



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

LINA PANELLA*

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E QUELLA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE A CONFRONTO: UN CONTRASTO INSANABILE?

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: l'Unione europea e le politiche di immigrazione e asilo. – 2. La CEDU e i diritti degli stranieri. – 3. Dal principio della protezione equivalente alla applicazione della clausola di sovranità. – 3.1. Il principio di protezione equivalente e la sua evoluzione. – 3.2. Il rilievo della clausola di sovranità. – 4. La recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di immigrazione – 5. La giurisprudenza della CGUE e il sistema di Dublino: sentenze recenti. – 6. La giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana. – 7. Conclusioni.

1. *Considerazioni introduttive: l'Unione europea e le politiche di immigrazione e asilo.*

L'inesauribile incremento dei flussi migratori che ha interessato i Paesi europei e la conseguente adozione di un *corpus iuris* in materia di immigrazione da parte dell'Unione europea, ha notevolmente accresciuto il numero delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (in seguito Corte EDU) riguardo la compatibilità tra gli obblighi degli Stati in materia di protezione dei diritti dell'uomo¹ ed il c.d. sistema europeo comune di asilo². In breve chiariamo cosa s'intende con questa espressione.

Il Trattato di Lisbona, adottato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore l'1 dicembre 2009, introduce delle novità fondamentali, nel settore delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo. Infatti, la realizzazione di uno *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* diviene uno dei principali obiettivi dell'Unione (art. 3. par. 2 TUE) e si deve realizzare nel rispetto dei diritti fondamentali, nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (art. 67 TFUE). Più specificamente, la materia dell'immigrazione è inserita nel capo 2 del Titolo V TFUE – rubricato *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione* in base al quale l'Unione sviluppa una politica

* Ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Messina

¹ Il riferimento è ovviamente agli obblighi che derivano agli Stati dalle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU).

² Il sistema europeo comune di asilo è da tempo oggetto di riforme. Sulle ultime proposte formulate cfr. A. CAMILLI, *Un passo storico della riforma del Regolamento di Dublino sull'asilo*, in *Internazionale*, 19 ottobre 2017.

comune in tali materie, fondata sulla solidarietà ed equipartizione della responsabilità tra gli Stati membri (artt. 77-80 TFUE). In altri termini, l'obiettivo non è più quello di adottare norme minime, come avveniva con il Trattato di Amsterdam, ma di approvare una politica comune nei settori espressamente indicati. Oltre alle norme contenute nel TFUE, di cui si è detto, per realizzare una politica comune in materia di asilo, le istituzioni europee hanno adottato alcuni atti di diritto derivato, fra cui i più rilevanti sono, il regolamento 604/2013 (c.d. regolamento di Dublino III) sullo Stato competente, la direttiva 2013/33 sulle condizioni di accoglienza, la direttiva 2011/95 sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, la direttiva 2013/32 sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Questi atti dovrebbero costituire un sistema per assicurare che un solo Stato abbia la competenza ad esaminare le domande di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria e che il trattamento del richiedente e della sua domanda siano uniformi in ogni Stato³.

Come è noto, secondo il regolamento n. 604/2013, la responsabilità dell'esame di una domanda d'asilo incombe innanzitutto allo Stato membro che ha svolto il ruolo più rilevante in relazione all'ingresso del richiedente nell'UE. Nella maggior parte dei casi è il primo Stato membro nel cui territorio l'individuo ha fatto il suo ingresso, ma può trattarsi anche dello Stato membro che ha rilasciato il visto o il permesso di soggiorno a un cittadino di un paese terzo che decide di rimanere nel paese e chiedere asilo alla scadenza della sua autorizzazione. Tale sistema fa sì che l'onere maggiore nell'esame delle domande di protezione internazionale spetti a un numero limitato di Stati⁴. Il c.d. *Sistema di Dublino III*, infatti, stabilisce una serie di criteri oggettivi per designare un unico Stato responsabile per l'esame di una domanda di protezione internazionale, presentata da cittadini di Stati terzi sul territorio di uno Stato membro dell'UE, allo scopo di garantire l'accesso effettivo alle procedure e, nello stesso tempo evitare il c.d. *forum shopping*, cioè la presentazione di domande multiple. A tal fine il considerando n. 3 del regolamento 604/2013 precisa che

³ Bisogna ricordare inoltre la direttiva 2001/55/CE che prevede la c.d. "protezione temporanea", una procedura di carattere eccezionale che garantisce, «nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione».

⁴ L'1 febbraio 2018, si è tentato di porre rimedio a questa situazione che costringe il nostro Paese ad affrontare il maggior numero di sbarchi, in quanto il Viminale e Frontex hanno stipulato un accordo che prevede che gli immigrati recuperati dalle navi militari che partecipano alla missione vengano sbarcati nel porto del Paese più vicino al punto di salvataggio, e non tutti in Italia come in passato. La speranza è quella che gli altri Stati UE, Malta in testa, si convincano a dare piena applicazione alle regole del mare e alla Convenzione di Amburgo, che già prevederebbe lo sbarco dei profughi soccorsi in area Sar maltese a La Valetta. Con questo accordo, se l'operazione *Triton* lanciata nel 2014 sarà sostituita dalla missione congiunta *Themis* che «servirà per assistere l'Italia nelle attività di controllo dei confini». Tale missione continuerà ad includere la ricerca e soccorso, ma avrà un *focus* rafforzato sulle forze dell'ordine. Inoltre riguarderà il Mar Mediterraneo centrale, dunque le acque che coprono i flussi da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania. Naturalmente La Valletta già promette battaglia. Da diversi anni, Malta ha sempre sostenuto di non essere in grado di sostenere le spese sociali ed economiche che deriverebbero da una piena adesione alle Convenzioni Solas e Sar. Per questo avrebbe già avanzato a Bruxelles la richiesta di una riunione urgente per contrastare l'accordo raggiunto tra Europa e Italia. Sull'argomento F. SARZANINI, *Migranti non solo in Italia. Gli sbarchi nel porto più vicino*, in *Il Corriere della sera*, 1 febbraio 2018. Per un esame della situazione riguardante la politica europea in materia di migrazione, cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle regioni, del 27 settembre 2017, sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2017) 558 final.

«senza pregiudizio dei criteri di competenza definiti nel presente regolamento, gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi». Viene così codificata la c.d. “presunzione di sicurezza” di tutti gli Stati membri dell’Unione, fondata sul principio di fiducia reciproca nei sistemi di asilo nazionali. In tal modo si dà effettività ai due concetti fondamentali del sistema di Dublino, cioè certezza e rapidità che, come dimostra però la copiosa giurisprudenza della Corte EDU, non sempre si accompagnano ad una adeguata tutela dei diritti fondamentali degli individui.

Oltre alle norme contenute nei Trattati ed a quelle di diritto derivate richiamate in precedenza, è necessario inoltre, sottolineare che gli artt. 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali sanciscono rispettivamente il diritto di asilo ed il principio *di non-refoulement* verso uno Stato in cui esiste un rischio concreto che l’individuo sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 19 par. 2)⁵. Ai fini della presente indagine, degno di nota è inoltre il par. 3 dell’art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che precisa i rapporti di tale atto con la CEDU stabilendo che «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell’Unione conceda una protezione più estesa». In altri termini, la CEDU rappresenta “uno standard minimo di protezione dei diritti umani” che l’ordinamento dell’Unione deve in ogni caso rispettare, non escludendo che tale protezione possa essere superiore.

Il sistema europeo comune di asilo di cui si sono enucleati i principi fondamentali ha sollevato, nel tempo, problemi di congruità non solo con le norme di diritto internazionale di protezione dei rifugiati⁶, ma soprattutto con le norme della Convenzione europea di diritti dell’uomo, in quanto gli obblighi per gli Stati derivanti dalla loro appartenenza all’Unione europea, non sempre sono compatibili con gli impegni assunti con la ratifica della CEDU.

A tale proposito prima di esaminare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo con riferimento ai casi più recenti in materia di applicazione da parte degli Stati delle norme del sistema di Dublino, ci sembra necessario fare alcune specificazioni sulla competenza di tale organo in materia di asilo, o in generale di trattamento degli stranieri.

2. La CEDU e i diritti degli stranieri

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) adottata nel 1950, pur conformandosi al principio di diritto internazionale secondo cui gli Stati sono assolutamente liberi in materia di ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri, contiene alcune norme che fanno espresso

⁵ Il divieto di sottoporre un individuo a tortura o pene o trattamenti inumani e degradanti è ribadito in termini generali anche dall’art. 4 della Carta, identico all’art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo.

⁶ Per completezza è da dire che il sistema di Dublino ha presentato profili di incompatibilità anche con la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato. Sull’argomento cfr. E. CANNIZZARO, *L’armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione sui rifugiati del 1951*, in *Riv. Dir. Int.*, 2001, p. 440; G. GAJA, *La compétence des Etats dans l’examen des demandes d’asile*, in *Essais en l’honneur de Joe Verboeven*, Bruxelles, 2014, p. 139.

riferimento ai diritti spettanti a tali soggetti. Mentre al momento dell'adozione della CEDU il riferimento a diritti degli stranieri era contenuto solo negli artt. 5.1 lett. f (“privazione della libertà per ragioni legate all'ingresso irregolare o all'allontanamento”) e 16 (“limitazioni dell'attività politica degli stranieri”), successivamente sono stati aggiunti, solo a beneficio di coloro che si trovano regolarmente nel territorio dello Stato, l'art. 2 del protocollo n. 4, adottato nel 1963⁷, che prevede la libertà di movimento e di scelta della propria residenza, e l'art. 1 del protocollo n. 7, adottato nel 1984, che accorda ai non cittadini alcune garanzie procedurali in caso di allontanamento.

Per quanto concerne, invece, tutti gli stranieri, indipendentemente dalla regolarità della loro presenza nel territorio dello Stato, la sola norma di tutela dei loro diritti è l'art. 4 del già citato protocollo n. 4 che ne vieta le espulsioni collettive⁸. Come ha più volte ribadito la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione non prevede il diritto di asilo né il comportamento degli Stati in merito alla concessione o meno del diritto di ingresso o alla sua revoca, può essere sottoposto al suo controllo. Tuttavia, malgrado l'interpretazione letterale delle norme convenzionali, è anche vero che, soprattutto nella sua recente giurisprudenza, la Corte ha esteso la tutela degli stranieri derivante dalle norme della Convenzione, incidendo direttamente sulla *domestic jurisdiction* degli Stati. In particolare, la Corte ha riconosciuto una protezione *par ricochet* (cioè indiretta) a tutti gli stranieri colpiti da un provvedimento di allontanamento o di rifiuto del permesso di soggiorno, nel caso in cui da tale provvedimento derivi una violazione per il soggetto di specifici diritti sanciti nella Convenzione stessa e si possa quindi configurare una sua violazione⁹. D'altra parte è noto che la dottrina è unanime nel considerare la Convenzione come *living instrument*, soprattutto grazie all'apporto giurisprudenziale della Corte¹⁰. Ed è la stessa Corte, nella sentenza *Matthews c. Regno Unito* del 18 febbraio 1999 a sostenere «*that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions is firmly rooted in the Court's case-law*»¹¹. Così, la Corte, avvalendosi di una interpretazione evolutiva delle norme della Convenzione, ha colmato le lacune in essa presenti, adattandola ai cambiamenti sociali che il trascorrere del tempo inevitabilmente determina.

In tal senso la formulazione generica degli articoli citati in precedenza e riguardanti gli stranieri, ha permesso alla Corte europea di fornire una interpretazione estensiva della loro portata, tanto da ravvisare diverse e variegate violazioni e, come si vedrà nelle pagine seguenti, individuare sempre più facilmente, una responsabilità degli Stati. La protezione indiretta dei diritti degli stranieri si riscontra, innanzitutto, nella giurisprudenza della Corte riguardante casi di espulsione o di allontanamento di questi soggetti, in genere, verso i loro Paesi di origine.

⁷ Il protocollo n. 4 è entrato in vigore nel 1968. Per l'Italia il protocollo è entrato in vigore il 27 maggio 1982.

⁸ Recita l'art. 4 del protocollo n. 4 – rubricato “Divieto di espulsioni collettive di stranieri” – «Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate».

⁹ 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. int.*, 2011, p. 824.

¹⁰ Sulla Convenzione europea come *living instrument* esiste un'ampia letteratura. Solo a titolo esemplificativo cfr. P. MAHONEY, *The European Convention on Human Rights as a Living Instrument*, in *Bulletin des droits de l'homme*, 2005, p. 106 ss.; D. SPIELMANN, M. TSIRLI, P. VOYATZIS (sous la dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme, un instrument vivant*, Bruxelles, 2011; N. BRATZA, *Living Instrument or Dead Letter: The Future of the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Hum. Rights Law Rev.*, 2014, p.116 ss.

¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 39.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, infatti, a partire dal leading case *Soering c. Regno Unito* del 1989, la responsabilità che si viene a configurare rispetto alle norme della Convenzione, non è dello Stato di destinazione, ma della Parte contraente che espone l'individuo a determinati rischi, consegnandolo ad uno Stato nel quale vi siano ragionevoli motivi per ritenere che egli possa essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti¹². In particolare, a proposito dell'allontanamento degli stranieri, ad avviso della Corte EDU, sebbene la Convenzione europea non contempli espressamente il principio di diritto internazionale di *non-refoulement*, lo stesso deve essere considerato «*already inherent in the general terms of article 3*». Gli Stati violano tale disposizione sia quando pongono in essere atti che corrispondano alla definizione data dalla Corte di “trattamenti inumani o degradanti” o di “tortura”, sia quando consentono che altri Stati tengano tale condotta nei confronti di una persona che è nella loro disponibilità¹³. Il diritto dell'individuo, sia cittadino che straniero, di non essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti è assoluto, non suscettibile di alcuna limitazione o deroga: ne consegue che per quanto gravi siano i motivi che giustificano l'allontanamento essi non possono mai prevalere sull'efficacia di tale diritto.

3. Dalla protezione equivalente alla clausola di sovranità.

3.1. Il principio della protezione equivalente e la sua evoluzione.

Per quanto attiene in particolare la compatibilità tra gli obblighi convenzionali derivanti dalla Convenzione europea e gli obblighi degli Stati in base al sistema di Dublino, la Corte EDU, dopo una certa cautela iniziale¹⁴, ha adottato una posizione di sempre maggiore tutela dei diritti individuali, indebolendo in modo consistente i principi fondamentali su cui si basa la procedura dei trasferimenti. Infatti la posizione della Corte si è molto presto consolidata nel senso che i trasferimenti non devono sottoporre gli individui al rischio di subire una violazione dei diritti garantiti nella Convenzione, soprattutto quando esiste la possibilità di subire torture o trattamenti inumani e degradanti in violazione dell'art. 3 CEDU¹⁵.

¹² Sentenza del 7 luglio 1989 ric. N. 140338/88. I giudici nella sentenza, dopo aver definito l'art. 3 come “principio fondamentale”, ne hanno riconosciuto l'importanza, affermando che esso rappresenta uno *standard* accettato a livello internazionale, come si evince dal Patto internazionale del 1966 sui diritti civili e politici e dalla Convenzione americana sui diritti umani 1969.

¹³ Per una bibliografia essenziale cfr. G. CATALDI, *Osservazioni sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di tortura*, in *Dir. um. dir. int.*, 2008, p. 51; C. NANNINI, *Il controverso valore delle assicurazioni concernenti il rispetto del divieto di tortura*, in *Riv. dir. int.*, 2009, p. 207; O. DE FROUVILLE, *The Influence of the European Court of Human Rights's case law in International Criminal Law of Torture on Inhuman or Degrading Treatment*, in *Jour. Crim. Just.*, 2011, p. 633; A. LANCIOTTI, D. VITIELLO, *L'art. 3 della CEDU come strumento di tutela degli stranieri contro il rischio di “refoulement”*, in *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Napoli, 2012.

¹⁴ Nella prima fase in cui il problema della compatibilità tra obblighi derivanti agli Stati dalla CEDU e la normativa comunitaria in materia di immigrazione si è posto, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione. V. Dec. 7 marzo 2000, *T.I. c. Regno Unito*, ric. N.43844/98; 2 dicembre 2008, *K.R.S. c. Regno Unito*, ric. N. 32733/08.

¹⁵ G. CAGGIANO, *La tutela dei diritti degli stranieri nel sistema della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Gli Stranieri*, 2010, p. 7; A. SACCUCCI, *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani: il ruolo della Corte di Strasburgo nella protezione dello straniero da misure di allontanamento verso Paesi “a rischio”*, in C. FAVILLI (a cura di),

In una prima fase, il principio applicato dalla giurisprudenza della Corte per valutare il comportamento statale, in esecuzione di un obbligo imposto dalla Comunità/Unione è stato quello della “protezione equivalente”, la cui applicazione, comunque, è molto spesso più favorevole agli interessi degli Stati che a quelli dell'individuo¹⁶. Secondo questo principio, che si è affermato in un primo tempo nell'ambito dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento interno¹⁷, la Corte non esercita il proprio potere di controllo nei confronti di comportamenti che gli Stati assumono in esecuzione di obblighi imposti dalla loro appartenenza all'Unione europea (o comunque ad una organizzazione internazionale), a condizione che, in questo ordinamento, sia prevista una tutela “almeno equivalente” a quella prevista dalle norme CEDU.

È noto come la teoria della protezione equivalente, che nell'ambito della giurisprudenza della Corte, ha trovato una compiuta elaborazione soprattutto con riguardo ai rapporti tra obblighi derivanti agli Stati dalla partecipazione alle Nazioni Unite e tutela dei diritti fondamentali¹⁸, ha nella sentenza della Corte, del 30 giugno 2005, nel caso *Bosphorus Hava Jollari Turizm ve Ticaret c. Irlanda*¹⁹ il suo *leading case*. Oggetto della sentenza è la presunta responsabilità dell'Irlanda per violazione del diritto di proprietà (garantito dall'art. 1 prot. 1 della CEDU) in seguito all'adozione di una misura di sequestro, prevista da un regolamento comunitario²⁰, emanato, peraltro, per dare esecuzione ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza²¹. Dopo aver operato una distinzione tra gli atti degli Stati esclusivamente esecutivi di obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (o a altre organizzazioni internazionali), e quelli invece sui quali gli Stati hanno un potere discrezionale, la Corte ha chiarito, rispetto alla sua precedente giurisprudenza,²² il principio della protezione equivalente. In tal senso, la Corte afferma «une mesure de l'Etat

Procedure e garanzie del diritto di asilo, Padova, 2011, p. 145; E. BROUWER, *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.

¹⁶ La letteratura in argomento è molto ampia e non è possibile darne conto esaustivamente. Solo a titolo esemplificativo cfr. B. CONFORTI, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in S. BREITENMOSER, B. EHRENZELLER, M. SASSOLI, S. STOFFEL, B. PFEIFER (eds.), *Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit*, in *Liber Amicorum Luzius Wilhaber*, Baden-Baden, 2007, p. 173; A. CIAMPI, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2006, p. 85; M. MARCHEGIANI, *Tendenze evolutive nel ricorso al principio della protezione equivalente da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2017, p. 446.

¹⁷ Il riferimento è alla posizione assunta dalla Corte Costituzionale tedesca nella celebre saga *Solange*, su cui esiste una vastissima letteratura di cui non è possibile dare conto.

¹⁸ Solo a titolo esemplificativo M. VENTRONE, *La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e Nazioni Unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *AIC*, marzo 2015, p. 1; L. MAGI, *Gli obblighi incompatibili derivanti dalla CEDU e dalla Carta delle Nazioni Unite, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: riflessioni critico-ricostruttive*, in *Dir.um.dir.int.*, 2015, p. 51; M. MARCHEGIANI, *Tendenze evolutive nel ricorso al principio della protezione equivalente*, cit., p. 464 e la bibliografia ivi citata.

¹⁹ Per un esame dei fatti che hanno portato alla sentenza, per una disamina delle varie fasi procedurali riguardanti l'esaurimento delle vie di ricorso interne e per un commento della sentenza, cfr., fra gli altri, E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in *Riv. dir. int.*, 2005; pp. 762 ss.; A. M. ROMITO, *Il caso Bosphorus ed il principio di protezione equivalente dei diritti fondamentali tra CEDU e diritto Comunitario*, in *Sud in Europa*, settembre 2005.

²⁰ Regolamento (CEE) n. 990/93 del Consiglio del 26 aprile 1993.

²¹ Risoluzione n. 820 (1993) che prevedeva il sequestro di tutti gli aeromobili la cui proprietà fosse detenuta da una persona o da un'impresa stabilita nella repubblica federale di Jugoslavia o in essa operante.

²² Parr. 145-165 della sentenza. Il precedente più significativo a tale proposito è la decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo nel caso *M & Co c. Repubblica Federale di Germania*, del 9 febbraio 1990. Su tale decisione G. GAJA, *Gli atti comunitari dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: di nuovo Solange*, in *Riv. dir. int.* 1990, p. 388.

*prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention. Par "équivalente", la Cour entend "comparable": toute exigence de protection "identique" de la part de l'organisation concernée pourrait aller à l'encontre de l'intérêt de la coopération internationale poursuivie*²³. In altri termini, secondo la Corte EDU, l'effettività della tutela dei diritti fondamentali degli individui come prevista dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Convenzione, deve essere valutata in termini di comparabilità e non di identità. Solo nel caso in cui viene accertato che l'UE (o qualsiasi altra organizzazione) assicuri una protezione comparabile, l'operato dello Stato membro sarà giudicato conforme alla CEDU, in quanto esso non fa altro che dare attuazione ai suoi obblighi sovranazionali²⁴. Conseguentemente, secondo il ragionamento della Corte EDU, se è accertato che la protezione dei diritti dell'individuo prevista dall'UE (o da un'altra organizzazione internazionale) è equivalente a quella prevista dalla Convenzione europea, lo Stato non può essere considerato responsabile nel caso in cui leda uno dei diritti fondamentali in essa consacrati, per dare esecuzione ad un obbligo che gli deriva dalla sua partecipazione all'organizzazione internazionale²⁵.

Le affermazioni della Corte nella sentenza *Bosphorus*, ci sembrano, comunque rilevanti, non solo per la specificazione del termine "equivalente", ma anche perché ne prevedono la relatività, creando uno stretto legame con lo sviluppo e le necessità che la tutela dei diritti umani richiede. Infatti, quando la Corte afferma «...*toutefois, un constat de "protection équivalente" de ce type ne saurait être définitif: il doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux*» pone le basi per quella che sarà l'evoluzione della sua giurisprudenza in questa materia.

Importanti segnali di evoluzione nell'applicazione del principio della protezione equivalente da parte della Corte, infatti, si hanno con la sentenza resa dalla Grande Camera nel caso *Avotič* c. *Lettonia*²⁶. Non è questa la sede per esaminare in dettaglio la sentenza

²³ Par. 155 della sentenza. Per una analisi della dottrina della protezione equivalente cfr., fra gli altri, E. CANNIZZARO, *Sulla responsabilità internazionale per condotte di Stati membri dell'Unione europea: in margine al caso Bosphorus*, in cit.; A.M. ROMITO, *Il caso Bosphorus ed il principio di protezione equivalente dei diritti fondamentali tra CEDU e diritto Comunitario*, in cit.; L. CAPPUCIO, *Sul rapporto tra le limitazioni all'uso dei beni e la partecipazione alla Comunità europea nel caso Bosphorus*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 149; V. CONSTANTINESCU, *C'est comme si c'était fait? (Observations à propos de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme "Grande Chambre", Bosphorus Airlines, du 30 juin 2005)*, in *Cab. dr. eur.*, 2006, p. 363; C. COSTELLO, *The Bosphorus ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2006, p. 87; T. LOCK, *Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights Case law on the responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2010, p. 529; M. VENTRONE, *La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e nazioni unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Osservatorio Costituzionale*, marzo 2015.

²⁴ Sul ruolo della CEDU nel diritto dell'Unione europea, cfr. G. GAJA, *Lo statuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel diritto dell'Unione europea* in *Riv. dir. int.*, 2016, p. 677 ss.

²⁵ In dottrina si è parlato di "immunità condizionale", che, comunque è soggetta ad una doppia fase di controllo. Nella prima fase la Corte effettua una valutazione dell'ordinamento terzo, tenendo conto delle garanzie complessivamente offerte. Nella seconda fase la valutazione riguarda le misure concrete adottate per accertare che, nel caso specifico, la protezione dei diritti umani non sia carente.

²⁶ Sentenza 23 maggio 2016 (Grande Camera) ric. N. 1750. La questione ha consentito, per la prima volta, alla Corte di valutare l'osservanza dell'art. 6, par. 1, CEDU nell'ambito del mutuo riconoscimento delle decisioni (civili) straniere nello spazio giudiziario europeo, così come disciplinato dal diritto dell'Unione europea, in particolare dal regolamento (CE) n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e

citata che nulla ha a che fare con la applicazione delle norme europee in materia di immigrazione: il riferimento ad essa è importante in quanto la Corte definisce e precisa ulteriormente i limiti del principio della protezione equivalente, come “legame” tra ordinamenti diversi²⁷.

La sentenza, infatti, offre l'occasione per riflettere sull'efficacia della presunzione di equivalenza della tutela dei diritti fondamentali assicurata dal diritto dell'Unione europea rispetto a quella garantita dalla Convenzione quale risultante dalla sentenza *Bosphorus*, citata in precedenza. Il problema è particolarmente importante per la natura delle norme su cui la Corte si deve pronunciare, poiché riguardano settori del diritto dell'Unione europea che hanno come fondamento il principio del mutuo riconoscimento tra Stati membri.

La Corte, nell'applicare al caso di specie il principio della protezione equivalente ha cercato, in linea generale, di operare un bilanciamento tra tale principio e la effettiva tutela dei diritti individuali, richiamando la nozione di “manifesta carenza” nella protezione dei diritti individuali. Solo nel caso in cui si verifichi questa ipotesi (manifesta carenza) la rilevanza della cooperazione internazionale, di cui la protezione equivalente costituisce una componente importante, cede alla applicazione della Convenzione europea come «strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo». In altre parole, l'osservanza del principio del mutuo riconoscimento si impone finché ciò non si traduce in un livello di protezione dei diritti garantiti dalla CEDU chiaramente insufficiente. Pertanto, laddove venga eccepita dinanzi ai giudici degli Stati membri una «seria e fondata» lesione di un diritto garantito dalla CEDU, che non possa essere sanata attraverso il diritto dell'Unione, tali giudici non possono astenersi dall'accertare tale violazione sulla base del solo motivo che essi sono chiamati ad applicare il diritto dell'Unione. Il compito di accertare l'esistenza o meno di una insufficienza sistemica nella protezione dei diritti umani, spetta innanzitutto all'autorità giudiziaria nazionale, e tale competenza non può essere esercitata limitatamente a “exceptional cases”. Secondo la Corte EDU «*limiting to exceptional cases the power of the State in which recognition is sought to review the observance of fundamental rights by the States of origin of the judgment could, in practice, run counter to the requirement imposed by the Convention*»²⁸ Ciò comporta, secondo la Corte EDU, un approfondito esame sulle procedure seguite e sulla condotta tenuta dagli Stati in esecuzione di atti dell'Unione²⁹.

La sentenza della Grande camera nel caso *Avotiņš* è la prima reazione della Corte EDU al parere 2/13 reso dalla Corte di Giustizia sul progetto di accordo di adesione

l'esecuzione delle decisioni nella materia civile e commerciale (cd. “Bruxelles I”), sostituito dal regolamento (UE) n. 1215/2012 (cd. “Bruxelles I-bis”). Per un esame della sentenza, cfr. fra gli altri G. BIAGIONI, *Avotiņš c. Latvia, The Uneasy Balance between Mutual Recognition of Judgments and Protection of Fundamental Rights*, in *European papers*, 2016, p. 579; O. FERACI, *Mutuo riconoscimento e principio della protezione equivalente (Bosphorus): riflessioni a margine della sentenza della Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Avotiņš c. Lettonia*, in *sidiblog*, 15 luglio 2016; S.O. JOHANSEN, *The Bosphorus Presumption is still Alive and Kicking: the Case of Avotiņš v. Latvia*, in www.jus.uio.no, 24 maggio 2016; V. NARDONE, *La Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Avotiņš c. Lettonia: la Grande camera risponde al parere negativo della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in *questa rivista*, 2016, 3.

²⁷ P. PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad una organizzazione internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2012, p. 352 definisce il principio di protezione equivalente «tecnica specifica di collegamento applicabile esclusivamente ai rapporti tra sistema convenzionale e organizzazioni internazionali»

²⁸ Par. 114, sentenza *Avotiņš*.

²⁹ Si legge nella sentenza *Avotiņš*, par. 144: «*The Court in the State addressed at least be empowered to conduct a review commensurate with gravity of any serious allegation of a violation of fundamental rights in the State of origin, in order to ensure what the protection of those rights is manifestly deficient.*»

dell'Unione europea alla CEDU³⁰. Come noto, uno dei motivi del parere negativo reso dalla Corte di giustizia UE si basa sulla considerazione che non sarebbero preservate le caratteristiche peculiari dell'Unione, soprattutto in relazione alla mancata considerazione del principio della fiducia reciproca e del ruolo che questo potrebbe assumere in relazione alla tutela dei diritti fondamentali³¹. In virtù di tale principio, gli Stati sono tenuti a presumere il rispetto di tali diritti da parte degli altri Stati membri, sicché non solo non possono esigere l'applicazione di uno *standard* più elevato di protezione, ma soprattutto devono astenersi dal verificare se un altro Stato li rispetta³². A questo proposito, la Corte censura «l'approccio adottato nell'ambito dell'accordo previsto, consistente nell'equiparare l'Unione ad uno Stato e nel riservare ad essa un ruolo del tutto identico a quello di qualsiasi altra Parte contraente». Tale approccio, infatti, secondo la Corte, «contravviene [...] alla natura intrinseca dell'Unione e, in particolare, omette di considerare il fatto che gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all'Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l'oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto»³³. Secondo la Corte, infatti, l'equiparazione dell'UE ad uno Stato e la possibilità di un ricorso interstatale ai sensi della CEDU nel caso di esecuzione di atti comunitari, eliminerebbe la fiducia reciproca tra gli Stati membri e sarebbe, dunque, incompatibile con il sistema dell'Unione.

Applicando il parere della Corte al regolamento di Dublino, ciò avrebbe come conseguenza che i trasferimenti di individui tra Stati membri dell'Unione europea non dovrebbero essere soggetti ai medesimi parametri di valutazione dei trasferimenti che avvengono verso paesi extra-europei: come è stato sottolineato, «le argomentazioni della Corte sono volte a sottolineare l'esigenza che i rapporti tra gli Stati membri siano considerati diversi rispetto agli ordinari rapporti internazionali tra Stati»³⁴.

Senza entrare nel merito del parere, è chiaro che l'affermazione della Corte UE su questo aspetto non può essere condivisibile. Non è certamente possibile che tra gli Stati membri dell'UE, analogamente parti contraenti della Convenzione, possa valere una deroga che permetta ad essi una tutela “minore” dei diritti garantiti dalla CEDU, semplicemente per la natura *sui generis* dell'Unione. Giova ricordare, inoltre, che la Corte, interpretando il termine “giurisdizione” contenuto nell'art. 1 della Convenzione, ne ha più volte affermato, fra l'altro, l'applicazione extra-territoriale: sarebbe quanto meno anomalo, che permettesse un livello dello standard di tutela più basso nell'ambito territoriale degli stessi Stati contraenti.

³⁰ Il parere 2/13 è stato ampiamente analizzato dalla dottrina, e non è possibile darne conto esaustivamente. Fra gli altri cfr. S. DOUGLAS-SCOTT, *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: A Christmas bombshell from the European Court of Justice*, in *UK Constitutional Law Association*, reperibile sul sito <http://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24>; J.P. JACQUÉ, *Non à l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme?*, reperibile on line su www.droit-union-europenne.be, 23 dicembre 2014; L.S. ROSSI, *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra le Corti?*, in *sidiblog*, 22 dicembre 2014; C. ZANGHÌ, *La mancata adesione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di Giustizia*, in *St. integr. eur.*, 2015, p. 33 ss.

³¹ Parere 2/13, par. 190.

³² *Ibid.*, par. 192.

³³ *Ibid.*, par. 193-194.

³⁴ C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2015, p. 11 ss.

3.2. Il rilievo della clausola di sovranità.

Quasi come reazione al parere della Corte UE sul progetto di adesione, e dopo la più restrittiva formulazione del principio della protezione equivalente nella sentenza *Avotiņš*³⁵, la giurisprudenza della Corte EDU sulla compatibilità del sistema di Dublino con gli obblighi degli Stati derivanti dalla loro partecipazione alla Convenzione europea, ha messo sempre più in evidenza le carenze del sistema comune di asilo, fino a dimostrarne l'impossibilità pratica di funzionamento. Il principio della presunzione di sicurezza di tutti gli Stati membri è stato sempre più spesso abbandonato anche nei casi di trasferimenti intra-comunitari, negando l'applicazione della protezione equivalente, e quindi mettendo in discussione quel principio della fiducia reciproca, definito dalla CGUE «ragione d'essere dell'Unione e della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e di giustizia e, più in particolare, del sistema europeo comune di asilo»³⁵. I principi cardine del sistema di Dublino che devono permettere di individuare rapidamente lo Stato membro competente a conoscere la domanda di asilo, vengono vanificati dalla Corte EDU che valorizza sempre più frequentemente la c.d. «clausola di sovranità», contenuta nell'art. 3 co. 2 del regolamento 604/2013 secondo cui: «Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente»³⁶. In altri termini, la clausola di sovranità permette agli Stati di affermare la propria competenza in deroga alle norme del reg. 604/2013, assicurando la conformità degli atti statali agli obblighi della CEDU, in caso di «malfunzionamento» del sistema di Dublino³⁷.

4. La recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di immigrazione.

Il *revirement* della Corte EDU che, di fatto, mette definitivamente in discussione il principio della fiducia reciproca, abolendo il carattere automatico dei trasferimenti, e soprattutto estendendo la discrezionalità degli Stati circa l'esame delle domande di asilo si è avuto con la sentenza *Tarakhel c. Svizzera* del 2014. Punto centrale della sentenza è quello in cui la Corte stabilisce che il trasferimento di un nucleo familiare con minori, verso l'Italia, disposto dalle autorità svizzere ai sensi del Regolamento di Dublino, avrebbe potuto provocare il rischio di violazione dell'articolo 3 della CEDU in assenza di garanzie da parte delle autorità italiane riguardo l'accoglienza idonea dei minori e la coesione del nucleo

³⁵ Co sì si legge nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2011, causa C-411/10, N.S., ECLI:EU:C:2011:865, punto 83. Per un commento della sentenza cfr. G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *St. int. eur.*, 2012, p.147 ss.

³⁶ Questa disposizione non era presente nel precedente regolamento 343/2003, c.d. Dublino II.

³⁷ In questo senso M. MARCHEGIANI, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Dir. Um. Dir. int.*, 2014, p. 165 ss. C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione*, cit., p. 6.

familiare. Non ci soffermeremo su questa sentenza che è stata ampiamente analizzata dalla dottrina, ma nelle pagine seguenti si darà conto della evoluzione della giurisprudenza della Corte, che sempre più ha sanzionato una applicazione letterale delle norme UE in materia di allontanamento degli stranieri. Infatti se come è stato osservato la sentenza *Tarakbel*, ha dato “il colpo di grazia” al sistema di Dublino³⁸ che la giurisprudenza della Corte EDU negli anni successivi ha quasi definitivamente “cancellato”, privilegiando la protezione e la tutela dei diritti degli individui.

Non è certo possibile esaminare in modo esaustivo la giurisprudenza della Corte EDU che ha affrontato il problema della responsabilità statale per violazioni collegate all'esecuzione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea in materia di immigrazione, ma nelle pagine seguenti saranno esaminate le sentenze che crediamo più rilevanti degli anni 2016-2018, in cui i principi stabiliti nella sentenza *Tarakbel* hanno trovato una più ampia ed estensiva applicazione. Si tratta quasi sempre di casi riguardanti l'espulsione, sia individuale che collettiva, di individui in applicazione dei principi stabiliti nel regolamento di Dublino III.

Leading case in tale materia è la sentenza del 23 marzo 2016 con cui la Grande Camera nel caso *F.G. c. Svezia*, ribaltando la precedente sentenza della sezione V della Corte del 16 gennaio 2014, ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 della Convenzione in caso di espulsione del ricorrente verso il Paese di origine. Il ricorrente, cittadino iraniano, ha presentato domanda di asilo all'arrivo in Svezia nel 2009, giustificandola con la propria attività politica poiché aveva collaborato con gli oppositori del governo iraniano creando e diffondendo pagine *web*. In questa sua prima richiesta all'Ufficio svedese delle migrazioni (*Migrationsverket*) F.G. non fa riferimento alla sua conversione al cristianesimo avvenuta dopo il suo arrivo in Svezia, considerandola un fatto privato, non significativo per la concessione dell'asilo³⁹. Il 29 aprile 2010 le autorità svedesi rigettano la domanda di asilo, considerando l'attività politica del ricorrente di basso profilo, ed evidenziando che egli non è stato ulteriormente ricercato dal governo iraniano dal 2009, né la sua famiglia rimasta in Iran, ha subito ritorsioni. Avverso questa prima decisione, F.G. presenta ricorso al Tribunale svedese delle migrazioni (*Migrationsdomstolen*) richiamando – questa volta – sia la sua attività politica che la sua conversione alla religione cristiana. Anche questa richiesta è rigettata, in quanto le autorità svedesi sostengono che la conversione al cristianesimo non è una circostanza nuova tale da giustificare un riesame del caso. Avendo adito tutti i gradi di giudizio ed avendo sempre ottenuto dalle autorità svedesi un rifiuto al riesame della sua domanda di asilo, facendo sì che di fatto il provvedimento di espulsione diventasse definitivo nel 2015, F.G. adisce la Corte europea, che, come già detto, in primo grado sostiene che l'esecuzione della decisione di espulsione del richiedente non avrebbe comportato la violazione né dell'art. 2 né dell'art. 3 della CEDU. Tuttavia la V sezione della Corte, incaricata di esaminare il caso, applicando l'art. 39 del regolamento della Corte EDU, concede al ricorrente la sospensione dell'ordine di espulsione quale *interim measure*, prima del completamento

³⁸ S. PEERS, *Tarakbel v. Switzerland: Another nail in the Coffin of the Dublin System?*, 5 novembre 2014, www.euanalysis.blogspot.it. L'orientamento espresso dalla Corte nella sentenza *Tarakbel* era stato in parte anticipato nella sentenza *MSS c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011.

³⁹ Il ricorrente, nel suo primo interrogatorio davanti i funzionari dell'ufficio svedese delle migrazioni dichiara: «Non, ce n'est pas quelque chose que je souhaite invoquer». C'est quelque chose de privé. Ed il suo avvocato aveva specificato che «[tenait] à souligner qu'il a[vait] changé de religion par conviction personnelle et non pour augmenter ses chances d'obtenir un permis de séjour».

della procedura davanti la Corte⁴⁰, ritenendo che egli potesse essere esposto a danni gravi ed irreversibili. In virtù dell'art. 43 della Convenzione, F.G. ha fatto ricorso avverso la sentenza della V sezione alla Grande Camera, che il 2 giugno 2014, né ha accertato la fondatezza.

Nella sua sentenza del 2016, la Grande Camera pur ribadendo che gli Stati contraenti hanno il diritto, senza pregiudizio per gli obblighi loro derivanti dai trattati stipulati, di controllare l'entrata, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri, ha sottolineato che essa non può astenersi dall'esaminare la situazione dei paesi di destinazione per evitare che si possano verificare violazioni dell'art. 3 CEDU⁴¹. Perché si possa configurare una violazione dell'art. 3 della Convenzione, il trattamento cui può essere sottoposto l'individuo deve raggiungere un livello minimo di gravità che dipende da un insieme di elementi, quali l'età, il sesso, le opinioni politiche e religiose che vanno valutate cumulativamente⁴².

La sentenza della Corte si pone in discontinuità con la sua giurisprudenza precedente per diversi motivi. Innanzitutto non viene accettata la proposta del governo svedese di cancellare il caso dal ruolo perché il decreto di espulsione non è stato eseguito e perché comunque ci sarebbe stato un riesame della domanda di asilo. Sulla base di queste osservazioni per il governo svedese, il richiedente non poteva essere considerato vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione, e la sua richiesta deve essere dichiarata incompatibile *rationae personae* con le disposizioni convenzionali ai sensi dell'art. 35 par. 3.

La Corte, invece, con un'interpretazione estremamente ampia della nozione di "vittima" contenuta nell'art. 34 della Convenzione sostiene che «à l'heure actuelle, toutefois, le requérant est dans une situation incertaine. Il n'a obtenu ni asile ni permis de séjour en Suède et, pendant une nouvelle procédure d'asile, il resterait inmanquablement dans le flou concernant les points soulevés au titre des articles 2 et 3 de la Convention dans le cadre de la présente requête. Dans ces conditions, la Cour n'est pas convaincue que le requérant ait totalement perdu sa qualité de victimes».⁴³ In altri termini, l'incertezza circa il suo futuro, essendo ancora pendente la domanda di asilo, non permette di escludere la qualifica di vittima del ricorrente⁴⁴.

Inoltre, sottolinea la Corte, il caso pone importanti questioni che vanno al di là della situazione particolare del soggetto interessato, riguardando gli obblighi degli Stati nella procedura di asilo, per cui in base all'art. 37 par. 1 *in fine* della Convenzione, essa ritiene che vi siano delle circostanze *speciali* riguardo il rispetto dei diritti garantiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli che richiedono il proseguimento dell'esame della ricorso.

⁴⁰ Secondo tale articolo: «En vertu de l'article 39 de son règlement, la Cour peut indiquer des mesures provisoires, obligatoires pour l'État concerné. Pareilles mesures ne sont indiquées que dans des circonstances exceptionnelles. La Cour n'indique des mesures provisoires à un État membre que lorsque, après avoir examiné toutes les informations pertinentes, elle considère que le requérant serait exposé à un risque réel de dommages graves et irréversibles en l'absence de la mesure en question. Les requérants ou leurs représentants 2 qui sollicitent des mesures provisoires au titre de l'article 39 du règlement doivent se conformer aux exigences exposées ci-dessous».

⁴¹ Si legge al par. 112 della sentenza: «Pour établir s'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé court ce risque réel, la Cour ne peut éviter d'examiner la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de l'article 3 (Mamatkoulou et Askarov c. Turquie [GC], nos 46827/99 et 46951/99, § 67, CEDH 2005-I). Au regard de ces exigences, pour tomber sous le coup de l'article 3, le mauvais traitement auquel le requérant affirme qu'il serait exposé en cas de renvoi doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative; elle dépend de l'ensemble des données de la cause (Hilal c. Royaume-Uni, no 45276/99, § 60, CEDH 2001-II)».

⁴² In questo senso *Irlanda c. Regno Unito*, ric. 5310/71 del 18 gennaio 1978, serie A n. 25.

⁴³ Par. 80 della sentenza.

⁴⁴ Critiche su questo punto della sentenza sono mosse da M. DE SALVIA, *Arrêt F.G. c. Suède du 23 mars 2016 (Grande Chambre)*, in questa rivista, 1/2016, p. 417 ss.

Nel merito per quanto riguarda l'attività politica del ricorrente, all'unanimità, la Corte ritiene che non ci sarebbe stata violazione degli artt. 2 e 3 CEDU, in caso di espulsione verso l'Iran. Riguardo la conversione religiosa, invece, la Corte ribadisce che l'onere di provare il rischio a cui è sottoposto in caso di espulsione spetta in primo luogo al ricorrente, anche se è necessario accordare ai richiedenti asilo il beneficio del dubbio riguardo la credibilità delle loro dichiarazioni ed i documenti presentati⁴⁵. Tuttavia, avuto riguardo al carattere assoluto dei diritti garantiti dagli artt. 2 e 3 della Convenzione, in presenza di un rischio conosciuto e di carattere generale (come quello riguardante gruppi religiosi regolarmente discriminati), le autorità statali devono verificare d'ufficio se il rischio è presente anche nel caso concreto. A tale obbligo non hanno assolto le autorità svedesi: nel primo procedimento hanno esaminato la questione della religione superficialmente, con la motivazione che il ricorrente non avrebbe formalmente richiesto asilo su questa base. Successivamente non hanno riesaminato il caso, benché egli avanzasse una seconda richiesta proprio in virtù della conversione. Anche alla luce delle nuove evidenze probatorie presentate durante il procedimento europeo, la Corte di Strasburgo stabilisce che il ricorrente ha compiutamente dimostrato che la sua domanda di asilo, in seguito alla sua conversione, deve essere riesaminata. A tale proposito la Corte conclude che ci sarebbe una violazione dell'art. 3 CEDU se il ricorrente fosse rinvio in Iran, in quanto le autorità svedesi non hanno esaminato *ex nunc* le conseguenze della sua conversione.

Come sottolineato dall'opinione concordante del giudice Bianku, di rilevante interesse è la valutazione *ex nunc* che la Corte effettua dei fatti: dovrebbe essere chiaro alle autorità nazionali, nel caso di specie quelle svedesi, che esse hanno l'obbligo di valutare d'ufficio tutti gli elementi di cui dispongono prima di pronunciarsi sull'espulsione verso un determinato Paese del ricorrente⁴⁶.

Nell'arco di pochi mesi la Corte (Grande Camera) si è dovuta pronunciare su un altro ricorso contro la Svezia in caso di respingimento verso il Paese di origine dei ricorrenti. Si tratta della sentenza *J.K. e altri contro la Svezia* del 23 agosto 2016 (n. 59166/12), in cui la Grande Camera ha ancora una volta ribaltato il giudizio della V sezione della Corte, riconoscendo la violazione dell'art. 3 CEDU in caso di respingimento verso il Paese di

⁴⁵ In questo senso la sentenza *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, ric. N. 1948/04, gennaio 2007 e la sentenza R.C. c. *Svezia*, ric. 41827/07 del 9 marzo 2010.

⁴⁶ Gli obblighi procedurali che incombono agli Stati di esaminare d'ufficio tutti gli elementi a loro disposizione, anche se non espressamente richiamati dal ricorrente, è ulteriormente sottolineata nell'opinione comune separata dei giudici Ziemele, De Gaetano, Pinto de Albuquerque e Wojtyczek quando dichiarano: «À nos yeux, les autorités et juridictions nationales avaient l'obligation d'apprécier, d'office, le besoin de protection internationale du requérant à la lumière de l'ensemble des circonstances dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance. Les autorités nationales n'avaient pas la faculté d'omettre l'examen, sous l'angle de l'article 3, d'un risque connu et découlant de motifs religieux, pour la seule raison que le demandeur d'asile ne l'évoquait pas activement dans la procédure nationale ou ne saisissait pas pleinement les conséquences liées à son choix de ne pas l'invoquer formellement à l'appui de sa demande d'asile. Au lieu de cela, les autorités nationales ont préféré examiner la situation du requérant comme s'il avait renoncé à toute invocation du risque découlant de sa conversion religieuse». Inoltre, come gli stessi giudici mettono in evidenza: «La conversion du requérant au christianisme constitue une infraction pénale passible de la peine de mort en Iran. Outre la persécution sociale à laquelle il est exposé en tant que chrétien, le requérant risque des poursuites pénales pour crime d'apostasie. Bien que l'État iranien n'ait jamais codifié ce crime, il autorise l'application de certaines lois islamiques alors même que le crime n'est pas spécifiquement mentionné dans le code pénal. Dès lors que l'apostasie n'est pas expressément prohibée par le code pénal iranien et qu'il existe de nombreuses interprétations différentes du droit islamique sur cette question, les juges ont le pouvoir discrétionnaire de statuer dans les affaires d'apostasie en se basant sur leur propre compréhension de la loi islamique, qu'ils peuvent imposer en invoquant l'article 167 de la Constitution iraniennes».

origine. Così come nel caso FG esaminato in precedenza, innanzitutto la Corte stabilisce che i fatti da prendere in considerazione, devono essere esaminati *ex nunc*, cioè nel momento in cui il caso viene discusso, ma la rilevanza di questa sentenza è determinata dal fatto che la Corte prende in considerazione il comportamento di attori non statali.

Il caso riguarda tre cittadini iracheni che, avendo avuto rifiutato l'asilo in Svezia, sono oggetto di una decisione di espulsione verso l'Iraq. La Corte ha ammesso che la situazione generale in materia di sicurezza in questo Paese non impedisce, di per sé, l'allontanamento dei ricorrenti; tuttavia la situazione personale di questi ultimi, secondo informazioni provenienti da fonti attendibili e dai rapporti di accreditati organismi internazionali, fa ritenere che essi in questo Stato sarebbero esposti a un rischio proveniente da attori non statali, in particolare da parte di Al-Qaeda. Infatti, nel contesto del degrado generale della sicurezza contraddistinto da un aumento della violenza interconfessionale nonché dagli attentati e dall'avanzata dello Stato islamico, ampie zone del territorio sfuggono al controllo effettivo del governo iracheno. Considerata la complessa e instabile situazione generale in materia di sicurezza, la Corte ha stabilito che la capacità delle autorità irachene di proteggere la popolazione è molto limitata, forse appena adeguata per proteggere la popolazione in generale, ma certo del tutto insufficiente per garantire la sicurezza di persone particolarmente a rischio⁴⁷. In questa condizione il rinvio di J.K e della sua famiglia verso l'Iraq li esporrebbe effettivamente ad un reale pericolo di persecuzione: e ciò in quanto gli stessi, in ragione dei rapporti commerciali che J.K. intratteneva con basi militari americane, sarebbero stati con estrema probabilità oggetto di attacchi da parte di al-Qaeda, che del resto già aveva compiuto in passato numerosi attentati nei loro confronti, durante i quali la famiglia aveva tra l'altro perso una figlia e la casa di abitazione. Gli effetti cumulativi della situazione personale dei ricorrenti e la capacità ridotta delle autorità irachene di proteggerle comportano un rischio reale di maltrattamenti in caso di rinvio verso l'Iraq e quindi di violazione dell'art. 3 CEDU, il cui carattere assoluto non può essere inficiato né da comportamenti pubblici né privati.

Nella valutazione del "rischio" di trattamenti vietati che il ricorrente può subire, in caso di espulsione, da segnalare la sentenza della GC nel caso *Paposhvili c. Belgio* del 13 dicembre 2016, in cui la Corte ha assunto un atteggiamento più garantista che in passato rispetto i diritti dei singoli. In questa sentenza la Grande Camera ha specificato l'ambito di applicazione degli artt. 2, 3 e 8 CEDU, in un caso concernente la emissione di un ordine di rimpatrio secondo la direttiva qualifiche, in Georgia nei confronti di un soggetto residente in Belgio, gravemente malato, *anche se non in*⁴⁸ immediato pericolo di vita. In breve i fatti.

Il signor Paposhvili, cittadino Georgiano residente in Belgio, ha tentato più volte inutilmente di regolarizzare la sua posizione, a causa dei suoi precedenti penali. Mentre si trova detenuto in un carcere belga ed è in attesa dell'emissione di un ordine di rimpatrio, gli è diagnosticata una grave forma di leucemia e quindi inizia ad essere sottoposto a una serie di trattamenti sanitari altamente specializzati. A causa del suo deteriorato stato di salute,

⁴⁷ Par. 121 della sentenza: «À la lumière des informations ci-dessus, notamment sur la situation générale complexe et instable en matière de sécurité, la Cour estime qu'il y a lieu de considérer que la capacité des autorités irakiennes à protéger les citoyens est amoindrie. Si le niveau actuel de protection est peut-être suffisant pour la population générale de l'Irak, il en va autrement pour les personnes qui, à l'instar des requérants, font partie d'un groupe pris pour cible. Dès lors, compte tenu des circonstances propres à la cause des requérants, la Cour n'est pas convaincue que, dans la situation actuelle, l'État irakien serait à même de fournir aux intéressés une protection effective contre les menaces émanant d'Al-Qaïda ou d'autres groupes privés. Les effets cumulatifs de la situation personnelle des requérants et de la capacité amoindrie des autorités irakiennes à les protéger doivent donc être considérés comme engendrant un risque réel de mauvais traitements dans l'éventualité de leur renvoi en Irak».

⁴⁸ Corsivo nostro.

come previsto dallo “*Aliens Act - 15 December 1980*” ripropone per altre due volte una richiesta di regolarizzazione “*on medical grounds*”. Le domande sono nuovamente respinte, nonostante si metta in evidenza che, se rimpatriato in Georgia, non avrebbe potuto ricevere un trattamento altrettanto effettivo e sostanziale, rischiando quindi la morte entro pochi mesi. Esaurite le vie di ricorso interne, il signor Paposhvili presenta un primo ricorso alla Corte EDU, che, comunque ha esito negativo. Ottenuta la possibilità di riesame da parte della Grande Camera, in attesa del giudizio di ultima istanza, il ricorrente muore. Il primo aspetto rilevante di questa sentenza, riguarda proprio la decisione della Corte di continuare l'esame del caso, malgrado la morte del ricorrente. Pur richiamando la sua precedente giurisprudenza secondo cui i parenti del defunto possono continuare la causa solo se hanno un interesse legittimo da tutelare, essa ritiene che, nel caso specifico, «*qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le point de savoir si la famille a un intérêt légitime à cet effet*». Come sottolineato (par. 130), infatti, le sue sentenze sono dirette non solamente a risolvere il caso che le è sottoposto, ma, in modo più ampio, a chiarire, salvaguardare e sviluppare le norme della Convenzione ed a contribuire al loro rispetto da parte degli Stati aderenti. In questo senso, la Corte precisa che «*si le système mis en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention* (Karner, précité, § 26)». Secondo il tribunale di Strasburgo, l'impatto del caso del sig. Paposhvili, va ben oltre la sua situazione personale, riguardando tutti i casi di espulsione di persone gravemente ammalate e quindi le permette di chiarire se, l'espulsione verso un Paese in cui non è possibile ricevere le cure adeguate, con un concreto rischio di morte, possa essere equiparata ad un trattamento inumano e degradante, in violazione dell'art. 3 della Convenzione. La Corte è chiamata a pronunciarsi anche sulla presunta violazione dell'art. 8 della Convenzione, oltre ad una richiesta di danno patrimoniale, non patrimoniale e rimborso delle spese legali.

Nella sentenza la Corte, pur riconfermando il potere degli Stati di decidere sulla espulsione di soggetti che risiedono in maniera illegale sul proprio territorio, sottolinea l'obbligatorietà delle convenzioni internazionali cui gli Stati hanno aderito, tra cui la CEDU, che, anche se non in maniera diretta, prevedono che, in alcuni casi le condizioni di salute della persona sottoposta a misure di espatrio ne impediscono la esecuzione. Secondo la sua giurisprudenza, fin dal caso *N. c. Regno Unito* del 27 maggio 2008, in cui si è esclusa la violazione dell'art. 3 nel caso di espulsione di una cittadina ugandese malata di Aids, la Corte ha ribadito che solo in caso di circostanze eccezionali che si concretizzano nell'ipotesi di imminente pericolo di vita del ricorrente, si può ipotizzare un'ipotesi di trattamenti inumani e degradanti. Nel caso di specie tali circostanze eccezionali sembrano mancare, poiché la malattia del ricorrente, in seguito ai trattamenti sanitari si è stabilizzata ed egli non è in imminente pericolo di vita. Proprio a tale proposito la Grande Camera, nella sentenza in esame, opera un cambiamento rispetto alla sua precedente giurisprudenza, sostenendo che «*il faut entendre par “autres cas très exceptionnels” pouvant soulever, au sens de l'arrêt N. c. Royaume-Uni (§ 43), un problème au regard de l'article 3 les cas d'éloignement d'une personne gravement malade dans lesquels il y a des motifs sérieux de croire que cette personne, bien que ne courant pas de risque imminent de mourir, ferait face, en raison de l'absence de traitements adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci, à un risque réel d'être exposée à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie*». In altri termini la Corte supera il limite delle “circostanze eccezionali” per

riconoscere una violazione dell'art. 3 CEDU in caso di allontanamento di uno straniero affetto da grave malattia, anche se non in imminente pericolo di vita. Inoltre se spetta al ricorrente dimostrare le conseguenze cui andrebbe incontro in caso di espulsione, la Corte sottolinea che è obbligo delle autorità statali verificare caso per caso se le cure mediche offerte dallo Stato ricevente siano adeguate in quanto «*se trouve en jeu ici l'obligation négative de ne pas exposer quelqu'un à un risque de mauvais traitements prohibés par l'article 3*»⁴⁹.

Sulla base di queste osservazioni la Grande Camera, capovolgendo anche in questo caso la sentenza della V sezione, ha deciso che, qualora il ricorrente fosse stato espulso senza una adeguata valutazione da parte delle autorità belghe della situazione del Paese ricevente, ci sarebbe stata non solo una violazione dell'art. 3, ma anche una violazione dell'art. 8 per mancato rispetto della sua vita familiare.

Per dimostrare l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo verso una sempre maggiore tutela dei diritti individuali dei richiedenti protezione internazionale, soprattutto in casi di espulsione, un altro tassello importante è rappresentato dalla sentenza *Ilias e Ahmed c. Ungheria* del 14 marzo 2017. La causa in esame ha ad oggetto la violazione degli artt. 5, 3 e 13 della Convenzione da parte del governo ungherese per aver trattenuto per 23 giorni due cittadini bengalesi in una zona di transito e poi averli espulsi verso la Serbia, che era stata inserita nella lista dei paesi terzi sicuri da una recente legge ungherese sull'asilo.

I due richiedenti asilo sono arrivati in Ungheria nel settembre 2015 lungo la rotta balcanica, e hanno immediatamente presentato domanda d'asilo. Ma per 23 giorni sono rimasti rinchiusi nel campo di confine di Röszke, e da lì direttamente espulsi verso la Serbia, senza che le loro richieste d'asilo fossero prese in seria considerazione, né che venissero valutate le condizioni che avrebbero trovato in questo Paese. Adita la Corte EDU, preliminarmente, essa deve stabilire se le condizioni nella zona di transito di Röszke integrino una violazione dell'art. 3 della Convenzione. A tale proposito la Corte richiama i principi generali in materia di trattamento dei migranti in stato di detenzione, codificati nella sentenza *Khlaifja e altri c. Italia* del 15 dicembre 2016⁵⁰ e che possono essere sintetizzati nella necessità, transitorietà e legalità del provvedimento. Passando all'esame del caso di specie, la Corte fa riferimento ad un rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, in cui le condizioni di vita nella zona di transito di Röszke vengono definite accettabili, ma solo se limitate nel tempo. Per quanto riguarda i due ricorrenti, affetti da disturbo da stress post-traumatico, la Corte non ritiene che siano in una condizione di maggiore vulnerabilità rispetto a qualsiasi altro richiedente asilo presente nella zona e che comunque una misura di restrizione della libertà personale, non sempre implica un trattamento inumano. Per questi motivi, anche tenendo conto della limitatezza temporale del confinamento, la Corte non ritiene che ci sia stata violazione dell'art. 3 della Convenzione.

⁴⁹ Par. 188 della sentenza.

⁵⁰ La Grande Camera, con la pronuncia del 15 dicembre 2016 aveva condannato l'Italia per violazione dell'art. 5 che tutela la libertà personale e dell'art. 13 che assicura il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, modificando quindi la sentenza della Camera dell'1 settembre 2015 in cui la condanna includeva anche la violazione dell'art. 3 e del protocollo n. 4 che vieta le espulsioni collettive. È da dire che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella sua risoluzione del 15 marzo 2018 ha rilevato che l'Italia, pur avendo corrisposto gli indennizzi dovuti alle vittime delle violazioni, non ha adottato le misure generali richieste. Entro giugno l'Italia deve comunicare al Comitato il quadro normativo che regola le operazioni di prima assistenza, la durata media di permanenza delle persone situate nei centri di prima accoglienza e le prassi relative all'identificazione e alla libertà di movimento delle persone identificate.

Tuttavia se le condizioni di detenzione nella zona di transito non potevano comportare una violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte ravvisa, invece, una violazione di tale norma nell'espulsione dei richiedenti verso la Serbia in quanto li espone al rischio di *refoulement* a catena, in particolare verso la Grecia e la Macedonia, dove la eventualità di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti è certamente elevato.

Pur spettando al ricorrente l'onore della prova di possibili trattamenti inumani, quando tale rischio è noto e accertabile sulla base di fonti attendibili, come ha affermato ripetutamente la Corte, gli Stati hanno l'obbligo di avviare tutte le procedure necessarie per una valutazione oggettiva della situazione nel Paese ricevente. Nel caso di specie pur se i ricorrenti non sono riusciti a dimostrare il rischio reale di un *refoulement* a catena nel caso di espulsione verso la Serbia, l'Ungheria non ha effettuato alcuna valutazione del ricorso, rifiutandosi di esaminare le richieste degli avvocati dei ricorrenti, e basandosi *esclusivamente* sull'inserimento della Serbia nella lista "dei paesi sicuri". A tale proposito la Corte EDU nota che tra il gennaio 2013 ed il luglio 2015, la Serbia non è presente in questa lista, coerentemente con i rapporti di alcune organizzazioni internazionali che denunciavano le carenze del sistema di asilo di questo Paese⁵¹. Solo con il decreto governativo n. 191 del 2015 l'Ungheria cambia la sua valutazione, senza dare valida motivazione di questa modifica né dimostrando un effettivo miglioramento delle garanzie previste per richiedenti asilo in Serbia.

Per quanto riguarda la questione se il confinamento dei ricorrenti nella zona di transito costituisca una privazione di libertà sprovvista di base legale, quindi sia in contrasto con l'art. 5, par. 1 della Convenzione, le conclusioni della Corte sono di analogo tenore. Infatti, da un punto di vista generale, la Corte sottolinea che il trattenimento di stranieri in una zona internazionale – quale è la zona di transito ungherese – rappresenta una forma di restrizione della libertà personale non del tutto compatibile con quella dei centri di detenzione. Nel caso di specie, poi, la Corte rileva che i ricorrenti sono stati costretti per più di tre settimane nella zona di transito, non accessibile dall'esterno, nemmeno dai loro avvocati e riconosce inoltre che, nel caso in cui i ricorrenti avessero abbandonato il territorio ungherese, ciò avrebbe comportato una rinuncia definitiva alla loro domanda di asilo, che non avrebbero più potuto essere esaminate nel merito. Inoltre perché una detenzione sia legittima, deve essere prevista dalla legge, nozione che include non solo le norme nazionali, ma anche quelle derivanti dagli obblighi internazionali e dall'appartenenza all'Unione europea. In particolare, in questo caso, l'art. 8 della dir. 2013/32/UE (direttiva procedure⁵²): invece la detenzione dei ricorrenti non ha avuto riscontro in alcuna decisione formale e motivata delle autorità.

⁵¹ Un rapporto dell'UNHCR del 2012 invitava gli Stati a non espellere i richiedenti asilo verso la Serbia, dove le carenze del sistema di asilo ponevano il rischio reale di trasferimenti verso la Macedonia il cui sistema di asilo, ancora in un rapporto dell'UNHCR del 2015, veniva giudicato estremamente carente. Negli stessi rapporti si sottolineava che le condizioni dei richiedenti asilo e la procedura di esame dell'istanza di protezione in Grecia risultavano in violazione dell'art. 3 CEDU.

⁵² Secondo l'art. 8 della direttiva procedure - rubricato Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera: «1. Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo. 2. Gli Stati membri garantiscono che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne. Gli Stati membri possono adottare norme relative alla presenza di tali organizzazioni e persone nei

Alla luce di queste considerazioni, la Corte conclude che il confinamento dei ricorrenti comporta una violazione *de facto* della loro libertà in violazione dell'art. 5 e dell'art. 13 CEDU.

Contro la sentenza di condanna, il governo ungherese ha proposto ricorso alla Grande camera che lo ha esaminato nella sua udienza del 18 aprile 2018.

5. La giurisprudenza della CGUE e il sistema di Dublino: sentenze recenti.

Di fronte alla sempre crescente giurisprudenza della Corte EDU che, come abbiamo cercato di dimostrare, ha “sconfessato” il sistema Dublino, è necessario chiedersi come reagisce la Corte di giustizia dell'UE che, in base alla nuova formulazione dell'art. 267 TFUE ha ampliato le sue competenze in materia di rinvio pregiudiziale e che sempre più spesso è stata chiamata ad interpretare le norme di diritto europeo, primario e derivato, riguardante i richiedenti protezione internazionale.

Nel 2017, alcune sentenze della CGUE si segnalano per la loro importanza e per gli sviluppi che ne potranno derivare soprattutto perché hanno messo in evidenza come il principio di mutua fiducia in materia di immigrazione non sia illimitato, ma piuttosto subisca delle restrizioni dovute all'obbligo degli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali degli individui. Tuttavia, la posizione della Corte di Lussemburgo, ci sembra ancora oggi “ondivaga” e comunque per certi versi reticente ad assumere una posizione chiara a favore dei diritti della persona rispetto agli interessi statali.

Seguendo un criterio semplicemente cronologico, viene in considerazione la sentenza del 16 febbraio 2017 nel caso *C.K. e al. c. Slovenia*, avente ad oggetto il rinvio pregiudiziale riguardo l'interpretazione dell'art. 3 par. 2 e dell'art. 17 par. 1 Reg. n. 604/2013 (c.d. Regolamento Dublino III) e dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali⁵³. La sentenza, trae origine da una controversia che vede contrapposti la signora C.K., cittadina della Repubblica araba siriana, il signor H.F., cittadino della Repubblica araba d'Egitto, nonché il loro figlio neonato A.S. e la Repubblica di Slovenia a seguito della decisione di quest'ultima di non trattare le domande di asilo dei coniugi e del bambino e di trasferirli in Croazia, Stato membro competente, in forza dell'art. 12, par. 2 del regolamento Dublino III, per l'esame della richiesta di asilo e che ha riconosciuto la propria competenza. Tuttavia, a causa dell'avanzato stato di gravidanza della richiedente, solo alcuni mesi dopo la nascita del bambino, le autorità slovene hanno disposto il trasferimento. In seguito ad un primo ricorso, il Tribunale amministrativo, tuttavia, ha annullato questa decisione e ha richiesto un nuovo esame della questione al fine di conoscere il trattamento che la Croazia è in grado di fornire ai richiedenti asilo. Avendo ottenuto positive informazioni sui trattamenti di cui avrebbero beneficiato i richiedenti asilo in questo Paese, il Ministero degli interni sloveno ha deciso per il trasferimento. Avverso tale decisione la famiglia ha proposto un secondo

suddetti valichi e, in particolare, subordinare l'accesso a un accordo con le autorità competenti degli Stati membri. I limiti su tale accesso possono essere imposti solo qualora, a norma del diritto nazionale, essi siano obiettivamente necessari per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa dei valichi interessati, purché l'accesso non risulti in tal modo seriamente ristretto o non sia reso impossibile».

⁵³ R. LA ROSA, *La Corte di giustizia si pronuncia, nel contesto del “regolamento Dublino III”, sul trasferimento di un richiedente asilo in uno stato membro in cui sono assenti carenze sistemiche nel sistema di asilo. necessità di considerare lo stato di salute del richiedente prima di procedere al trasferimento*, in *questa rivista*, 2017, n. 2, p. 316 ss.

ricorso chiedendo, altresì, la sospensione provvisoria dell'esecuzione della decisione di trasferimento sino all'adozione di una decisione giurisdizionale definitiva nel merito. A supporto di ciò, i richiedenti hanno presentato diversi certificati medici che comprovavano il cattivo stato di salute della signora C.K., dovuto principalmente all'incertezza circa la sua situazione e allo *stress* che ne derivava, con conseguenze anche sul benessere del neonato.

La Corte di Lussemburgo, adita dal *Vrhovno sodišče* (Corte Suprema della Slovenia) innanzitutto, ribadisce che le norme del regolamento Dublino III, come tutte le altre norme di diritto derivato, devono essere interpretate ed applicate tenendo in dovuta considerazione i diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, tra questi, l'articolo 4 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) di cui viene riconosciuto il carattere assoluto. La novità della pronuncia in esame è dovuta al fatto che la Corte, pur riconoscendo che nella sua precedente giurisprudenza ed in particolare nella sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, si era espressa nel senso che solo in caso di carenze sistemiche nel sistema di asilo dello Stato membro competente si corre il rischio di violare l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, supera tale posizione. In questo la Corte giustamente non accoglie l'opinione dell'Avvocato generale, Tanchev, che nelle sue conclusioni afferma che «la Corte non è affatto tenuta a seguire la posizione della Corte EDU in sede di applicazione della Carta» (punto 53 delle Conclusioni) e sottolinea come anche per quanto riguarda le modalità dei trasferimenti, il regolamento in parola è molto preciso e dettagliato, richiedendo precise garanzie nell'intento di evitare che lo stesso possa comportare un rischio reale che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali.

La Corte sostiene, inoltre, che sarebbe incompatibile con il carattere assoluto del divieto derivante dall'art. 4 della Carta consentire agli Stati membri di ignorare i rischi concreti di trattamenti inumani o degradanti solo perché questi non derivano da carenze sistemiche nel sistema di asilo dello Stato membro competente. Quindi lo Stato che deve effettuare il trasferimento deve accertarsi, non solo dell'inesistenza di carenze sistemiche, ma anche farlo precedere da precise precauzioni ed ottenere informazioni che possano assicurare che l'individuo ottenga adeguata protezione. In altri termini, nella sentenza in esame il limite oggettivo al principio di mutua fiducia dovuto all'esistenza di carenze sistemiche dello Stato, viene ulteriormente rafforzato e diviene funzionale a soddisfare esigenze di ordine soggettivo legate alla protezione di ogni richiedente asilo.

Se la sentenza precedente sembra configurare un ravvicinamento delle posizioni della Corte di Lussemburgo a quella di Strasburgo, una preoccupante battuta di arresto nella tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, si è avuta invece con la sentenza *X e X c. Belgio* del 7 marzo 2017, determinata dal rinvio pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 25 par. 1 lett. a del regolamento (CE) n.810/2009, che contiene il c.d. "codice dei visti", e degli artt. 4 e 18 della Carta dei diritti fondamentali. In breve i fatti all'origine della sentenza. La richiesta di visti per motivi umanitari era stata presentata da una famiglia di cittadini siriani: una coppia sposata con tre bambini in tenera età, tutti ancora residenti nella città di Aleppo. La famiglia è riuscita a recarsi in Libano e a presentare all'Ambasciata belga a Beirut una domanda di visto di breve durata (massimo novanta giorni) per ragioni umanitarie, fondando la propria richiesta sull'art. 25 del codice dei visti. Le autorità belghe hanno negato il visto, ritenendo che in caso di risposta sarebbe stato come riconoscere il c.d. asilo diplomatico, istituto non presente in ambito europeo, non ricavabile dalla prassi degli Stati europei ed espressamente escluso anche dalla direttiva 2013/32, c.d. "direttiva procedure". La famiglia siriana contesta la decisione del rifiuto dinanzi al *Conseil du Contentieux des*

Étrangers sostenendo che la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU prevedono un obbligo positivo per gli Stati membri di garantire il diritto di asilo: in questo senso la concessione di una protezione internazionale sarebbe l'unico mezzo per evitare il rischio di violazione del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti. Nella sua richiesta di rinvio pregiudiziale, il *Conseil des Étrangers* fa notare, che il codice dei visti prevede specificamente che sia rilasciato un visto quando uno Stato membro lo "ritiene" necessario in virtù di obblighi internazionali e, nello stesso tempo si interroga sull'ampiezza del margine discrezionale lasciato agli Stati membri a tale riguardo. La Corte nella sua sentenza non risponde a nessuno di tali quesiti e, disattendo del tutto le indicazioni contenute nelle Conclusioni dell'AG Paolo Mengozzi, basate principalmente sulla tutela dei diritti fondamentali ed il rispetto dei valori fondanti dell'UE, si limita ad una interpretazione restrittiva delle norme richiamate. La Corte rileva innanzitutto che il codice dei visti è stato adottato sulla base di una disposizione CE, secondo cui il Consiglio adotta misure relative ai visti per i soggiorni previsti di durata massima di tre mesi. Di conseguenza, esso fissa le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per il transito o per soggiorni previsti sul territorio degli Stati membri per una durata massima di 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Invece, la famiglia siriana ha presentato domanda di visto per motivi umanitari con l'intenzione di chiedere asilo in Belgio e quindi un permesso di soggiorno non limitato a 90 giorni. Da ciò deriva che, sebbene, tali domande siano state formalmente presentate sulla base del codice dei visti, esse non rientrano nel suo ambito di applicazione. La Corte inoltre precisa che, ad oggi, il legislatore dell'Unione non ha adottato alcun atto relativo al rilascio, da parte degli Stati membri, di visti o di titoli di soggiorno di lunga durata a cittadini di Paesi terzi per motivi umanitari. Di conseguenza, le domande della famiglia siriana rientrano nell'ambito di applicazione unicamente del diritto nazionale. Pertanto dato che la situazione in discussione non è disciplinata dal diritto dell'unione, le disposizioni della Carta non sono applicabili. La Corte, inoltre, sottolinea che la volontà della famiglia siriana ha un oggetto differente da quello di un visto di breve durata, ma preclude alla presentazione di una domanda di asilo. Secondo la Corte, consentire a cittadini di Paesi terzi di presentare domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dall'Unione per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Sulla base di tali considerazioni, la Corte conclude che una domanda di visto con validità territoriale limitata presentata da un cittadino di un Paese terzo per motivi umanitari, presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione situata nel territorio di un Paese terzo, con l'intenzione di presentare, al momento dell'arrivo in tale Stato membro una domanda di protezione internazionale e di soggiornare quindi in detto Stato membro più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, non rientra nell'ambito di applicazione del codice, bensì, allo stato attuale del diritto dell'Unione, unicamente in quello del diritto nazionale.

L'atteggiamento "ondivago" della Corte di cui parlavamo in precedenza trova conferma, in una sentenza del 24 aprile 2018⁵⁴, in cui la Corte, sembra andare oltre il quesito che le era stato posto, per ... evitare di decidere.

La domanda di pronuncia pregiudiziale, oggetto della sentenza, verte sull'interpretazione dell'art. 2, lett. e), e dell'art. 15, lett. b), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004⁵⁵, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi,

⁵⁴ Causa C-253/16 MP/*Secretary of State for Home Department*

⁵⁵ Pubblicata in GUUE 2004, L 304, pag. 12.

della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. In questo caso MP, cittadino dello Sri Lanka, giunge nel Regno Unito nel gennaio del 2005 come studente. Nel 2009 presenta domanda di asilo, nella quale dichiara di essere stato membro dell'organizzazione delle "Tigri per la liberazione della patria Tamil" (LTTE), di essere stato arrestato e torturato dalle forze di sicurezza dello Sri Lanka e di rischiare di subire nuovamente maltrattamenti in caso di ritorno in questo Stato. Le autorità del Regno Unito respingono la domanda di asilo di MP e decidono altresì di non concedergli la protezione sussidiaria con la motivazione che non è dimostrato che egli sarebbe stato nuovamente minacciato in caso di ritorno nel suo Paese di origine⁵⁶. La richiesta di MP è respinta anche dall'*Upper Tribunal* (Tribunale superiore del Regno Unito), malgrado la presentazione di prove mediche sui postumi delle torture che egli aveva subito in Sri Lanka, anche se nella sua sentenza il giudice mette in rilievo che un rinvio del richiedente nel suo Paese di origine avrebbe violato la CEDU, richiamando proprio la giurisprudenza esaminata nelle pagine precedenti, poiché MP non avrebbe potuto beneficiare di cure adeguate.

La *Supreme Court of the United Kingdom* (Corte Suprema del Regno Unito), adita in appello, ex art. 267 TFUE, chiede alla Corte di giustizia se un cittadino extra UE, che presenta i postumi di torture inflitte nel suo Paese di origine ma che non rischia più di subirvi tali trattamenti in caso di ritorno, possa beneficiare della protezione sussidiaria in quanto le sue patologie psicologiche non potrebbero essere adeguatamente trattate dal sistema sanitario di tale Paese.

Nella sua sentenza la Corte ribadisce che, in via di principio, secondo il diritto dell'Unione europea, perché un individuo possa godere della protezione sussidiaria il rischio di subire un danno grave in caso di ritorno nel proprio paese, deve essere effettivo e reale. Nel caso in esame, sebbene non ci sia più il rischio di atti di tortura nei suoi confronti, il soggetto soffre di gravi problemi psicologici che, in caso di ritorno nel suo Paese di origine, potrebbero portarlo al suicidio. La Corte sottolinea, altresì, che l'art. 15, lett. b), della direttiva 2004/83 deve essere interpretato e applicato nel rispetto dei diritti garantiti dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che esprime uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri e ha un carattere assoluto in quanto è strettamente connesso al rispetto della dignità umana, di cui all'art. 1 della Carta⁵⁷. Conformemente alla giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia considera che la Carta deve essere interpretata nel senso che l'allontanamento di un cittadino extra UE che presenti un disturbo mentale o fisico particolarmente grave costituisce un trattamento inumano e degradante, qualora tale allontanamento comporti il rischio reale e effettivo di un deterioramento significativo e irrimediabile delle sue condizioni di salute. Di conseguenza, secondo la Corte di Lussemburgo la Carta osta a che uno Stato membro espella un cittadino extra UE qualora tale espulsione comporti, in sostanza, un aumento, in modo significativo e irrimediabile, del

⁵⁶ La direttiva 2004/83/CE stabilisce le norme minime riguardanti la «protezione sussidiaria» al fine di completare la protezione internazionale sancita dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. La protezione sussidiaria è riconosciuta a tutti coloro che non beneficiano dello *status* di rifugiato ma che sono esposti nel loro Paese di origine a una minaccia grave come la condanna a morte, la tortura, le pene e i trattamenti inumani o degradanti. I beneficiari della protezione sussidiaria ricevono un permesso di soggiorno di durata limitata. Per quanto riguarda i cittadini extra UE che non beneficiano della protezione sussidiaria, uno Stato membro può autorizzarli a soggiornare nel suo territorio su base discrezionale per motivi caritatevoli o umanitari, fermo restando che tali cittadini non rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

⁵⁷ Punto 36 e 37 della sentenza

disturbo mentale di cui soffre, in particolare laddove, come nel caso di specie, tale deterioramento metta in pericolo la sua stessa sopravvivenza.

Il ragionamento della Corte, però, prosegue, distinguendo il problema dell'allontanamento del cittadino extra UE, dall'obbligo dello Stato di concedergli la protezione sussidiaria per i rischi cui andrebbe incontro nel suo paese di origine. Infatti la Corte sottolinea che «deriva dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che i giudici nazionali hanno dichiarato che l'articolo 3 della CEDU ostava a che MP fosse rinvitato dal Regno Unito verso lo Sri Lanka. La presente causa riguarda pertanto non la tutela contro l'allontanamento, derivante, in forza dell'articolo 3 della CEDU, dal divieto di esporre una persona a trattamenti inumani o degradanti, ma la distinta questione relativa se lo Stato membro ospitante sia tenuto a riconoscere lo status di protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2004/83 al cittadino di un paese terzo che sia stato torturato dalle autorità del paese d'origine e i cui postumi gravi a livello psicologico potrebbero accentuarsi in modo sostanziale, con il serio rischio che commetta suicidio, in caso di ritorno in tale paese»⁵⁸. A tale proposito la Corte ricorda che il fatto che la CEDU impedisca che un cittadino extra UE, in casi eccezionali nei quali sussista un rischio di subire un danno grave dovuto all'assenza di cure adeguate nel Paese di origine, possa essere rimpatriato, non implica che egli debba essere autorizzato a soggiornare in uno Stato membro a titolo di protezione sussidiaria. Ancora, la Corte continua affermando che, anche le attuali condizioni di salute del soggetto sono un elemento rilevante, mentre un aggravamento sostanziale non può essere considerato, di per sé, un trattamento inumano o degradante contrario alle disposizioni sia della CEDU che della Carta.

Sulla base di queste considerazioni la Corte conclude che: «l'articolo 2, lettera e), e l'articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, letti alla luce dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che è ammissibile allo status di protezione sussidiaria il cittadino di un paese terzo torturato in passato dalle autorità del suo paese di origine e non più esposto a un rischio di tortura in caso di ritorno in detto paese, ma le cui condizioni di salute fisica e mentale potrebbero, in un tale caso, deteriorarsi gravemente, con il rischio che il cittadino di cui trattasi commetta suicidio, in ragione di un trauma derivante dagli atti di tortura subiti, se sussiste un rischio effettivo di privazione intenzionale in detto paese delle cure adeguate al trattamento delle conseguenze fisiche o mentali di tali atti di tortura, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare». In altri termini sarà la Corte suprema britannica che dovrà verificare, alla luce di tutti gli elementi d'informazione pertinenti se MP, nel caso di rimpatrio nel proprio Paese di origine, sarà privato delle cure mediche necessarie, tanto da potersi concretizzare l'ipotesi di trattamenti inumani e degradanti.

La sentenza in esame suscita non poche perplessità: innanzitutto non sembra che sia stata data una risposta adeguata alla questione posta dalla Suprema Corte che, secondo noi, avendo riconosciuto una violazione dei diritti del soggetto, voleva sapere se doveva o non doveva concedere la protezione sussidiaria nel caso di specie. Con la sua sentenza, la Corte non fa altro che rimettere nelle mani del giudice interno la decisione. È questo ci sembra un altro elemento di criticità: se spetta al giudice interno verificare la situazione dello Stato

⁵⁸ Punto 45 della sentenza

ricevente, quale garanzia può essere accordata all'individuo? Questo interrogativo ci sembra ancora più rilevante se, teniamo presente che il giudice interno, avendo esaminato le prove a sua disposizione, e riconoscendo che in caso di allontanamento verso il Paese di origine ci sarebbe stata una violazione della CEDU.... non ha concesso la protezione sussidiaria! D'altra parte è più che probabile che il caso del signor MP sia portato presto all'attenzione della Corte di Strasburgo che, non potrebbe fare altro che constatare la violazione dell'art. 3 della CEDU da parte della Gran Bretagna, come fra l'altro gli stessi giudici inglesi hanno messo in evidenza, e quindi pronunziarsi per la concessione della protezione sussidiaria.

6. *La giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana.*

La giurisprudenza italiana riguardante l'applicazione delle norme del "sistema di Dublino" risente degli orientamenti registrati a livello europeo e di cui si è cercato di dar conto nelle pagine precedenti. Anche in questo ambito ci sembra che non possa registrarsi un atteggiamento uniforme, ma piuttosto, come nel caso della CGUE, si riscontra un *modus operandi* che non riesce a trovare il giusto bilanciamento tra protezione dei diritti dei singoli ed interessi nazionali.

Una posizione nettamente favorevole alla protezione dei diritti individuali, si riscontra nella sentenza della Corte di Cassazione, prima sezione civile, n. 28152/2017 depositata il 24 novembre 2017 con la quale la Suprema Corte, ribaltando la decisione della Corte di appello di Bologna, ha deciso nel merito, riconoscendo la protezione internazionale ad una donna nigeriana che, rimasta vedova, si era rifiutata di sposare il cognato, come le era imposto dalle consuetudini locali. Mentre sia le Commissioni territoriali che la Corte di appello di Bologna le avevano negato il riconoscimento della protezione sussidiaria, la Corte di Cassazione le ha riconosciuto lo status di rifugiato perché sussiste «il fondato timore di persecuzione personale e diretta nel Paese di origine del richiedente» in quanto appartenente a un gruppo sociale determinato in quanto donna. Nella sentenza la Corte di cassazione richiama, *inter alia* la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione ed il contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica, adottata l'11 maggio 2011, che all'art. 60 stabilisce che gli atti di violenza contro le donne e la violenza domestica sono «riconducibili all'ambito dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale»⁵⁹.

Un orientamento maggiormente incline alla protezione dei diritti individuali si ritrova nella sentenza della Corte di cassazione, prima sezione penale, n. 49242 depositata il 26

⁵⁹ La Convenzione è entrata in vigore l'1 agosto 2014 e l'Italia l'ha resa esecutiva con la l. n.77 del 27 giugno 2013. Secondo Part. 60 - Richieste di asilo basate sul genere. «1. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare/sussidiaria. 2 Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili. 3 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo, nonché linee guida basate sul genere e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere, compreso in materia di concessione dello status di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale».

ottobre 2017 con la quale la suprema Corte ha dato rilievo primario al diritto internazionale ed ha chiarito che in base alle fonti sovranazionali non si può procedere all'espulsione di un individuo, nel caso di rischio di trattamenti inumani e degradanti, pur in presenza di un accertamento della pericolosità sociale della persona. La vicenda riguardava un cittadino nigeriano condannato a 6 anni di carcere per reati legati allo spaccio di stupefacenti al quale era stato respinto dal Tribunale di sorveglianza di Venezia il suo ricorso avverso il provvedimento di espulsione.

Con questa sentenza si è quindi disapplicato l'art. 20 del dlgs n. 251/2007 con il quale era stata attuata la direttiva 2004/83/CE che sembra ammettere la legittimità del respingimento per motivi di sicurezza anche nei casi in cui vi sia il serio rischio che le persone destinatarie del provvedimento siano sottoposte a trattamenti inumani e degradanti.

La posizione della Corte di Cassazione diviene più restrittiva, invece, in due più recenti sentenze. Con ordinanza n. 7592/18, depositata il 28 marzo 2018, la sesta sezione civile della Suprema Corte ha respinto il ricorso di un cittadino pachistano che aveva impugnato la decisione della Corte di appello di Brescia che aveva rifiutato la sua domanda di riconoscimento di protezione internazionale. L'uomo di religione sunnita, sosteneva che, a causa del suo matrimonio con una donna sciita, era stato denunciato dalla famiglia della donna per sequestro di persona e che suo fratello era stato ucciso per errore, in quanto gli assomigliava. La Cassazione ha respinto il ricorso in quanto il racconto è stato vago e poco documentato e fondato principalmente su ragioni economiche.

Ancora, la Corte di Cassazione, prima sezione civile, con ordinanza n. 12978/18, depositata il 24 maggio 2018, ha respinto il ricorso di un cittadino senegalese che aveva impugnato la sentenza della Corte di appello di Bologna di rigetto dell'istanza di protezione umanitaria. Secondo la Corte, infatti, la situazione di minaccia descritta dal richiedente era generica. Precisa la Corte che la protezione umanitaria concessa a un cittadino straniero, adeguatamente integrato in Italia, va concessa sulla base di una valutazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine, per verificare «se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo inalienabile costitutivo dello statuto della dignità personale, in correlazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza». Non essendo stata riscontrata questa situazione di vulnerabilità, il ricorso è stato respinto.

7. Conclusioni.

Il confronto fra la recente giurisprudenza delle due Corti europee sottolinea in modo deciso la loro differenza di approccio anche in materia di immigrazione: l'una con il compito fondamentale di proteggere i diritti umani, l'altra di salvaguardare principalmente gli obiettivi dell'Unione e difendere le prerogative statali. Questo differente approccio ha importanti implicazioni anche a livello interno. Il sistema di Dublino ha dimostrato la sua inadeguatezza e la necessità di una sua revisione che ponga al centro la tutela dell'individuo, anche sulla base della solidarietà prevista dal trattato di Lisbona è diventata improcrastinabile.

Non si possono concludere queste brevi annotazioni senza notare che la Commissione aveva presentato nel maggio del 2016 una proposta di modifica e che il 20

ottobre 2017 la Commissione libertà civili del Parlamento europeo ha dato il primo via libera alla modifica del regolamento Dublino III. La più importante novità è l'abolizione del principio del paese di primo ingresso e l'introduzione di un sistema automatico e permanente di ricollocamenti in tutti i paesi dell'Unione europea secondo un sistema di quote. Naturalmente questo è solo il primo passo, in quanto l'adozione definitiva spetterà ai governi in sede di Consiglio: si può solo auspicare che la nuova formulazione possa favorire il superamento degli attuali limiti di una disciplina di sempre più difficile applicazione e comunque più attenta a non "ingerirsi" negli ordinamenti statali che a una reale ed effettiva protezione dei diritti individuali.