



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

OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 2/2017

3. 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

[C.K., H.F., ed A.S. \(Causa C-578/16 PPU\) sentenza della Corte di giustizia \(Quinta sezione\) del 16 febbraio 2017 \(ECLI:EU:C:2017:127\).](#)

Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e di giustizia – Frontiere, asilo e immigrazione – Sistema di Dublino – Regolamento (UE) n. 604/2013 – Articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Trattamenti inumani o degradanti – Trasferimento di un richiedente asilo gravemente malato verso lo Stato competente per l'esame della sua domanda – Assenza di ragioni serie di ritenere che sussistono carenze sistemiche accertate in tale Stato membro – Obblighi imposti allo Stato membro che deve procedere al trasferimento.

L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, va interpretato nel senso che la questione dell'applicazione, da parte di uno Stato membro, della “clausola discrezionale” prevista da tale disposizione non ricade nel contesto del solo diritto nazionale e dell'interpretazione che ne compie il giudice costituzionale di detto Stato membro, ma costituisce una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

L'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea va interpretato nel senso che:

anche in assenza di ragioni serie di ritenere che sussistono carenze sistemiche nello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, il trasferimento di un richiedente asilo nel contesto del regolamento n. 604/2013 può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso che detto trasferimento comporti un rischio reale e accertato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti, ai sensi di tale articolo;

in circostanze nelle quali il trasferimento di un richiedente asilo, che presenti un disturbo mentale o fisico particolarmente grave, comporterebbe il rischio reale e accertato di un deterioramento significativo e irrimediabile dello stato di salute dell'interessato, detto trasferimento costituirebbe un trattamento inumano e degradante, ai sensi di tale articolo;

spetta alle autorità dello Stato membro che deve procedere al trasferimento e, eventualmente, ai suoi giudici, eliminare qualsivoglia dubbio serio relativo all'impatto del trasferimento sullo stato di salute dell'interessato, adottando le precauzioni necessarie affinché il suo trasferimento si svolga in condizioni che consentano di tutelare in modo adeguato e sufficiente lo stato di salute di tale persona. Nell'ipotesi in cui, tenuto conto della particolare gravità del disturbo del richiedente asilo interessato, l'adozione di dette precauzioni non sia sufficiente a garantire che il suo trasferimento non comporti il rischio reale di un aggravamento significativo e irrimediabile del suo stato di salute, spetta alle autorità dello Stato membro in parola sospendere l'esecuzione del trasferimento dell'interessato, e questo finché il suo stato di salute renda possibile un trasferimento siffatto, e

eventualmente, se dovesse ritenere che lo stato di salute del richiedente asilo interessato non dovrebbe migliorare a breve termine, o che una sospensione di lunga durata della procedura rischierebbe di aggravare lo stato dell'interessato, lo Stato membro richiedente potrebbe scegliere di esaminare esso stesso la domanda di quest'ultimo facendo uso della "clausola discrezionale" prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013.

L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013, letto alla luce dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non può essere interpretato nel senso che obbliga tale Stato membro, in circostanze come quelle oggetto della causa principale, ad applicare detta clausola.

La sentenza in commento compie importanti passi in avanti in materia di trasferimento di un richiedente asilo nell'ambito del sistema di Dublino. La Corte di giustizia, infatti, si è dovuta occupare di un trasferimento verso uno Stato membro (Repubblica di Croazia) il cui sistema di asilo non presenta carenze sistemiche. La sentenza risulta innovativa dal momento che, nella sua precedente giurisprudenza, la Corte aveva limitato il divieto di procedere ad un trasferimento ai soli casi in cui le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza nello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, comportano un rischio reale per il richiedente di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ([sentenza 21 dicembre 2011, N.S. e al., Causa C-411/10 e C- 493/10](#), punti da 86 a 94 e 106).

Così la Corte, nella sentenza in oggetto, si è pronunciata sulla corretta interpretazione della normativa contenuta nel [regolamento n. 604/2013](#) (che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, c.d. Dublino III) al fine di stabilire se altre cause, oltre alle carenze sistemiche nel sistema di asilo, possono impedire il trasferimento.

La sentenza, resa a conclusione di un procedimento pregiudiziale d'urgenza, 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 del 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'articolo 12, par. 2 del regolamento Dublino III, per l'esame della richiesta di asilo.

Nello specifico, la signora C.K. e il signor H.F., il 16 agosto 2015, sono entrati nel territorio dell'Unione europea a seguito di un visto concesso dalla Repubblica di Croazia e poi si sono spostati in Slovenia con dei documenti falsi. Essi sono stati ammessi in un centro di accoglienza per i richiedenti asilo di Lubiana (Slovenia) e ivi hanno presentato una domanda di protezione internazionale. La signora C.K. era in stato di gravidanza al momento dell'ingresso in Slovenia. Il 28 agosto 2015 le autorità slovene hanno chiesto alla Croazia di assumersi la responsabilità dell'esame della domanda e quest'ultima ha riconosciuto la propria competenza. Tuttavia, a causa dell'avanzato stato di gravidanza della richiedente, non si è proceduto al trasferimento verso la Croazia. Solo alcuni mesi dopo la nascita del bambino, per il quale veniva anche depositata una domanda di protezione internazionale, le autorità slovene hanno deciso sul trasferimento, emettendo una decisione di rifiuto di esame della domanda. 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 era in grado di fornire ai richiedenti. Avendo ottenuto rassicurazioni sui trattamenti di cui avrebbero beneficiato i richiedenti in Croazia, il Ministero degli interni ha deciso per il trasferimento. Avverso tale decisione la famiglia ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo 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, incidendo ciò anche sul benessere del neonato.

È iniziato, così, un lungo *iter* giudiziario che ha visto coinvolta anche la Corte costituzionale slovena adita dai ricorrenti avverso la sentenza della Corte suprema, nel frattempo passata in giudicato, che riformava la sentenza in primo grado, confermando la decisione di trasferimento. Nelle considerazioni della Corte costituzionale, poiché la Corte suprema aveva valutato solo la situazione della Croazia con riferimento alle condizioni di accoglienza e non anche se il trasferimento in sé avrebbe potuto causare un peggioramento delle condizioni di salute della signora C.K. tale da ingenerare una violazione dell'articolo 3 della CEDU, richiamato nel considerando 32 del regolamento Dublino III, la sentenza doveva essere annullata e nuovamente decisa esaminando tutte le circostanze pertinenti al caso di specie.

La Corte suprema slovena, constatando che la Corte costituzionale, prima di emettere la sua sentenza, non aveva fatto ricorso alla Corte di giustizia e volendo accertarsi della compatibilità con il diritto dell'Unione delle affermazioni da quella sostenute, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali.

In particolare, la Corte suprema slovena ha chiesto alla Corte di giustizia se l'interpretazione dell'articolo 17, par. 1, del regolamento Dublino III, data la natura di tale disposizione, debba essere fornita, ai fini dell'applicazione della "clausola discrezionale" in

esso prevista, dal giudice costituzionale dello Stato membro o se costituisce, al contrario, una questione di interpretazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il giudice del rinvio ha chiesto inoltre se l'ipotesi di cui all'articolo 3, par. 2 del regolamento Dublino III, vale a dire la sussistenza, nello Stato membro competente, di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei ricorrenti che comportino un rischio di trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali, sia l'unico caso in cui non sia possibile trasferire il richiedente asilo in tale Stato membro. In altri termini se la valutazione delle circostanze di cui all'articolo 3, par. 2, del regolamento Dublino III sia sufficiente a garantire l'osservanza dell'articolo 4 e dell'articolo 19, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali, letti in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU e con l'articolo 33 della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati; e in relazione a ciò, se il trasferimento di una persona con gravi disturbi psichici che potrebbero peggiorare irrimediabilmente con il trasferimento, possa essere considerato un trattamento inumano o degradante ai sensi del citato articolo 4 della Carta, tale da impedire allo Stato in cui è stata presentata la domanda di protezione, il trasferimento del richiedente verso lo Stato membro competente. Infine il giudice del rinvio chiede se in una simile situazione, le autorità amministrative e giudiziarie competenti dello Stato membro che deve effettuare il trasferimento siano tenute ad applicare la "clausola discrezionale" di cui all'articolo 17, par. 1, del regolamento in parola e ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata.

La Corte di giustizia, nel rispondere ai quesiti posti dalla Corte suprema slovena, ritiene innanzi tutto che la decisione in forza della quale uno Stato membro decide di applicare la "clausola discrezionale" prevista nell'articolo 17, par. 1, in quanto parte integrante del sistema di Dublino, rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione e costituisce quindi una questione di interpretazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

La parte più significativa della sentenza risulta però dalle considerazioni che la Corte esprime con riferimento agli altri quesiti posti (trattati congiuntamente), che comportano una più attenta interpretazione delle norme del regolamento Dublino III. A tal proposito la Corte di giustizia, richiamando la sua precedente giurisprudenza ([sentenza 5 aprile 2016, *Aranyosi e Caldaru*, causa C-404/15 e C-659/15 PPU](#), punti 85-86), esordisce affermando 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) riveste un carattere assoluto. Successivamente la Corte, pur riconoscendo che nella sentenza del 12 dicembre 2011, *N.S.*, prima citata, 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'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali, per cui spetta agli Stati membri non effettuare trasferimenti ove ciò non possa essere ignorato (punto 60), evidenzia le differenze esistenti tra il caso attuale e il precedente, esaminato in vigenza del [regolamento CE n. 343/2003](#) (Dublino II). La Corte sottolinea, infatti, che con il regolamento 604/2013, il legislatore europeo ha voluto, proprio con riferimento ai diritti fondamentali, non solo codificare la sua precedente giurisprudenza (sentenza *N.S.*, più volte citata), ma anche apportare necessari miglioramenti alla tutela concessa ai richiedenti asilo. In particolare i giudici di Lussemburgo richiamano i considerando 32 e 39 del regolamento Dublino III in virtù dei quali gli Stati sono vincolati, nella applicazione di quest'ultimo, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dall'articolo 4

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In questo la Corte giustamente non accoglie l'opinione dell'AG, Tanches, che nelle Conclusioni alla presente causa 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](#)). Inoltre la Corte rileva come anche per quanto riguarda le modalità dei trasferimenti, il regolamento in parola è molto più 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'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali.

La circostanza che la Croazia sia vincolata dalla [direttiva 2013/33](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, applicabile anche nel contesto del regolamento Dublino III), e quindi sia obbligata a fornire un'accoglienza adeguata anche relativamente ai trattamenti medici e alle cure necessarie, in uno con la reciproca fiducia che deve esistere tra gli Stati membri, e che è alla base del sistema di Dublino, determina una forte presunzione che l'assistenza, sotto tutti gli aspetti, sarà adeguata. A ciò si aggiunga che dai *dossier* e dalla decisione di rinvio non si ricavano elementi che possono fare pensare all'esistenza di carenze sistemiche nel sistema di asilo di questo Stato. Tuttavia, secondo i giudici di Lussemburgo, ciò può non essere sufficiente a scongiurare qualsiasi pericolo di trattamento inumano o degradante nei confronti dell'interessato. Le particolari condizioni di salute della signora C.K., gravi disturbi psichici, infatti, possono essere irrimediabilmente compromesse dal trasferimento in sé (punti 73-74). Ne deriva, secondo la Corte, che, nel caso in cui un richiedente asilo faccia valere certificazioni mediche tali da dimostrare "la gravità del suo stato di salute e le conseguenze significative e irrimediabili" che potrebbero derivare dal trasferimento, ciò deve essere tenuto in considerazione dalle autorità dello Stato membro interessato. Queste ultime dovranno eliminare ogni serio dubbio sull'impatto del trasferimento, senza limitarsi ad esaminare le sole conseguenze del trasporto in senso fisico, ma, quando si tratti di un grave disturbo psichiatrico, occorre considerare l'insieme delle conseguenze significative e irrimediabili. La Corte ricorda che il regolamento Dublino III prevede una serie di precauzioni che devono essere attuate durante il trasferimento (presenza di personale medico, medicinali necessari durante il viaggio, comunicazioni fra gli Stati interessati). Se il giudice competente ritiene che tali precauzioni siano sufficienti, le autorità dello Stato richiedente dovranno attuarle. Al contrario, nel caso in cui l'adozione delle precauzioni suddette non risultassero sufficienti ad evitare un peggioramento dello stato di salute dell'interessato e di conseguenza c'è il rischio di incorrere in una violazione dell'articolo 4 della Carta, dovrà sospendere l'esecuzione del trasferimento. In particolare, qualora non possa prevedersi a breve termine un miglioramento delle condizioni di salute del soggetto, così come nel caso in cui la sospensione della procedura, specie se di lunga durata, possa comunque aggravare il suo stato di salute, il Paese membro richiedente potrà scegliere di esaminare la domanda di protezione internazionale, ricorrendo alla "clausola discrezionale" di cui all'articolo 17, par. 1 del regolamento n. 604/2013, norma da cui non deriva, tuttavia, alcun obbligo in questo senso.

Infine la Corte riprende la questione delle carenze sistemiche per confutare l'opinione, sostenuta dalla Commissione e dall'AG Tanchev, secondo cui dall'articolo 3, par. 2, del regolamento Dublino III si evincerebbe che solo l'esistenza di queste nello Stato membro di destinazione potrebbe influire sull'obbligo di trasferimento di un richiedente asilo verso detto Stato. Secondo la Corte di giustizia sarebbe incompatibile con il carattere

assoluto del divieto derivante dall'articolo 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. La Corte ha cura di precisare che non si tratta di mettere in discussione il principio di fiducia reciproca fra gli Stati membri o la presunzione del rispetto dei diritti fondamentali in ciascuno di essi, ma di assicurare che le situazioni eccezionali evidenziate nella presente sentenza siano debitamente considerate. Se così non fosse, del resto, il trattamento inumano e degradante che ne deriverebbe sarebbe imputabile solo alle autorità dello Stato che deve effettuare il trasferimento.

Con la sentenza in commento, la Corte di giustizia ha voluto trovare un punto di equilibrio tra le esigenze del regolamento Dublino III (determinare rapidamente lo Stato membro competente per consentire l'accesso alle procedure di concessione di protezione internazionale) e il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione.

Se fin'ora la Corte si era limitata a richiedere l'esistenza di carenze sistemiche per giustificare il divieto di trasferire, oggi la Corte precisa, uniformandosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, sia pure in condizioni eccezionali e ben documentate, anche il trasferimento in sé può determinare il rischio di trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

ROSANNA LA ROSA