezione al principio secondo cui una richiesta di ripresa in carico non può essere più validamente presentata dopo la scadenza dei relativi termini nel caso in cui il motivo della deduzione tardiva, da parte dell'interessato, di elementi relativi alla presenza di propri familiari sul territorio di uno Stato membro diverso da quello competente, sia imputabile alla circostanza che lo Stato membro richiedente non abbia proceduto al colloquio personale nei tempi previsti, ma solo nella fase giurisdizionale conseguente all'impugnazione del provvedimento di trasferimento⁴⁸. La Corte di giustizia non si è pronunciata in modo chiaro in proposito,

46. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 126.

47. V. Cass. civ., n. 23584/2020, cit.

48. V. Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, 20 aprile 2023, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21, C-328/21, ECLI:EU:C:2023:316, punti 147, 148.

anche se sembra in qualche modo avallare tale soluzione, nella misura in cui ha affermato che la decisione di trasferimento deve essere annullata, per mancanza del colloquio personale, nel caso in cui l'interessato non abbia avuto la possibilità, nell'ambito di un'audizione svolta nel corso della fase giurisdizionale, di esporre di persona tutti i suoi argomenti avverso il trasferimento (incluso, quindi, quelli che avrebbe potuto esporre qualora fosse stato ascoltato nella fase amministrativa). Sembrerebbe quindi ragionevole riconoscere al giudice nazionale, investito del ricorso avverso il provvedimento di trasferimento, la possibilità di valutare, alla luce anche delle circostanze del caso, se i rimedi esperibili durante la fase giurisdizionale rispetto alla violazione degli obblighi informativi non siano tali da comportare l'impossibilità di far valere diritti che, qualora fossero stati esercitati durante la procedura amministrativa, avrebbero condotto ad un esito diverso.

6. Il rischio di *refoulement* indiretto quale eccezione al principio di fiducia reciproca posto alla base dei trasferimenti Dublino

Il secondo ambito su cui la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi con la sentenza *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)* del 30 novembre 2023 attiene all'incidenza del rischio di *refoulement* indiretto sui trasferimenti disposti a seguito dell'accettazione di una richiesta di ripresa in carico in base ai meccanismi disciplinati dal regolamento Dublino.

È opportuno, in proposito, preliminarmente ricordare che è possibile qualificare come *refoulement* indiretto (o "a catena") l'ipotesi in cui uno Stato trasferisca un individuo verso un secondo Stato sul cui territorio non sussista per l'interessato tanto un immediato rischio di persecuzione e di subire gravi violazioni dei diritti umani, quanto la probabilità di essere ulteriormente allontanato verso un terzo Stato, dove sarà sottoposto, con ragionevole certezza, al predetto rischio. Il divieto di *refoulement* indiretto è stato ritenuto collegato al divieto di complicità nella commissione di un illecito internazionale⁴⁹. È infatti vietato inviare una persona sul territorio di altro Stato nella consapevolezza che quest'ultimo violerà diritti che il Paese mittente è tenuto a rispettare.

Si pensi, in proposito, all'ipotesi di *refoulement* verso la Libia, ben esemplificato dal caso *Hirsi* oggetto della sentenza della Corte europea dei diritti umani del 23 febbraio 2012⁵⁰. Indipendentemente dal rischio che sul territorio libico i ricorrenti, cittadini eritrei e somali, fossero sottoposti a persecuzioni, trattamenti inumani o degradanti, sussisteva la possibilità

49. V. S.H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, in *International Journal of Refugee Law*, 2003, p. 567 e spec. p. 619 ss.; M. Sy, *UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe*, in *International Journal of Refugee Law*, 2015, p. 457 e spec. p. 465.

50. Corte europea dei diritti umani, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, ricorso n. 27765/09. Tra i numerosi commenti alla sentenza, v. A. Liguori, *La Corte europea dei diritti umani condanna l'Italia per i respingimenti del 2009: il caso Hirsi*, in *Riv. dir. intern.*, 2012, p. 415; N. Napoletano, *La condanna dei 'respingimenti' operati dall'Italia verso la Libia da parte della Corte europea dei diritti umani: molte luci e qualche ombra*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2012, p. 608; V. Moreno Lax, *Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration*, in *Human Rights Law Review*, 2012, p. 574; J.A. Carrillo Salcedo, *Reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (Sentencia de 23 de febrero de 2012)*, in S. Torres Bernárdez (coord.), *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Madrid, 2013, p. 687; M. den Heijer, *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, p. 265; M.R. Mauro, *Il divieto di espulsioni collettive dei migranti irregolari: i casi Hirsi e Khlaifia*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, Bari, 2017, p. 461; C. Bosch March, *Revisiting Hirsi Jamaa v Italy – Carving a Dubious New Duty out of Protocol 4 ECHR*, in *European Law Review*, 2023, p. 501.

che gli stessi venissero trasferiti dalla Libia verso i Paesi di origine da cui fuggivano. La Libia, infatti, non è parte della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, non ha un sistema di asilo funzionante, né è vincolata dalla Convenzione europea dei diritti umani. Come chiarito anche nell'occasione dalla Corte europea dei diritti umani, non ci si può ragionevolmente attendere che la Libia offra sufficienti garanzie per evitare che gli interessati vengano trasferiti verso l'Eritrea o la Somalia, Paesi in cui correvano un rischio reale di subire un trattamento contrario all'art. 3 CEDU⁵¹.

La stessa Corte europea dei diritti umani, nella sua ormai consolidata giurisprudenza, ha chiarito poi che il divieto di *refoulement* indiretto si applica anche nel caso in cui il trasferimento venga compiuto non verso un Paese terzo, bensì verso un Paese parte della CEDU, e ciò anche qualora il trasferimento sia avvenuto sulla base di uno dei meccanismi di presa o ripresa in carico previsti dal regolamento Dublino⁵². Pur essendo il sistema europeo comune di asilo basato su una presunzione di sicurezza dei singoli Stati membri, tale presunzione non può essere assoluta e può quindi essere derogata, con la conseguenza che gli Stati devono astenersi dal compiere trasferimenti automatici di persone, senza valutare in concreto il rischio di violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti umani. Lo Stato membro che procede ad un trasferimento sulla base dei meccanismi Dublino, deve assicurarsi che lo Stato membro di destinazione offra garanzie sufficienti per evitare che il richiedente asilo sia allontanato direttamente o indirettamente verso il suo Paese di origine, senza una valutazione appropriata del rischio che corre dal punto di vista dell'art. 3 CEDU.

Anche la Corte di giustizia ha ammesso deroghe rispetto alla presunzione assoluta di fiducia nei sistemi di asilo degli Stati membri. Tali deroghe, peraltro, secondo la Corte di Lussemburgo, possono operare solo a condizioni particolarmente restrittive. In particolare, come chiarito nella sentenza *N.S. e a.*, e poi ribadito nel caso *Abdullahi*⁵³, il richiedente può contestare il trasferimento verso lo Stato membro competente solo adducendo l'esistenza in quest'ultimo di carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, tali da rappresentare motivi seri e comprovati per credere che detto richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Un atteggiamento di maggiore apertura è stato successivamente dimostrato dalla Corte di giustizia nel caso *C.K. e a.*⁵⁴, nell'ambito del quale è stato precisato che, interpretare l'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino come idoneo ad escludere il trasferimento in un altro Stato membro solo a fronte dell'esistenza di carenze sistemiche nello Stato membro competente, comporterebbe una

51. Corte europea dei diritti umani, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi*, cit., punti 152 ss.

52. V. Corte europea dei diritti umani, decisione sull'ammissibilità del 7 marzo 2000, *T.I. v. the United Kingdom*, ricorso n. 43844/98; sentenza del 26 aprile 2005, *Muslim c. Turquie*, ricorso n. 53566/99, punti 72-76; decisione sull'ammissibilità del 2 dicembre 2008, *K.R.S. v. the United Kingdom*, ricorso n. 32733/08; sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cit., punto 358; sentenza del 5 dicembre 2013, *Sharifi v. Austria*, ricorso n. 60104/08, punto 30; sentenza del 3 luglio 2014, *Mohammadi v. Austria*, ricorso n. 71932/12, punto 60; sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, ricorso n. 47287/15, punto 133.

53. Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, cit., punti 94 e 106; sentenza del 10 dicembre 2013, *Abdullahi*, C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, punto 62.

54. Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. e a.*, C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127, punti 69 ss. A commento della pronuncia v. E. Brebosia, C. Rizcallah, *Arrêt «C.K.»: transfert «Dublin» interdit en cas de risque de traitements inhumains et dégradants tenant à la situation particulière d'un demandeur d'asile*, in *Journal de droit européen*, 2017, p. 181; Š. Imamović, E. Muir, *The Dublin III System: More Derogations to the Duty to Transfer Individual Asylum Seekers?*, in *European Papers*, 2017, p. 719.

lettura inconciliabile con il carattere generale ed assoluto del divieto di trattamenti inumani o degradanti in ogni loro forma, sancito dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e corrispondente a quello previsto dall'art. 3 CEDU. Anche in assenza di carenze sistemiche, quindi, il trasferimento Dublino può essere eseguito solo a condizione che sia esclusa l'esistenza di un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti. E, nel caso specifico, tale rischio avrebbe potuto essere di per sé rappresentato dal fatto che la richiedente asilo presentava disturbi mentali o fisici particolarmente gravi e tali da subire un deterioramento significativo e irrimediabile del suo stato di salute in conseguenza del trasferimento in altro Stato membro. Come chiarito successivamente dalla Corte di giustizia nel caso *Jawo*⁵⁵, quindi, il giudice che si pronuncia sulla legittimità del trasferimento è chiamato a tener conto, oltre che dell'esistenza di carenze sistemiche o generalizzate nello Stato membro di destinazione, anche di carenze che colpiscono determinati gruppi di persone. Tali carenze devono raggiungere peraltro una soglia particolarmente elevata di gravità, che può essere integrata anche nel caso in cui l'interessato venga a trovarsi in una situazione di estrema deprivazione materiale che non gli consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana.

La Corte di giustizia, quindi, nella propria giurisprudenza ha ammesso solo a condizioni particolarmente restrittive la possibilità di introdurre eccezioni rispetto al principio di reciproca fiducia che sta alla base dei meccanismi disciplinati dal regolamento Dublino.

A fronte di tale quadro giuridico delineato dalla Corte di giustizia, resta peraltro un alto grado di incertezza al momento di valutare se i sistemi di asilo e di accoglienza dello Stato membro, verso cui il trasferimento deve essere eseguito, siano tali da raggiungere la soglia idonea ad integrare una violazione dei divieti sanciti dall'art. 3 CEDU e dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵⁶.

Particolarmente delicato, in proposito, è l'interrogativo, posto di fronte a diversi organi giurisdizionali italiani, relativo alla possibilità di rifiutare il trasferimento Dublino a fronte della consapevolezza che una determinata domanda di protezione internazionale viene valutata nello Stato membro competente sulla base di criteri e parametri diversi e più restrittivi rispetto a quelli impiegati nello Stato membro richiedente la ripresa in carico.

Bisogna tener conto infatti, che all'interno dei singoli Stati membri le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato vengono valutate ed applicate in modo eterogeneo.

Il caso emblematico è quello che riguarda i cittadini afgani, in relazione ai quali il tasso di riconoscimento dello *status* di rifugiato varia in modo significativo da Stato membro a

55. Corte di giustizia, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, punti 90 ss. A commento della pronuncia, v. ad es. G. Anagnostaras, *The Common European Asylum System: Balancing Mutual Trust Against Fundamental Rights Protection*, cit., p. 1182 ss.; S. Barbou Des Places, *Quelle place pour la personne dans le contentieux des transferts Dublin? Les enseignements de l'arrêt Jawo*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 142; M. den Heijer, *Transferring a refugee to homelessness in another Member States: Jawo and Ibrahim*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 539.

56. Si consideri, tra l'altro, che alcuni Stati membri sono attualmente destinatari di procedure di infrazione avviate da parte della Commissione per mancata corretta trasposizione delle disposizioni contenute nella direttiva n. 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 96. In particolare, la Commissione ha inviato lettere di contestazione nei confronti di Belgio (INF(2022)2157), Grecia (INF(2022)2156), Portogallo (INF(2022)2153) e Spagna (INF(2022)2158). Si veda, in proposito, Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di gennaio: decisioni principali*, 26 gennaio 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_23_142.

Stato membro. Secondo quanto risulta dalle statistiche AIDA riferite all'anno 2022⁵⁷, il tasso di riconoscimento dello *status* di rifugiato per i cittadini afgiani varia dal 23% in Germania, al 23,77 in Romania, al 45% in Svezia, al 68,6% in Francia, al 71,87% in Italia.

Una delle ragioni di un simile diverso apprezzamento era da ricondurre – quanto meno fino all'agosto 2021, ovvero prima del nuovo generalizzato deterioramento delle condizioni di tutela dei diritti umani in Afghanistan a seguito della presa del potere da parte dei Talebani e dopo il ritiro della coalizione internazionale dal Paese – alla scelta, compiuta da parte di alcuni Stati membri dell'Unione (come, ad es., l'Austria, la Germania o la Svezia) di applicare all'Afghanistan la nozione di *internal flight alternative* (alternativa di fuga o di ricollocamento interno)⁵⁸. Tale nozione, concretizzata nell'ambito del sistema europeo di asilo comune dall'art. 8 della direttiva “qualifiche”⁵⁹, consente infatti che gli Stati membri, in occasione dell'esame della domanda di protezione internazionale, ritengano il richiedente non degno di protezione internazionale se, in una parte del territorio del Paese di origine, questi non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi, oppure abbia accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi e possa, legalmente e senza pericolo, recarsi ed essere ammesso in quella parte di Paese.

Proprio in base alla consapevolezza che il richiedente, qualora venisse trasferito in altro Stato membro, potrebbe essere sottoposto al rischio di *refoulement* indiretto in ragione del diverso modo di valutare le domande di protezione internazionale nello Stato membro di

57. Le statistiche AIDA, riferite a 19 Stati membri dell'Unione europea (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Slovenia, Svezia e Ungheria) ed a 4 Stati terzi (Regno Unito, Serbia, Svizzera e Turchia), sono consultabili al sito internet <https://asylumineurope.org/reports/>.

58. Sulla nozione di *internal flight alternative* v. J.C. Hathaway, M. Foster, *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*, in UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, p. 357; J. Schultz, *The Internal Protection Alternative in Refugee Law: Treaty Basis and Scope of Application under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Leiden-Boston, 2018; B. Ní Ghráinne, *The International Protection Alternative*, in C. Costello, M. Foster, J. McAdam, *Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021. Con riguardo alla possibilità di applicare la nozione di *internal flight alternative* all'Afghanistan, v. ECRE'S *Recommendation for a Suspension of Returns to Afghanistan Due to the Security Situation There and the Unfairness of Asylum Decision-Making in Europe, No Reason For Returns to Afghanistan*, Policy Note n. 17, 2019, p. 3, dove si sottolinea che anche se Kabul non poteva essere considerata una *internal protection alternative* conformemente alle linee guida dell'UNHCR, gli interessati potevano avvalersi della protezione a Herat o Mazar-e Sharif. Secondo EASO, *Country Guidance: Afghanistan. Common analysis and guidance note. December 2020*, Luxembourg, 2021, pp. 38-43, invece, anche Kabul (oltre a Herat e Mazar-e Sharif) poteva integrare, a determinate condizioni, la nozione di *internal protection alternative* quanto meno per uomini adulti o per coppie sposate in età lavorativa senza figli e senza particolari vulnerabilità. Attualmente, invece, dopo la presa del potere da parte dei Talebani a partire dal 15 agosto 2021, la possibilità di invocare la c.d. “protezione interna” viene ritenuta praticamente non esistente. In tal senso, v. EUAA, *Afghanistan – Country Focus. Country of Origin Information Report*, Luxembourg, 2023, p. 92; Id., *Country Guidance: Afghanistan*, Luxembourg, 2023, pp. 148-149, dove si specifica che i tre criteri richiesti al fine di poter applicare la nozione di “protezione interna” (sicurezza di una parte del territorio; accessibilità per il richiedente a tale parte del territorio; ragionevole probabilità di insediarsi nella medesima porzione di territorio) non possono dirsi generalmente integrati: dopo che i Talebani hanno ripreso il controllo di tutto il territorio sono state infatti registrate differenti forme di tortura, maltrattamenti ed uccisioni extragiudiziali; la libertà di movimento attraverso il territorio viene impedita dall'esistenza di posti di controllo presidiati dai Talebani; la situazione umanitaria è gravemente deteriorata in ragione delle carenze alimentari, abitative, sanitarie e di altri essenziali mezzi di sussistenza.

59. V. direttiva n. 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in GUUE L 337 del 20.12.2011, p. 9.

destinazione, si sono registrati in alcuni Stati membri casi di annullamento di provvedimenti di ripresa in carico.

Può essere richiamata, in proposito, la prassi giurisprudenziale francese relativa alla sospensione di cittadini afgani verso l'Austria, il Belgio, la Finlandia, la Germania, la Norvegia, la Svezia⁶⁰. Oppure, più di recente, la sospensione da parte di giudici olandesi del trasferimento di cittadini siriani verso la Danimarca⁶¹.

In ogni caso, poi, la possibilità di fissare condizioni diverse ai fini del riconoscimento della protezione internazionale è prevista espressamente dalla direttiva "qualifiche". Risulta infatti dal considerando n. 14 e dall'art. 3 della stessa, che gli Stati membri hanno la facoltà di introdurre, o mantenere in vigore, disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che sono degni di protezione internazionale, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della medesima direttiva.

Non c'è dubbio, quindi, che le diverse modalità con cui gli Stati membri, nella prassi, applicano le condizioni in base alle quali compiere le valutazioni volte a riconoscere lo *status* di rifugiato, rappresentano un elemento che rischia di mettere in crisi il principio di mutua fiducia su cui si basa il sistema Dublino.

7. Le soluzioni prospettate nella giurisprudenza italiana a fronte del rischio di *refoulement* indiretto ed i relativi quesiti interpretativi posti alla Corte di giustizia

Le soluzioni prospettate nella giurisprudenza italiana, per far fronte al rischio di *refoulement* indiretto nell'ambito del meccanismo di ripresa in carico disciplinato dal regolamento Dublino, sono essenzialmente due.

Da una parte, viene ipotizzata una interpretazione estensiva dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino che vieta il trasferimento a fronte di carenze sistemiche nello Stato membro di destinazione. Dall'altra, viene invece ipotizzata la possibilità di fare ricorso alla clausola di sovranità di cui all'art. 17 del regolamento Dublino⁶².

Con riferimento alle due disposizioni in questione, occorre ricordare che le stesse sono il risultato della novella compiuta con il passaggio da Dublino II a Dublino III e che ha

60. Si veda, in proposito, la prassi giurisprudenziale citata da ECRE, *To Dublin or not to Dublin*, Policy Note n. 16, 2018, p. 2. Sulla giurisprudenza in questione v. M. Ferri, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, cit., p. 7 ss. In contrasto all'orientamento della giurisprudenza francese favorevole all'annullamento dei trasferimenti Dublino di cittadini afgani verso altri Stati membri, v. Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, sentenza del 28 maggio 2021, n. 447956, ECLI:FR:CECHR:2021:447956.20210528; Conseil d'État, sentenza del 27 ottobre 2021, n. 457628, ECLI:FR:CEORD:2021:457628.20211027. Di recente, peraltro, quale nuovo caso di annullamento di un trasferimento di un cittadino afgano dalla Francia verso la Svezia, v. Tribunal administratif de Rennes, decisione del 23 agosto 2023, n. 2304488.

61. V. Raad van State, decisione del 6 luglio 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1864. In relazione a tale pronuncia v. AIDA, *Country Report: Netherlands, 2022 Update*, disponibile al sito internet https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-NL_2022update.pdf, p. 12.

62. Sul funzionamento della clausola di sovranità disciplinata dall'art. 17 del regolamento Dublino, v. A. Liguori, *Clausola di sovranità e regolamento "Dublino III"*, in G. Cataldi, A. Del Guercio, A. Liguori (a cura di), *Il diritto di asilo in Europa*, Napoli, 2014, p. 43; V. Pergantis, *The 'sovereignty clause' of the Dublin Regulations in the case-law of the ECtHR and the CJEU: The mirage of a jurisprudential convergence?*, in G.C. Bruno, F.M. Palombino, A. Di Stefano (eds.), *Migration Issues before International Court and Tribunals*, Roma, 2019, p. 409; C. Favilli, *L'applicazione della clausola di discrezionalità del regolamento Dublino tra reciproca fiducia e tutela dei diritti dei richiedenti asilo*, in E. Sciso (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, 2020, p. 155 e spec. p. 174 ss.

comportato la codificazione della giurisprudenza sviluppata dalla Corte di giustizia con il caso *N.S. e a.*⁶³.

In particolare, l'attuale versione dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino dispone che il trasferimento verso lo Stato membro inizialmente designato come competente non deve essere eseguito quando si hanno fondati motivi di ritenere che in tale Stato membro sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti, tali da implicare il rischio di un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. A fronte di una simile ipotesi, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente, prosegue l'esame dei criteri di competenza previsti dal regolamento Dublino per verificare se altro Stato membro possa essere designato come competente. Qualora non possa essere eseguito il trasferimento verso nessun altro Stato membro competente, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente. Si tratta, quindi, di un criterio di competenza "in negativo"⁶⁴ che, peraltro, secondo quanto si ricava dalla lettera della disposizione, dovrebbe operare solo a fronte di carenze sistemiche nello Stato membro di destinazione.

In occasione della medesima riforma, la clausola di sovranità è stata trasfusa nell'art. 17 del regolamento Dublino III⁶⁵, in base al quale ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale anche in deroga ai criteri di competenza stabiliti dal regolamento. Qualora venga esercitata una simile scelta, lo Stato membro che decide di esaminare la domanda di protezione internazionale diventa lo Stato membro competente e assume gli obblighi connessi a tale competenza.

Le disposizioni appena richiamate erano già state impiegate, rispettivamente dal Tribunale di Milano e dal Tribunale di Roma, al fine di giustificare la possibilità di escludere il trasferimento di un richiedente protezione internazionale verso altro Stato membro, nonostante che quest'ultimo non presentasse carenze sistemiche nelle condizioni di accoglienza e nelle procedure di asilo.

Più specificamente, l'interpretazione estensiva dell'art. 3, par. 2, sostenuta dal Tribunale di Milano già con decreto del 14 ottobre 2020⁶⁶, è basata sulla convinzione – più volte affermata anche dalla Corte di giustizia⁶⁷ – del carattere assoluto del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti sancito dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dall'art. 3 CEDU. Da ciò deriva anche il carattere assoluto dell'obbligo di *non-refoulement*, quale limite ai meccanismi di cooperazione disciplinati dal regolamento Dublino e che, secondo l'interpretazione proposta, non può operare solo a fronte di situazioni di carenze sistemiche, ma più in generale al fine di prevenire ogni situazione in cui il richiedente possa essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, quale che sia la fonte di tale rischio.

63. Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, cit.

64. Così, O. Feraci, *op. cit.*, p. 24.

65. Nel regolamento Dublino II (n. 343/2003, cit.) la clausola di sovranità era invece disciplinata nella vecchia versione dell'art. 3, par. 2.

66. In proposito, v. le argomentazioni svolte dal Giudice relatore del decreto del Tribunale di Milano del 14 ottobre 2020, dott. L. Perilli, *La tutela giudiziaria effettiva secondo il Regolamento Dublino III: Profili applicativi*, in Scuola Superiore della Magistratura (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, cit., p. 295 e spec. p. 317 ss.

67. V. Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, punto 85 ss.; Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. e a.*, cit., punti 59, 69, 93; Corte di giustizia, sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, cit., punti 78 e 87.

L'impiego della clausola di sovranità, quale strumento per ampliare i margini del sindacato giurisdizionale a fronte di un trasferimento Dublino verso altro Stato membro dell'Unione, era invece stato affermato dal Tribunale di Roma che già in più occasioni aveva ritenuto possibile annullare il trasferimento dopo aver accertato il rischio di *refoulement* indiretto, dichiarando la competenza dello Stato italiano in base all'art. 17, par. 1, del regolamento Dublino⁶⁸. In questa prospettiva, la clausola di sovranità viene quindi considerata lo strumento che consente di operare un bilanciamento tra l'esigenza di determinare rapidamente lo Stato membro competente e la necessità di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale⁶⁹.

A quest'ultima opzione interpretativa si è però contrapposto l'orientamento della Corte di Cassazione, secondo cui la facoltà di attivare la clausola di sovranità rientrerebbe nel potere discrezionale che in Italia è attribuito esclusivamente all'amministrazione e, in particolare, all'Unità Dublino, in ragione della natura delle considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico che ne determinano l'esercizio⁷⁰. Il giudice cioè, in sede di impugnazione della decisione di trasferimento, non può imporre all'amministrazione l'esercizio della predetta clausola di sovranità, né può esercitarla in sostituzione dell'amministrazione, ma deve limitarsi a verificare se vi sia stata una violazione, nell'ambito della procedura, dei diritti soggettivi riconosciuti al richiedente asilo dal regolamento Dublino. Tale sindacato può essere compiuto, quindi, solo al fine di verificare se l'esercizio della discrezionalità amministrativa sia eventualmente avvenuto in violazione dei diritti riconosciuti al richiedente asilo dal regolamento Dublino e dal diritto dell'Unione, e se nello Stato membro di destinazione sussistano carenze sistemiche riconducibili a quelle previste dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino.

In questo contesto di incertezza del quadro giuridico si inseriscono i quesiti pregiudiziali che il Tribunale di Roma, il Tribunale di Firenze ed il Tribunale di Milano hanno sollevato di fronte alla Corte di giustizia nella primavera del 2021 in ordine alle modalità concrete con cui possa essere applicato il divieto di *refoulement* indiretto.

In particolare, il Tribunale di Milano (causa C-315/21) ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se l'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino debba essere interpretato in modo da far rientrare, tra le carenze sistemiche della procedura di asilo cui si riferisce, anche le eventuali conseguenze legate alle decisioni di rigetto di domande di protezione internazionale già definitive, adottate dal giudice dello Stato membro al quale è stata chiesta la ripresa in carico, qualora il giudice adito con l'impugnazione del provvedimento di trasferimento ritenga concreto il rischio per il ricorrente di *refoulement* indiretto. Nel caso pendente di fronte al Tribunale di Milano, al ricorrente era stato infatti notificato un provvedimento di trasferimento verso la Germania, Stato che aveva già rigettato la sua domanda di protezione internazionale, con conseguente rischio per lo stesso di venir rimpatriato nel Paese di origine (Pakistan).

Il Tribunale di Roma (causa C-254/21), nella propria ordinanza di rinvio, chiede invece alla Corte di giustizia di chiarire l'interpretazione dell'art. 17, par. 1 del regolamento Dublino. Nella causa pendente dinanzi al giudice romano è lo stesso ricorrente che esclude che la Svezia sia un Paese interessato da gravi carenze sistemiche e che quindi possa trovare applicazione la deroga prevista dall'art. 3, par. 2, del regolamento. A fronte della richiesta del ricorrente di applicare la clausola discrezionale di cui all'art. 17, par. 1, il Tribunale di Roma,

68. V. Trib. Roma, decreto del 5 giugno 2018 e decreto del 10 maggio 2019.

69. Trib. Roma, decreto del 16 febbraio 2019.

70. Cass. civ., sez. I, ordinanza del 28 ottobre 2020, n. 23724.

dopo aver fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia ed ai suoi passaggi evolutivi delineati dai sopra richiamati casi *N.S. e a.*, *C.K. e a.*, *Jawo*, si chiede se – una volta escluso che lo Stato membro competente presenti carenze sistemiche, ed in assenza di condizioni individuali di particolare vulnerabilità del ricorrente o di situazioni di particolare difficoltà – rientri nelle prerogative e nei compiti del giudice compiere una valutazione del rischio presente nel Paese di origine. Il rischio, infatti, potrebbe essere quello di compiere una valutazione che comporti un nuovo esame della prima domanda di protezione internazionale già svolto dallo Stato membro competente. Se si affermasse l'obbligo dello Stato membro, che dispone il trasferimento verso lo Stato membro competente, di valutare il rischio di violazione degli artt. 4 e 19 della Carta, si rischierebbe di creare una ulteriore deroga ai criteri di determinazione della competenza oltre a quella prevista dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino. Il Tribunale si chiede quindi se tale deroga possa essere affermata e se eventualmente debba trovare applicazione attraverso l'impiego della clausola discrezionale di cui all'art. 17, par. 1.

Anche il Tribunale di Firenze (causa C-297/21) si interroga sull'oggetto e l'estensione del sindacato del giudice in sede di impugnazione del decreto di trasferimento emesso da parte dell'Unità Dublino, chiedendo innanzitutto alla Corte di giustizia di chiarire se al giudice sia consentito affermare, ai sensi dell'art. 17, par. 1, del regolamento Dublino, la competenza dello Stato che dovrebbe eseguire il trasferimento nel caso in cui venga accertato il rischio di *refoulement* indiretto.

Il giudice fiorentino, pur nella consapevolezza del fatto che la clausola di sovranità ha carattere discrezionale, ritiene che non possa escludersi *a priori* che i diritti assoluti possano essere esposti a lesione nello Stato membro in cui il richiedente deve essere trasferito, anche in assenza nel medesimo Stato di carenze sistemiche nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza.

Particolarmente interessante appare poi il riferimento compiuto dal Tribunale di Firenze alla circostanza che la clausola di sovranità rappresenti lo strumento che permette di garantire la compatibilità del sistema di diritto dell'Unione europea con l'identità nazionale e con la tradizione costituzionale che, in Italia, garantisce il diritto di asilo negli ampi termini di cui all'art. 10, comma 3, Cost.⁷¹. Visto che le norme di diritto dell'Unione europea in materia di asilo non ostacolano l'adozione o la conservazione di norme nazionali più favorevoli, l'impiego della clausola di sovranità viene proposto dal giudice fiorentino quale strumento per consentire il rispetto del diritto di asilo così come sancito dalla Costituzione italiana.

Quale secondo quesito, il Tribunale di Firenze chiede in via subordinata, per il caso in cui venga escluso il potere dell'autorità giurisdizionale di dichiarare la competenza dello Stato italiano in virtù della clausola di sovranità, se possa giungersi allo stesso risultato facendo applicazione estensiva dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino.

71. Ai sensi dell'art. 10, comma 3 della Costituzione, nel territorio della Repubblica il diritto di asilo viene riconosciuto, secondo le condizioni stabilite dalla legge, allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

8. La prevalenza riconosciuta dalla Corte di giustizia al principio di fiducia reciproca al fine di escludere la rilevanza di una diversa valutazione tra Stati membri in ordine al livello di protezione di cui può beneficiare il richiedente nel Paese di origine

Passando ad esaminare le risposte che la Corte di giustizia, nella sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, ha fornito, rispetto ai quesiti pregiudiziali sollevati dagli organi giurisdizionali italiani in ordine alla facoltà di valutare l'esistenza di un rischio di violazione del divieto di *refoulement* indiretto pur in mancanza di carenze sistemiche, è possibile innanzitutto osservare che le argomentazioni in proposito svolte dalla Corte sono più scarse rispetto a quelle dedicate, nella stessa pronuncia, alla problematica concernente il mancato assolvimento degli obblighi informativi⁷².

La premessa del ragionamento compiuto dalla Corte di giustizia è basata sul rilievo essenziale che assume, nell'ambito del sistema europeo comune di asilo, il principio di fiducia reciproca tra Stati membri, da cui consegue la presunzione che gli stessi siano Paesi sicuri, in grado quindi di fornire una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali, tra i quali anche rientrano gli artt. 1 e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che sanciscono l'inviolabilità del diritto alla dignità umana e il divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti. Tale presunzione deve valere, secondo la Corte di giustizia, salvo che ricorrano circostanze eccezionali. Per definire l'ambito di operatività delle circostanze eccezionali che possono giustificare un'eccezione al principio di mutua fiducia, la Corte di giustizia si limita a richiamare la propria precedente giurisprudenza, sviluppata in particolare attraverso i casi *N.S. e a., C.K. e a., Jawo*⁷³.

Al contrario, la Corte di giustizia afferma, in modo lapidario e perentorio, che deve essere ritenuta «in linea di principio, irrilevante», ai fini del controllo di validità della decisione di trasferimento, la differenza di valutazione, da parte dello Stato membro richiedente e dello Stato membro che ha accettato la ripresa in carico, in ordine al rischio che l'interessato corre nel Paese di origine⁷⁴. Viene quindi escluso che il giudice che esamina la decisione di trasferimento possa compiere una valutazione nel merito del rischio di *refoulement* che può essere corso qualora il richiedente venga trasferito verso altro Stato membro. Una simile valutazione spetta infatti alle autorità dello Stato membro competente. Di fronte a queste l'interessato potrà eventualmente esperire mezzi di ricorso effettivi, conformemente a quanto richiesto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in modo da contestare, se del caso, la decisione in questione. Al contrario, di fronte al giudice dello Stato membro che ha disposto la ripresa in carico non possono essere fatte valere le differenze con cui sono valutate nei due Stati membri le condizioni di applicazione della nozione di *internal flight alternative* e, quindi, i presupposti per applicare l'esclusione dalla protezione internazionale ai sensi dell'art. 8 della direttiva "qualifiche".

72. Mentre, infatti, la Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., dedica i punti 73-128 alla problematica relativa al mancato assolvimento degli obblighi informativi dovuti al richiedente protezione internazionale ai sensi degli artt. 4 e 5 del regolamento Dublino, la stessa sentenza dedica invece i punti 129-152 alla diversa problematica concernente la facoltà, per il giudice investito dell'impugnazione del provvedimento di trasferimento, di far valere l'esistenza di un rischio di violazione del divieto di *refoulement* indiretto anche in mancanza delle carenze sistemiche di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino.

73. V. *supra*, par. 6.

74. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 140.

Secondo la Corte di giustizia, quindi, non sono sufficienti divergenze di opinioni in ordine alla valutazione dei presupposti sostanziali per poter usufruire della protezione internazionale, al fine di integrare il requisito delle carenze sistemiche richiesto dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino e quindi escludere il trasferimento del richiedente verso lo Stato membro competente⁷⁵.

Si tratta, questa, dell'unica interpretazione che la Corte ritiene compatibile con gli obiettivi del regolamento Dublino, che mira a stabilire un metodo chiaro e efficace di determinazione dello Stato membro competente e a prevenire movimenti secondari di richiedenti asilo tra gli Stati membri⁷⁶. Come sottolineato anche dal Governo italiano nelle proprie osservazioni presentate nel corso del medesimo giudizio⁷⁷, se venisse data rilevanza alla diversa interpretazione da parte dei giudici nazionali di due Stati membri in ordine al bisogno di protezione all'interno del Paese di origine, si violerebbe il principio di reciproca fiducia tra gli Stati membri e si agevolerebbe l'*asylum shopping*, incentivando i movimenti secondari verso i Paesi aventi una giurisprudenza maggiormente favorevole allo straniero, rischiando quindi di stravolgere i canoni di certezza e rapidità nella determinazione dello Stato membro competente su cui si basa il regolamento Dublino.

È evidente che l'impostazione seguita dalla Corte di giustizia è volta a restringere quanto più possibile il margine di sindacato riconosciuto ai giudici dello Stato membro che è tenuto, in virtù dei meccanismi disciplinati dal regolamento Dublino, a trasferire il richiedente verso lo Stato membro competente. L'esigenza, quasi di carattere politico, sottostante al ragionamento della Corte, è legata ad una logica di efficienza e rapidità nei trasferimenti Dublino, rispetto ai quali solo in casi eccezionali sono ammesse deroghe.

In dottrina è stato sostenuto che, a bene vedere, la divergenza nel trattamento delle domande di protezione internazionale, in casi come quelli che riguardano i cittadini afghani, potrebbe integrare quelle circostanze "eccezionali" in grado di comportare una deroga al principio di reciproca fiducia ed alla presunzione di sicurezza degli Stati membri dell'Unione europea⁷⁸. È indubbio che la così forte discrepanza che, quanto meno fino all'agosto 2021, ha caratterizzato i tassi di accoglimento delle domande di protezione internazionale presentate dai cittadini afghani nei diversi Stati membri desta non poche perplessità. In un contesto, quale quello europeo, che si propone di diventare un sistema comune di asilo, infatti, sembra poco plausibile che, da una parte, vengano consentite differenze di valutazione così marcate e, dall'altra, si pretenda di contrastare il fenomeno dei movimenti secondari. Fino a quando le valutazioni compiute nei singoli Stati membri in ordine al riconoscimento della protezione internazionale siano così eterogenee, è difficile realisticamente pretendere di disincentivare i richiedenti dallo spostarsi tra Stato e Stato nella speranza di avere maggiori *chance* di ottenere una decisione favorevole.

D'altra parte, è anche comprensibile l'atteggiamento di rigore tenuto dalla Corte di giustizia, la quale era senz'altro consapevole che l'introduzione di ulteriori deroghe rispetto al principio della reciproca fiducia avrebbe rischiato di produrre problemi di tenuta

75. Ivi, punto 142.

76. Ivi, punto 141.

77. Avvocatura generale dello Stato, *Osservazioni del Governo della Repubblica italiana del 24 ottobre 2021*, cit., punti 58, 59.

78. V. C. Favilli, *I procedimenti Dublino e le questioni aperte davanti alla Corte di giustizia*, cit., pp. 4-5, secondo la quale il trattamento delle domande presentate dai cittadini afghani in Germania e in taluni altri Stati membri deve essere considerato «un caso eccezionale, tale da obbligare gli Stati membri a superare la presunzione di sicurezza che li assiste ed accertare caso per caso se vi sia effettivamente un rischio di *refoulement* indiretto del richiedente protezione internazionale».

dell'intero sistema e, quindi, di conseguenza, non agevoli problemi applicativi, qualora fosse stata ritenuta sufficiente l'esistenza di divergenti interpretazioni rispetto alla nozione di *internal protection alternative* per poter escludere l'obbligo di eseguire un trasferimento Dublino⁷⁹.

Ad ogni modo, un sia pur minimo spiraglio in vista di ulteriori futuri sviluppi è forse rintracciabile nella precisazione fatta dalla Corte di giustizia secondo cui la differenza di valutazione, da parte dei diversi Stati membri, in ordine al rischio che l'interessato corre nel Paese di origine, deve essere ritenuta «in linea di principio, irrilevante», ai fini del controllo di validità della decisione di trasferimento⁸⁰. Non viene quindi del tutto escluso, quanto meno «in linea di principio», che vi possano essere ipotesi – pur sempre di carattere eccezionale e, comunque, da chiarire alla luce della futura prassi applicativa – in cui anche una diversa valutazione tra le autorità degli Stati membri possa essere tale da condurre ad una nuova deroga rispetto all'obbligo di dar seguito ad un trasferimento Dublino.

La Corte di giustizia poi, dopo aver escluso che divergenze di opinioni, in ordine alla valutazione dei presupposti sostanziali per poter usufruire della protezione internazionale, possano essere in linea di principio rilevanti al fine di integrare il requisito delle carenze sistemiche richiesto dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino, si è soffermata sulla configurabilità, in capo al giudice nazionale chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un trasferimento Dublino, della facoltà o addirittura dell'obbligo di dichiarare, in virtù della clausola di sovranità, la competenza del proprio Stato membro a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale nel caso in cui non venga condivisa la valutazione dello Stato membro richiesto in merito all'eventuale respingimento dell'interessato verso il Paese di origine⁸¹.

In proposito, la Corte di giustizia ha richiamato il proprio consolidato orientamento⁸² secondo cui la clausola di sovranità è espressione del potere discrezionale che viene riconosciuto al singolo Stato membro di decidere se esaminare una domanda di protezione internazionale, presentata da un cittadino di uno Stato terzo, anche se tale esame non gli competerebbe in base agli altri criteri stabiliti dal regolamento Dublino. L'impiego di tale clausola è infatti riconducibile ad una scelta che il singolo Stato membro può compiere in piena autonomia sulla base di considerazioni di carattere politico, umanitario o pragmatico. Sulla base della constatazione del carattere puramente facoltativo della clausola di sovranità, la Corte di giustizia ha ritenuto che la stessa, letta in combinato disposto con l'art. 27 del regolamento Dublino e con gli artt. 4 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti), 19 (divieto di *refoulement*) e 47 (diritto ad un ricorso effettivo) della Carta, non può essere interpretata in modo tale da imporre al giudice dello Stato membro, che ha disposto il trasferimento verso altro Stato membro, di dichiarare il primo competente a pronunciarsi

79. In tal senso, v. M. Ferri, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, cit., p. 26.

80. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 140.

81. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punti 143 ss.

82. In proposito, v. ad es. Corte di giustizia, sentenza del 30 maggio 2013, *Halaf*, C-528/11, ECLI:EU:C:2013:342 punto 37; sentenza del 4 ottobre 2018, *Fathi*, C-56/17, ECLI:EU:C:2018:803, punto 53; sentenza del 23 gennaio 2019, *M.A. e a.*, C-661/17, ECLI:EU:C:2019:53, punti 58 ss.

sulla domanda di protezione internazionale in ragione di una divergenza nella valutazione del rischio di *refoulement* rispetto a quella compiuta dallo Stato membro richiesto⁸³.

La Corte di giustizia ha quindi ritenuto che il giudice nazionale non può obbligare il proprio Stato ad applicare la clausola discrezionale nel caso in cui esista nello Stato membro richiesto un rischio di violazione del principio di *non-refoulement*⁸⁴.

In proposito, peraltro, l'affermazione compiuta da parte della Corte di giustizia appare piuttosto sbrigativa tanto da poter dar adito a fraintendimenti. Il fatto che l'applicazione della clausola di sovranità sia rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati membri non significa infatti che la stessa possa essere esercitata in modo arbitrario⁸⁵. Se, da una parte, giustamente la Corte afferma che non è possibile ricavare dal diritto dell'Unione europea l'obbligo per lo Stato membro di applicare la clausola di sovranità, sarebbe stato opportuno chiarire che ciò non deve escludere in ogni caso la possibilità per il giudice di sindacare il mancato esercizio della clausola medesima da parte dell'amministrazione. L'obbligo di applicare la clausola di sovranità, infatti, pur non derivando dal diritto dell'Unione europea, potrebbe derivare dall'esigenza di rispettare altri obblighi internazionali o, ancora, di dare concretizzazione ai precetti costituzionali, qualora gli stessi imponessero di dover concedere protezione all'interessato a condizioni più favorevoli⁸⁶. Come era stato rilevato nell'ordinanza di rinvio pronunciata dal Tribunale di Firenze, infatti, l'impiego della clausola di sovranità potrebbe rappresentare lo strumento mediante il quale consentire il rispetto del diritto di asilo costituzionale sancito dall'art. 10, comma 3, Cost. Pur essendo quindi facoltativa l'applicazione della clausola di sovranità secondo il diritto dell'Unione europea, la stessa potrebbe diventare obbligatoria per scelta compiuta dall'ordinamento giuridico nazionale e, in particolare, al fine di dare attuazione al citato precetto costituzionale. Qualora, quindi, l'Unità Dublino abbia erroneamente omissso di fare una applicazione della clausola di sovranità conforme ai precetti costituzionali, sembra ragionevole consentire il relativo sindacato all'autorità giudiziaria nazionale. Né potrebbe a nostro avviso sostenersi che l'applicazione della clausola in questione spetti solo all'amministrazione, con esclusione quindi della facoltà per il giudice di imporne l'applicazione. In proposito sembra infatti convincente l'osservazione compiuta in giudizio da parte della Commissione, secondo cui il regolamento Dublino non impone agli Stati membri di assegnare l'esercizio della clausola di sovranità alla stessa autorità cui spetta la determinazione dello Stato membro competente, con la conseguenza che, sulla base del principio di autonomia procedurale, deve essere

83. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 148.

84. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punto 150.

85. Così, C. Favilli, *I procedimenti Dublino e le questioni aperte davanti alla Corte di giustizia*, cit., p. 12 ss., alla quale si rinvia anche più ampiamente per il rilievo che gli obblighi costituzionali possono avere quale limite rispetto alla discrezionalità nell'esercizio della clausola di sovranità.

86. In senso conforme, v. anche V. Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, 20 aprile 2023, cit., punti 177-178, secondo cui il carattere facoltativo della clausola di sovranità e la possibilità di sindacare il suo mancato impiego solo a fronte di errori manifesti di valutazione (sussistenti solo se lo Stato membro richiedente non si è dichiarato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale nonostante le carenze sistemiche esistenti nello Stato membro richiesto), «non pregiudica la possibilità per i giudici nazionali di obbligare gli Stati membri a concedere la protezione nazionale sulla base di disposizioni più favorevoli del diritto nazionale».

considerata irrilevante, dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, la ripartizione interna dei poteri⁸⁷.

9. Considerazioni conclusive all'alba dell'accordo sul nuovo Patto

Il 20 dicembre 2023 è stato annunciato l'accordo politico raggiunto tra i negoziatori del Parlamento europeo e del Consiglio su cinque diversi strumenti che sono alla base del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo⁸⁸. Nel pacchetto delle misure concordate, rilievo particolare assume, senza ombra di dubbio, il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione⁸⁹ (c.d. regolamento "gestione" o GAMM) che abrogherà e sostituirà il regolamento Dublino.

A differenza di quanto inizialmente prospettato⁹⁰ (o, quanto meno, sperato!), anche con il regolamento "gestione", a ben vedere, la logica di fondo del sistema Dublino rimane sostanzialmente inalterata⁹¹, così come pressoché inalterati rimangono anche i meccanismi di presa e ripresa in carico che sono stati oggetto della presente indagine.

Secondo quanto sottolineato all'indomani del raggiungimento dell'accordo politico, uno degli obiettivi conseguiti con il regolamento "gestione" è quello di aver semplificato la complessa procedura di ripresa in carico volta a trasferire un richiedente verso lo Stato membro competente⁹².

A tal fine, la richiesta di presa in carico prevista dal regolamento Dublino viene sostituita da una mera notifica che lo Stato membro in cui il richiedente si trova potrà compiere prima di rinviare quest'ultimo verso lo Stato membro competente⁹³.

Sempre in funzione dell'obiettivo di velocizzare tali meccanismi di cooperazione, vengono stabiliti tempi stringenti entro i quali può essere esercitato il diritto di impugnare il provvedimento di trasferimento. Se, infatti, il regolamento Dublino rimetteva ai singoli

87. V. Commissione, Osservazioni scritte del 25 ottobre 2021, *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, cit., punti 90 ss.

88. V. European Commission, *Statement by President von der Leyen on the political agreement on the Pact on Migration and Asylum*, STATEMENT/23/6781 del 20 dicembre 2023; Consiglio dell'Unione europea, *Riforma del sistema di asilo e migrazione dell'UE: Consiglio e Parlamento europeo compiono un passo decisivo*, comunicato stampa del 20 dicembre 2023; European Parliament, *Deal on the new EU Regulation on Asylum and Migration Management*, Comunicato stampa del 20 dicembre 2023. Per un primo commento, v. D. Vitiello, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, ADiM Blog, Editoriale, Dicembre 2023.

89. Si veda, in proposito, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], COM(2020) 610 final del 23 settembre 2020. Si vedano, inoltre, la Relazione sulla proposta presentata dalla Commissione LIBE in data 14 aprile 2023, A9-0152/2023 e il *General Approach* del Consiglio Giustizia e Affari interni, n. 10443/23 del 13 giugno 2023.

90. V. COM(2020) 610 final, cit., pp. 2-3 dove in modo enfatico si sottolinea che la nuova proposta intende rappresentare un «nuovo approccio» alla gestione delle migrazioni ed alla solidarietà tra gli Stati membri. A ben vedere, già all'indomani della pubblicazione delle proposte integranti il Nuovo Patto era emerso chiaramente che la scomparsa formale del regolamento Dublino non avrebbe comportato lo smantellamento, nella sostanza, del sistema Dublino. Sul punto v. ad es. C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020.

91. V., di recente, C. Woollard, *Asylum reforms: Parliament fights its corner*, Editorial ECRE, 8 dicembre 2023, secondo la quale: «The RAMM will replace the Dublin Regulation but will do so with rules on responsibility that look similar to the current rules, and even go further in reinforcing the first entry principle. A solidarity mechanism will be added but one that features flexible solidarity which means allowing Member States to choose the form of solidarity they offer».

92. V. Consiglio dell'Unione europea, *Riforma del sistema di asilo e migrazione dell'UE: Consiglio e Parlamento europeo compiono un passo decisivo*, cit.

93. V. art. 31 della proposta di regolamento "gestione", cit.

Stati membri il compito di stabilire un «termine ragionevole» entro il quale l'interessato poteva presentare ricorso⁹⁴, il nuovo regolamento circoscrive tale discrezionalità fissando un termine massimo (particolarmente breve) entro il quale l'impugnazione può essere proposta⁹⁵.

La logica è quella di aumentare la rapidità e l'efficienza dei trasferimenti da Stato membro a Stato membro. Ma tale logica, evidentemente, non va sempre di pari passo con l'esigenza di predisporre adeguate tutele per i diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale.

Pur non potendo, in questa sede, esaminare nel dettaglio le novità introdotte nel nuovo strumento, può essere utile richiamare quanto meno alcune delle modifiche che vengono dettate in relazione alla possibilità di sindacare il provvedimento che ha disposto il trasferimento del richiedente verso altro Stato membro⁹⁶.

In particolare, l'aspetto che maggiormente fa riflettere è la scelta di specificare, nella disposizione dedicata alle modalità con cui deve essere data attuazione al diritto ad un ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento, quale può essere l'oggetto dell'impugnazione medesima. Secondo l'art. 33 del regolamento "gestione", infatti, il provvedimento di trasferimento può essere impugnato da parte del richiedente solo se: a) il trasferimento possa comportare un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; b) se siano stati violati criteri di competenza dettati al fine di tener conto dell'esigenza di assicurare il diritto all'unità familiare⁹⁷ o, ancora, se viene violato da parte dello Stato membro competente l'obbligo di prendere in carico il richiedente la cui domanda è registrata in altro Stato membro⁹⁸.

L'obiettivo che si vuole perseguire mediante la specificazione dei possibili motivi di impugnazione è, evidentemente, quello di ridurre l'incertezza giuridica e, al contempo, il contenzioso che da sempre accompagna i trasferimenti Dublino. Così facendo, però, viene indubbiamente messo a rischio il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Con specifico riferimento agli aspetti trattati nel presente contributo, e sempre che la versione definitiva del regolamento "gestione", che dovrà nei prossimi mesi essere approvata dai co-legislatori, confermi sul punto il testo oggetto della proposta, verrà preclusa la possibilità di impugnare il provvedimento di trasferimento a fronte della violazione degli obblighi informativi nel corso della procedura di ripresa in carico.

94. V. art. 27, par. 2, del regolamento Dublino.

95. La proposta di regolamento "gestione" presentata dalla Commissione (COM(2020) 610 final, cit.), prevede, nell'art. 33, par. 2, che gli Stati stabiliscano un termine di due settimane a decorrere dalla notifica della decisione di trasferimento, entro il quale l'interessato può promuovere l'impugnazione. La Commissione LIBE del Parlamento europeo (A9-0152/2023, cit.) ha addirittura proposto di diminuire ad una settimana il predetto termine. Il Consiglio, nel mandato negoziale (v. *General Approach*, cit.), ha invece previsto di consentire agli Stati di decidere, quale termine per l'impugnazione, un periodo di almeno una settimana ma non maggiore a tre settimane dalla notifica del provvedimento di trasferimento.

96. Per un più ampio esame delle criticità che la proposta "gestione" presenta in relazione al profilo relativo alla tutela del diritto ad un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento del richiedente verso lo Stato membro competente, v. *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management, COM(2020) 610 2020/0279 (COD)*, Febbraio 2021, spec. p. 40 ss.

97. Si tratta, in particolare, dei criteri di competenza determinati negli articoli da 15 a 18 della proposta di regolamento "gestione".

98. V. art. 26, par. 1, lett. a) della proposta di regolamento "gestione", cit.

Possibilità, questa, che al contrario la Corte di giustizia ha affermato, sotto la vigenza del regolamento Dublino, nel caso *Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*. La Corte di giustizia, infatti, dopo aver chiarito la natura della procedura di ripresa in carico, ha stabilito che anche nel corso della stessa deve essere assicurato il rispetto degli obblighi informativi a favore del richiedente, in modo tale da consentire a quest'ultimo di contribuire alla corretta individuazione dello Stato membro competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale⁹⁹. Appare criticabile che il regolamento "gestione", pur mantenendo sostanzialmente inalterato il funzionamento (e, quindi, anche la natura) della procedura di ripresa in carico, limiti nei termini appena esposti la possibilità di sindacare il provvedimento di trasferimento adottato all'esito della stessa.

Una considerazione di segno opposto merita invece la scelta di prevedere, nel regolamento "gestione", tra i possibili motivi di sindacato del provvedimento di trasferimento, l'ipotesi che quest'ultimo possa comportare un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Con riferimento a questa ipotesi il legislatore, pur volendo circoscrivere i margini del sindacato, finisce – paradossalmente – per ampliare lo stesso, quanto meno rispetto alle soluzioni cui è giunta la Corte di giustizia nella propria giurisprudenza¹⁰⁰. La Corte di giustizia, infatti, in nome dell'obiettivo di salvaguardare il rispetto del principio di reciproca fiducia che sta alla base del sistema europeo comune di asilo, ha più volte ribadito che il provvedimento di trasferimento adottato nell'ambito della procedura di ripresa in carico può essere impugnato solo a condizioni particolarmente restrittive. In particolare, secondo la Corte, il trasferimento può essere escluso solo qualora il rischio di *refoulement* risulti da: a) carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nello Stato membro competente; b) situazioni particolari quali quelle legate alle gravi condizioni di salute del richiedente che possano subire un irrimediabile deterioramento dopo il trasferimento; c) una situazione di estrema deprivazione materiale che non consenta all'interessato di far fronte ai suoi bisogni più elementari e lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana.

Il regolamento "gestione", invece, con la sopra citata disposizione, svincola il sindacato dal requisito rappresentato dall'esistenza di carenze sistemiche nello Stato membro competente e prevede, più in generale, che il trasferimento possa essere impugnato qualora dallo stesso possa derivare un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (corrispondente all'art. 3 della CEDU). Si tratta, questa, di una soluzione in linea con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che da sempre mette in rilievo l'esigenza di valutare le circostanze del caso, tra le quali anche le condizioni personali delle vittime, ma che non poteva essere data per scontata in virtù dell'approccio restrittivo dimostrato dalla Corte di giustizia¹⁰¹.

99. V., *supra*, par. 5.

100. V., *supra*, parr. 6 e 8.

101 Sulla persistente differenza in proposito esistente tra la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte di Lussemburgo, v. C. Favilli, *L'applicazione della clausola di discrezionalità del regolamento Dublino tra reciproca fiducia e tutela dei diritti dei richiedenti asilo*, cit., p. 163 ss.