



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2016

1. BULGARIA E UNGHERIA «PAESI NON SICURI» SECONDO IL CONSIGLIO DI STATO

In due recenti pronunce – la n. [3999](#) e la n. [4004](#) del 27 settembre 2016 – il Consiglio di Stato ha dichiarato, rispettivamente, la Bulgaria e l'Ungheria Paesi «non sicuri», annullando, per l'effetto, il provvedimento di trasferimento dei richiedenti asilo che avevano inizialmente presentato istanza di protezione internazionale alle autorità di tali Stati sulla base del [Regolamento n. 604/2013](#) (cd. *Dublino-III*). È significativo come, in entrambi i casi, il Consiglio di Stato abbia ritenuto di accogliere l'appello in riforma delle avverse decisioni assunte dal T.A.R. Lazio e nonostante fosse stato espressamente accettato, da parte del Paese di prima accoglienza, l'onere di ripresa in carico degli interessati in conformità all'articolo 18, comma 1, lettera *b*) del regolamento anzidetto, a seguito di formale richiesta delle autorità italiane.

La giurisprudenza amministrativa italiana si allinea, così, agli standard di accertamento delle possibili «carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza» (così la lettera dell'articolo 3, par. 2, del regolamento) dei richiedenti asilo già recepiti in altre giurisdizioni nazionali (Austria e Paesi Bassi), sulla scorta dell'orientamento inaugurato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dal noto caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e ulteriormente sviluppato dalla stessa Corte di Strasburgo e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in più recenti pronunce (per una rassegna ragionata della giurisprudenza in materia cfr. M. MARCHEGIANI, [Il sistema di Dublino ancora al centro del confronto tra Corti in Europa: carenze sistemiche, problemi connessi alle «capacità attuali del sistema di accoglienza» e rilievo delle garanzie individuali nella sentenza Tarakhel c. Svizzera](#), in questa *Rivista*, n. 5/2014, pp. 1107-1116). Tale allineamento risulta particolarmente apprezzabile, non solo per i positivi effetti nel merito delle vicende trattate, ma anche in considerazione del metodo di scrutinio utilizzato dal Consiglio di Stato, in relazione al quale emerge in modo netto la distanza con le valutazioni più sbrigative operate dal Giudice di prime cure.

Le pronunce del T.A.R. Lazio (la n. [12310](#) e la n. [13072](#) del 2015) oggetto di gravame si basano entrambe su un'analisi sommaria e assai contenuta degli elementi a disposizione dell'organo giudicante per accertare l'esistenza delle anzidette «carenze sistemiche» quale presupposto per l'annullamento del decreto di trasferimento degli istanti al Paese di prima accoglienza. Esse si limitano, infatti, a richiamare i rapporti della Commissione europea

contro il razzismo e l'intolleranza (l'ECRI, organo del Consiglio d'Europa) e, solo nel caso relativo alla Bulgaria, anche un ulteriore rapporto del Commissario del Consiglio d'Europa citato dalla difesa del ricorrente. Da tali documenti risulterebbe essere in atto, nei Paesi destinatari della ripresa in carico, una «evoluzione del sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale» così significativa da non consentire di affermare l'esistenza di quelle condizioni di deficienza strutturale, sotto entrambi i profili procedurale e materiale, che renderebbero illegittimo il trasferimento in forza del rischio di sottoporre i beneficiari a trattamenti inumani o degradanti vietati dall'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Tale ricostruzione viene censurata dal Consiglio di Stato, non già attraverso una diversa interpretazione dei medesimi elementi utilizzati dai Giudici di primo grado per formare il proprio convincimento, bensì allargando l'indagine ad altri ritenuti più attendibili, segno del radicale cambiamento di metodo che contraddistingue l'approccio del Giudice del gravame alla questione.

Nella sentenza n. 3999/2016 si legge, così, che «le fonti citate dall'appellante suscitano non poche perplessità sul sistema di asilo vigente in Bulgaria e sulle condizioni critiche dei centri di accoglienza (alcuni veri e propri Centri di detenzione) e, più in generale, sul clima culturale di intolleranza e discriminazione che si respira nella società civile e anche tra i leader al governo nei confronti dei rifugiati entrati nel paese massicciamente specie in conseguenza del conflitto in Siria». Le segnalate perplessità derivano da un'ampia gamma di riscontri documentali, che vanno dal quinto rapporto dell'ECRI sulla Bulgaria, alle denunce dell'UNHCR sui respingimenti illegittimi effettuati dalla polizia di frontiera bulgara e sui trattamenti inumani e degradanti subiti dai richiedenti asilo nel Paese sin dal 2014, al rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa del 22 giugno 2016, al Rapporto annuale 2015-2016 di Amnesty International sulla situazione dei diritti umani nel mondo (cfr. i parr. 1.6-1.9 della sentenza).

Analogamente, nella sentenza n. 4004/2016, il Consiglio di Stato chiarisce come «[f]onti ulteriori e più recenti rispetto al rapporto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza [...] confermano la concretezza delle numerose perplessità che sono già espresse in seno a quello stesso rapporto sul sistema di asilo vigente in Ungheria». Tra queste figurano le notizie di stampa che denunciano le modifiche alla legge sull'immigrazione e la realizzazione di un «muro anti-immigrati», nonché la possibilità di espulsione dei migranti con procedura accelerata e il prolungamento del periodo di detenzione con la possibilità di obbligare i richiedenti asilo a lavori di pubblica utilità a copertura delle spese per il loro mantenimento, tutti elementi «che ben rappresenta[no] il clima culturale e politico di avversione al fenomeno dell'immigrazione e della richiesta di protezione dei rifugiati». A conferma della svolta radicalmente involutiva che negli ultimi mesi ha caratterizzato la gestione delle politiche di asilo e immigrazione in Ungheria sono menzionate, anche in questo caso, le denunce di Human Rights Watch conseguenti alle ispezioni in alcune strutture dedicate, le segnalazioni dell'UNHCR e di Amnesty International, nonché la notizia delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea dopo le modifiche alla normativa sul diritto di asilo introdotte nel luglio 2016.

In entrambe le pronunce in commento, il Consiglio di Stato ha valutato i citati riscontri documentali alla stregua di «circostanze notorie [...] sufficienti a far ritenere fondato il rischio che il provvedimento impugnato esponga il ricorrente alla possibilità di subire trattamenti in contrasto con i principi umanitari e con l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.». Ciò, se da un lato potrebbe indurre ad avanzare qualche dubbio

circa l'attitudine del supremo Giudice amministrativo a svolgere di un'istruttoria più puntuale per stabilire un canone generale di valutazione dei richiamati elementi valido *pro futuro*, dall'altro appare evidente l'intenzione di innalzare la soglia della tutela garantita ai richiedenti asilo in simili circostanze fino al punto di attribuire un rilievo decisivo al *fumus persecutionis* desumibile da un insieme di fonti documentali tra loro congruenti seppur eterogenee (notizie di stampa, segnalazioni e rapporti di agenzie internazionali a carattere governativo e di ONG) e non idonee, ove singolarmente considerate, a determinare in modo irrevocabile il convincimento dell'organo giudicante (com'è il caso, ad esempio, dei rapporti dell'ECRI, che avevano persuaso il T.A.R. a ritenere legittimo il provvedimento di trasferimento sul presupposto della fase di «evoluzione» che i sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo bulgaro e ungherese stavano attraversando).

In ultima analisi, la tendenza manifestata dalle segnalate decisioni di andare oltre un esame circoscritto e superficiale degli elementi di valutazione della qualità dei sistemi nazionali di accoglienza dei richiedenti asilo è certamente apprezzabile, specie tenuto conto dell'appiattimento del Giudice di prime cure sulle posizioni assunte dall'autorità amministrativa (sulla quale per prima – sembra utile rammentare – dovrebbe gravare l'onere di verificare la sussistenza di eventuali carenze sistemiche nei Paesi di prima accoglienza prima di acconsentire all'avvio della procedura di ripresa in carico), a patto, però, che tale tendenza si consolidi e strutturi mediante l'individuazione di elementi di riscontro affidabili nella generalità dei casi. A tal fine, l'apporto fornito dall'attività di osservazione e di *reporting* condotta dall'UNHCR e dalle ONG di settore appare essenziale, proprio in ossequio alla segnalata esigenza di basare ogni decisione idonea a incidere sul godimento di diritti individuali di natura inviolabile su uno scrutinio effettivo e non meramente formale.

NICOLA COLACINO