



anno V, n. 1, 2015
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

La sicurezza dei richiedenti asilo in Italia e il Regolamento di Dublino: commento alla sentenza n. 29217/12 della Corte europea dei diritti umani

di Beatrice Catallo *

1. Introduzione

Le politiche europee volte a regolamentare e coordinare l'accoglienza e le domande di asilo negli Stati Membri sono disciplinate da un sistema di regole condiviso: il Sistema di Dublino. Questo sistema, composto dal Regolamento di Dublino e dal sistema Eurodac, consiste in un insieme di norme e meccanismi con cui l'Ue stabilisce quale Stato membro sia competente per l'esame di ciascuna domanda di protezione internazionale¹.

* Dottoressa magistrale in Studi europei.

¹ Le forme di protezione internazionale attribuite a chi arriva in Italia sono essenzialmente due: lo "status di rifugiato" e la "protezione sussidiaria". Per quanto riguarda la prima modalità, a chi viene riconosciuto rifugiato viene rilasciato un permesso con validità quinquennale e, senza ulteriore verifica delle condizioni, rinnovabile. Al titolare di protezione sussidiaria, invece, viene concesso un permesso di soggiorno di durata trien-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

Questo sistema creato il 15 gennaio 1990 in Irlanda con la firma di una prima Convenzione è stato poi soggetto a diverse revisioni fino all'attuale Regolamento europeo n. 604/2013, approvato il 26 giugno 2013, noto come "Dublino III"². L'obiettivo iniziale nell'idea dei suoi fondatori era, da una parte, quello di garantire che almeno uno degli Stati membri prendesse in carico il richiedente e, dall'altro, di prevenire la presentazione di domande di asilo multiple da parte di una sola persona.

Tuttavia, a un anno dalla sua entrata in vigore il 1° gennaio 2014, il Regolamento "Dublino III" si è guadagnato anche aspre critiche: le censure vanno dal suo impatto negativo sulle vite dei rifugiati, ai problemi

nale e, previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione, rinnovabile.

Per un'analisi della protezione internazionale in Italia nel periodo 2013-2014 cfr. Anci, Cittalia, Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Sprar, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia nel 2014*, ottobre 2014.

² Il sistema di Dublino determina quale Stato membro dell'Unione Europea è responsabile ad esaminare una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un Paese Terzo. Questo sistema è composto dal Regolamento di Dublino e dal regolamento Eurodac (European Dactyloscopy) grazie al quale le impronte digitali di ogni richiedente asilo sono rilevate ed inviate ad una banca dati. Questi due strumenti consentono così di stabilire dove è avvenuto il primo ingresso in Europa di una persona richiedente asilo e quindi di attribuire a quel Paese l'onore dell'esame di un'eventuale domanda.

Il Regolamento di Dublino è stato revisionato a più riprese: la prima Convenzione di Dublino (97/c 254/01) risale al 15 giugno 1990 (Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee), questa è stata successivamente revisionata nel febbraio 2003 con il Regolamento di Dublino II (n. 343/2003); ed infine dal 1° gennaio 2014 è in vigore il Regolamento di Dublino III (n. 604/2013). Per un approfondimento sul "Sistema europeo comune di asilo" cfr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

burocratici che accompagnano le procedure, passando per la diversa applicazione delle regole all'interno dei Paesi europei.

Per quanto riguarda l'Italia, l'aumento dei flussi migratori, in particolare modo con gli arrivi dal Nord Africa a partire dal 2011, ed il conseguente incremento del numero di stranieri presenti nelle strutture di accoglienza della penisola obbliga ad una riflessione sullo stato dell'arte in materia di politiche di accoglienza e di regolamentazione delle domande di asilo.

Questa riflessione deve però avvenire alla luce di una recente pronuncia della Corte europea dei diritti umani che ha rimesso in discussione l'intero Sistema europeo comune di asilo.

2. L'orientamento della Corte europea dei diritti umani

Il 4 novembre 2014 nella sentenza n. 29217/12 (Affare Tarakhhal c. Suisse) la Corte di Strasburgo ha fermato il trasferimento in Italia di una famiglia afgana (padre, madre e sei figli) richiedente protezione internazionale e transitata nel Paese nel 2011 prima di arrivare in Svizzera³.

³ La famiglia Tarakhel era giunta via mare in Italia, dalla Turchia, il 16 luglio 2011. Qui, dopo la procedura di identificazione, la coppia e i primi cinque figli furono sistemati in una struttura di accoglienza messa a disposizione dal Comune di Stignano (in provincia di Reggio Calabria) per poi essere trasferiti al Centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) di Bari. Tuttavia, in seguito alle condizioni di alloggio definite dalla famiglia come "difficili" (a causa di condizioni sanitarie inappropriate, della promiscuità e del generale clima di violenza), quest'ultima decise di lasciare senza autorizzazione il



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

L'importanza di questa decisione risiede nel fatto che per la prima volta la Corte di Strasburgo si è pronunciata contro un rinvio in Italia di richiedenti asilo provenienti da un altro Stato europeo⁴.

La fattispecie all'origine di questo ricorso prende corpo nel luglio del 2011 quando i coniugi Tarakhel e i loro figli raggiungono via mare la Calabria per essere, prima, ospitati in una struttura di accoglienza temporanea e poi assegnati al Cara di Bari⁵. Dopo un breve periodo trascorso

Cara di Bari per dirigersi prima verso l'Austria e successivamente, a causa del rifiuto della domanda di asilo, in Svizzera.

Per una ricostruzione dettagliata della vicenda e della decisione della Corte Europea di Strasburgo cfr. Corte Edu, sentenza n. 29217/12, *Affaire Tarakhel c. Suisse*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147608>.

⁴ L'avv. Loredana Leo, in un commento alla sentenza riportato sul sito dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ricorda come una decisione simile fosse stata presa finora solamente nei confronti della Grecia nella pronuncia M.S.S. c. Belgio e Grecia ([GC], no 30696/09, §§ 57-86, CEDH 2011). In questa sentenza il Belgio era stato condannato per aver rinvio un richiedente asilo verso la Grecia nonostante le comprovate difficoltà del sistema di asilo greco. Per la lettura integrale del commento si rinvia a <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/rischio-i-diritti-umani-dei-richiedenti-asilo-in-italia-rinvio-europeo/>.

⁵ In Italia i centri per l'immigrazione, ovvero le strutture che accolgono gli immigrati irregolari, si dividono in: centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), centri di accoglienza (Cda), centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) e centri di identificazione ed espulsione (Cie). I cittadini stranieri entrati in modo irregolare in Italia sono accolti in questi centri in cui ricevono assistenza, vengono identificati e trattenuti in vista dell'espulsione oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, per le procedure di accertamento dei relativi requisiti. L'analisi e la descrizione di questi centri è riportata nel sito del Ministero dell'interno, nella sezione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (v. dunque <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/politiche-migratorie/centri-immigrazione>).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

nel suddetto centro per richiedenti asilo, il nucleo familiare abbandona il Cara e si trasferisce in Austria, ove deposita una domanda di asilo. Accertata la provenienza dall'Italia grazie alla procedura di identificazione Eurodac, le autorità austriache rigettano però la domanda e presentano una richiesta di presa in carico da parte dell'Italia che, primo Paese di ingresso in Europa, l'accetta formalmente. A questo punto i ricorrenti, espresso il loro disagio per le difficili condizioni e per le complessità nel trovare un lavoro in Italia, si dirigono dall'Austria alla Svizzera, ove il 3 novembre 2011 presentano nuovamente domanda di asilo. Anche la Svizzera tuttavia rigetta la domanda e inoltra una richiesta di presa in carico all'Italia, tacitamente accettata da questa ultima: ai sensi del Regolamento di Dublino, che si applica alla Svizzera in virtù dell'accordo di associazione del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione e la Comunità europea, lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo è il primo Paese di sbarco.

Nel gennaio 2012 l'Ufficio federale delle migrazioni (Odm) rigetta a sua volta la domanda di asilo e ordina il rinvio della famiglia Tarakhhal in Italia⁶. A questo punto l'ordine di espulsione viene impugnato davanti alla Corte amministrativa federale; anche questa volta, il ricorso viene per due volte respinto.

Esaurite le vie di ricorso interne, i ricorrenti si rivolgono alla Corte di Strasburgo, invocando a carico della Confederazione svizzera la violazione di tre disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti

⁶ L'autorità amministrativa svizzera ha stabilito che «le condizioni di vita difficili in Italia non sono un motivo di inesigibilità dell'esecuzione di rinvio. Appartiene all'Italia sostenere i richiedenti. La Svizzera non può infatti sostituirsi alle autorità italiane».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) del 1950: artt. 3 (Interdizione della tortura), 8 (Rispetto della vita privata e familiare) e 13 (Diritto ad un ricorso effettivo)⁷. In primo luogo, la famiglia afgana ha sostenuto che un loro rinvio in Italia li avrebbe esposti a un trattamento inumano e degradante (violazione art. 3). Tale rischio nasceva dall'assenza di garanzie di assistenza individuale dovute alle carenze che, secondo gli stessi, affliggono il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo. Inoltre un loro ritorno in Italia, luogo in cui non hanno legami e di cui non parlano la lingua, rappresenterebbe una violazione della loro diritto al rispetto familiare (violazione art. 8). Infine i coniugi Tarakhal hanno affermato che le autorità svizzere non avevano avuto considerazione per la loro situazione familiare e non avevano esaminato con sufficiente attenzione la loro denuncia (violazione art. 13).

Il 18 maggio 2012 la Grande Chambre della Corte di Strasburgo, in attesa di pronunciarsi nel merito, ha sospeso la procedura di espulsione verso la penisola sulla base dell'art. 39 del suo regolamento⁸.

⁷ I citati articoli della Cedu, firmata a Roma nel 1950, recitano rispettivamente: «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani e degradanti» (art. 3); «Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. [...]» (art. 8); «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali» (art. 13).

⁸ L'articolo 39 (Misure provvisorie), Titolo II cap. I, del Regolamento della Corte europea dei diritti umani stabilisce che «[l]a camera o, se nel caso, il presidente della sezione o un giudice di permanenza designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono, su richiesta di una parte o di ogni altra persona interessata, ovvero



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

Infine, il 4 novembre 2014 la Corte europea si è espressa a maggioranza contro il rinvio in Italia della famiglia afgana: in considerazione della situazione attuale del sistema di accoglienza, un rinvio dei richiedenti asilo nel Paese ai sensi del Regolamento di Dublino comporterebbe una violazione dell'art. 3 della Convenzione. Infatti il divieto contemplato in quell'articolo impone agli Stati contraenti di non espellere un richiedente asilo ogniqualvolta sussistano dei motivi seri e comprovati di ritenere che nello Stato di destinazione il soggetto espulso corra un reale rischio di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti.

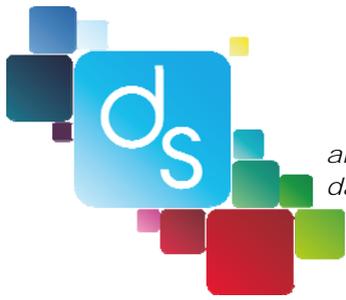
Secondo la Corte europea, la Confederazione svizzera è inoltre impegnata a rispettare la cosiddetta "clausola di sovranità", inserita nell'art. 3 par. 2 del Regolamento Dublino 2 e oggi prevista nell'art. 17 par. 1 del Regolamento aggiornato, in virtù della quale viene attribuita agli Stati la facoltà di esaminare una domanda di asilo introdotta nel proprio paese anche quando lo Stato membro competente ai sensi del Regolamento di Dublino risulta essere un altro⁹.

d'ufficio, indicare alle parti le misure provvisorie la cui adozione è ritenuta necessaria nell'interesse delle parti o del corretto svolgimento della procedura [...]».

⁹ L'art. 17 par. 1 del Regolamento Dublino III prevede che «ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. [...]».

Come stabilito dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Zuheyr Frayeh Halaf* del 30 maggio 2013 (C-528/11), la decisione di esaminare o meno una domanda di asilo è discrezionale e non è soggetta ad alcuna condizione.

Nel paragrafo 2 del suddetto articolo è inoltre prevista una "clausola umanitaria" già contenuta nell'art. 15.1 di Dublino II: si prevede cioè che lo Stato che procede alla determinazione dello Stato competente o lo stesso Stato competente possano, prima che sia



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

In questo caso la Corte ha osservato, sulla base delle raccomandazioni dell'Ufficio dell'Alto commissariato per le Nazioni unite (Unhcr) e della relazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, l'evidente discrepanza tra il numero di domande di asilo presentate nel 2013 (oltre 14.184) e il numero di posti disponibili nelle strutture appartenenti al Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), ossia 9.630¹⁰. Se da una parte la situazione generale del sistema di accoglienza italiano non è tale da impedire qualsiasi rinvio di richiedenti asilo verso l'Italia, d'altra parte, i dati e le informazioni disponibili suggeriscono seri dubbi sulle capacità di tenuta del sistema e non consentono di considerare manifestamente infondato il rischio che un numero significativo di richiedenti asilo siano lasciati senza sistemazione o siano accolti in centri sovraffollati, senza *privacy* o addirittura in condizioni insalubri o di violenza. Le autorità svizzere avevano quindi l'obbligo di ottenere assicurazioni dalle controparti italiane che al loro arrivo i richiedenti asilo sarebbero stati ricevuti in strutture e in condizioni adeguate all'età dei bambini, che rappresentano una categoria particolarmente vulnerabile, e alle necessità della famiglia di rimanere coesa.

Come è stato correttamente osservato, i giudici di Strasburgo hanno utilizzato in questa sentenza un approccio già adottato dalla Corte su-

presa una decisione nel merito, chiedere a un altro Stato «di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente».

¹⁰ Queste cifre si riferiscono ai primi sei mesi del 2013, è quindi probabile che i numeri siano aumentati nel corso dell'anno.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

prema britannica nel caso EM¹¹: considerata sia la situazione generale del Paese, sia quella particolare dei ricorrenti, ciò che risulta rilevante ai fini di un rinvio ai sensi del Regolamento di Dublino è il concreto rischio di trattamenti che violano i diritti fondamentali dei richiedenti anche in assenza di “carenze sistemiche” nei sistemi di accoglienza. La Corte di Strasburgo ha quindi attribuito un’importanza fondamentale alla presenza di minori ed ha valutato in modo negativo la mancanza di informazioni dettagliate ed affidabili da parte del governo italiano sul centro di accoglienza dove i correnti sarebbero stati ospitati e sull’esistenza di condizioni di accoglienza adeguate all’età dei minori¹².

3. Riflessioni in merito alla sentenza

La sentenza della Corte di Strasburgo del 2014 rappresenta l’occasione per analizzare due elementi che, strettamente connessi tra di loro, sottendono alle politiche migratorie: il sistema italiano di acco-

¹¹ Sentenza della Corte Suprema del Regno Unito del 19 febbraio 2014 in cui la *Supreme Court* ha stabilito che per impedire un rinvio ai sensi del Regolamento di Dublino non occorre provare l’esistenza di «carenze sistemiche» nel sistema di accoglienza o nella procedura di asilo del Paese. Infatti, il rischio di un trattamento inumano e degradante, e quindi una violazione dell’art. 3 Cedu, non deriva necessariamente dal fallimento del sistema accoglienza nel suo complesso. Ciò che conta, ai fini di una decisione di rinvio in un altro Paese ai sensi del Regolamento di Dublino, è il rischio reale di trattamento inumano o degradante che corre l’interessato. Questo principio del diritto stabilito dalla Corte inglese guarda in primo luogo alla vulnerabilità del richiedente asilo.

¹² Conclusioni portate avanti su <http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/11/sentenza-tarakhel-contro-svizzera-la.html>.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

glienza dei richiedenti asilo, l'impatto del sistema di Dublino sulla vita dei rifugiati.

In entrambi i casi diversi studi e contributi, alcuni dei quali utilizzati dalla stessa Corte europea nella sua decisione, hanno approfondito e discusso le suddette questioni.

Per quanto riguarda il primo tema di questa riflessione, l'Unhcr ha stilato nel luglio 2013 alcune «Raccomandazioni concernenti importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia»¹³. In questo documento si riportano dei forti ritardi nelle registrazioni delle domande di asilo: attualmente in media, secondo le osservazioni dell'Unhcr, un richiedente asilo può attendere tra i quattro e i sei mesi tra la registrazione della sua domanda di asilo e la decisione della Commissione territoriale¹⁴. In al-

¹³ Unhcr, The Un Refugee Agency, *Raccomandazioni dell'Unhcr sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013. Nel giugno 2012, l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (Unhcr) ha formulato alcune «Raccomandazioni sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia» al fine di contribuire al dibattito nazionale sull'asilo e di promuovere un'ulteriore armonizzazione delle politiche e delle prassi italiane in materia di asilo con gli standard internazionali ed europei. Nel gennaio 2013, l'Unhcr ha pubblicato il documento *Italia paese di protezione?*, in cui si evidenziava il perdurare di diverse lacune nel sistema d'asilo italiano, in particolare nelle tematiche relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati e all'integrazione. Il documento si rivolgeva ai candidati alle elezioni nazionali, affinché nei loro programmi elettorali prestassero attenzione alle questioni legate all'asilo.

¹⁴ Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono gli organismi competenti in materia di procedura di asilo in prima istanza, e sono situate nei pressi dei grandi centri di accoglienza (Mineo, Crotone) o delle grandi città (Roma, Milano). Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, «[L]e Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, [...], assumono la denominazione di: "Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale", di



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

cuni casi sono stati segnalati anche periodi di attesa di dodici mesi. Questi ritardi possono avere come conseguenza un accesso tardivo al sistema di accoglienza nonché un prolungamento nella gestione e nella revisione dei *dossier* dei richiedenti asilo.

È necessario precisare che alle difficoltà di gestione all'interno delle Commissioni territoriali, e quindi a un problema "qualitativo", si aggiunge un problema "quantitativo", dovuto al basso numero di Commissioni esistenti: carenza che allunga ulteriormente i tempi di presa in carico delle domande di asilo.

Inizialmente con il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, e con il relativo decreto ministeriale di attuazione del 6 marzo 2008, sono state individuate complessivamente dieci Commissioni territoriali con tre sedi in aggiunta a quelle già presenti: Torino, Bari e Caserta¹⁵. Tuttavia, con il de-

seguito: "Commissioni territoriali". Le Commissioni territoriali sono insediate presso le prefetture che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno».

¹⁵ Le sedi e le relative competenze delle Commissioni territoriali, come riportato dal Ministero dell'Interno, sono: Gorizia (competenza sulle domande presentate nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige), Milano (competenza sulle domande presentate nella regione Lombardia), Roma (competenza sulle domande presentate nelle regioni Lazio, Sardegna e Umbria), Foggia (competenza sulle domande presentate nelle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani), Siracusa (competenza sulle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania), Crotone (competenza sulle domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata), Trapani (competenza sulle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna), Bari (competenza sulle domande presentate nelle province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto), Caserta (competenza sulle domande presentate nelle regioni Campania, Molise, Abruzzo e Marche), Torino (competenza sulle domande presentate nelle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

creto-legge 22 agosto 2014, n. 119, «Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno», sono state introdotte delle importanti novità su questo punto. In primo luogo è stato stabilito che alle dieci Commissioni oggi presenti (Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, Trapani, Bari, Caserta e Torino) potranno esserne aggiunte altre dieci e, in caso di necessità, sarà possibile aumentare il numero delle sezioni fino a raggiungere un massimo di trenta; inoltre, per quanto riguarda la competenza all'esame delle domande di protezione internazionale, questa può essere individuata, con provvedimento del Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione nonché dei mutamenti di residenza o domicilio comunicati dall'interessato.

Infine, considerato «che a seguito dell'instabilità di alcuni Paesi dell'area mediterranea si è determinato un forte incremento dei flussi migratori verso l'Italia con conseguente consistente aumento del numero delle domande di asilo», con il decreto del Ministero dell'interno del 10 novembre 2014 si è prevista una «rideterminazione del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale». Ai sensi dell'art. 2 del suddetto decreto, sono state istituite sino al 31 dicembre 2015 delle nuove sezioni composte dai membri supplenti della rispettiva Commissione territoriale, che vanno a sostituire le Commissioni e le sezioni esistenti¹⁶.

¹⁶ Ai sensi dell'articolo 4, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono istituite sino al 31 dicembre 2015 nell'ambito delle sotto elencate Commissioni territoriali le seguenti sezioni composte dai membri supplenti della rispettiva Commissione



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

L'obiettivo di questa razionalizzazione del sistema delle Commissioni territoriali portata avanti negli anni è quello di ridurre i tempi in merito alla presa in carico e alle decisioni sulle domande di asilo.

Accanto ai problemi sopra descritti, sono state inoltre segnalate difficoltà d'accesso alle procedure di asilo a livello dei Centri di identificazione ed espulsione (Cie): queste difficoltà sono dovute principalmente a

territoriale: Commissione territoriale di Bari, sezione di Bari, con competenza nelle province di Bari e Matera; Commissione territoriale di Bologna, sezione di Forlì, con competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini; Commissione territoriale di Catania, sezione di Catania con competenza nella provincia di Catania, e sezione di Enna con competenza prioritaria nella provincia di Enna; Commissione territoriale di Crotone, sezione di Crotone con competenza prioritaria nelle province di Crotone, Catanzaro, e sezione di Reggio Calabria con competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza, Vibo-Valentia; Commissione territoriale di Firenze, sezione di Perugia con competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo; Commissione territoriale di Milano, sezione di Milano con competenza nelle province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza; Commissione territoriale di Roma, sezione di Roma I, sezione di Roma II, sezione di Roma III, con competenza nella Regione Lazio, e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo, Rieti, e sezione di Frosinone con competenza prioritaria nelle province di Frosinone, Latina; Commissione territoriale di Salerno, sezione di Campobasso con competenza prioritaria nella Regione Molise; Commissione territoriale di Siracusa, sezione di Caltanissetta con competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta, e sezione di Ragusa con competenza prioritaria nella provincia di Ragusa; Commissione territoriale di Torino, sezione di Torino con competenza prioritaria nella Regione Valle d'Aosta e nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli, Novara, e sezione di Genova con competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria; Commissione territoriale di Trapani, sezione di Trapani con competenza prioritaria nella provincia di Trapani, e sezione di Agrigento con competenza prioritaria nella provincia di Agrigento; Commissione territoriale di Verona, sezione di Padova con competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia, Rovigo.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

una mancanza di assistenza e informazione giuridica nonché a ostacoli burocratici. La mancanza di procedure standardizzate in materia di domande di asilo presentate da persone tenute nei Cie ha condotto, in alcuni casi, a ritardi nella trasmissione delle suddette domande alle autorità competenti per l'immigrazione. Questi ritardi possono tuttavia esporre i richiedenti al rimpatrio prima dell'esame della loro domanda di asilo creando, in questo modo, un rischio di respingimento.

Per quanto riguarda l'applicazione del Regolamento di Dublino in Italia, secondo l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, le procedure per determinare quale sia lo Stato competente sono lunghe e in molti casi superano i limiti di tempo prefissati per l'applicazione delle disposizioni¹⁷.

È necessario precisare che gli studi effettuati fino a quel momento avevano già messo in evidenza prima del 2011 delle insufficienze nella capacità di accoglienza dei richiedenti asilo in caso di arrivi di massa. L'arrivo di circa 63.000 persone via mare, proseguito poi per tutto il periodo 2012-2013, ha solo condotto a un ulteriore deterioramento negli *standard* di accoglienza soprattutto a causa del sovraffollamento.

Una volta terminate gli arrivi dal Nord Africa nell'agosto del 2014, inoltre, la strategia di emergenza non è stata ritirata e sostituita da un piano di intervento sistematico e di lungo periodo: questa situazione ha

¹⁷ Secondo l'Unhcr in Italia circa 1.000 persone alloggiano nei Centri di accoglienza in attesa di una decisione quanto alla determinazione dello Stato responsabile in applicazione del Regolamento di Dublino o sono in attesa del loro trasferimento verso lo Stato regolarmente responsabile.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

fatto emergere l'assenza di una pianificazione strutturale e strategica nonché i limiti di un approccio basato sull'urgenza.

Alla luce di questi *deficit*, l'Unhcr ha esortato il governo italiano a garantire al Paese una capacità di accoglienza adeguata alle domande di asilo, in modo che tutti i richiedenti che non possiedono i mezzi di sostegno adeguati ai loro bisogni, possano aver accesso a un'accoglienza appropriata in applicazione alle disposizioni della direttiva europea sulle condizioni di accoglienza¹⁸. D'altra parte si è sottolineata anche la necessità, date le differenze strutturali tra i diversi tipi di centri, di un'armonizzazione delle norme e delle condizioni di accoglienza in tutte le strutture di arrivo verso uno *standard* qualitativo adeguato. Infatti, in applicazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 140/2005 i bisogni particolari dei richiedenti e dei membri della loro famiglia devono essere presi in considerazione in vista dell'accoglienza¹⁹.

Per quanto riguarda i possibili rimedi da mettere in campo per risolvere queste carenze sistemiche, una prima soluzione a questa situazione

¹⁸ Ovvero la direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante «norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri» e la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante «norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale». La direttiva accoglienza riguarda l'accesso alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in attesa che la loro domanda sia esaminata: viene così garantito l'accesso all'alloggio, al vitto, all'assistenza sanitaria e all'occupazione nonché a cure mediche e psicologiche. Infatti, i richiedenti asilo in attesa di una decisione relativa alla loro domanda devono ricevere il necessario aiuto a garantire loro un livello di vita dignitoso.

¹⁹ Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, «Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

si è identificata nella creazione di un dispositivo di monitoraggio sistematico della qualità destinato a garantire un approccio armonizzato in tutte le commissioni territoriali, e di procedure standardizzate per l'individuazione e segnalazione dei richiedenti asilo con bisogni particolari (bambini, vittime di torture e della tratta)²⁰.

L'Alto commissariato ha inoltre incoraggiato le autorità italiane a realizzare dei meccanismi destinati ad ascoltare i richiedenti asilo alloggiati nelle strutture di accoglienza, ad introdurre dei dispositivi di reclamo ed assicurare che le differenze di genere, l'età e i bisogni particolari siano presi in considerazione. Tutte queste novità hanno lo scopo di facilitare la partecipazione attiva dei migranti.

Il quadro che esce dal rapporto dell'Unhcr è quello di un Paese non completamente sicuro per i richiedenti asilo. Infatti, se in generale le norme italiane di protezione per quanto riguarda le procedure di asilo e le attività delle commissioni locali si sono dimostrate soddisfacenti, in particolar modo in termini di tasso di riconoscimento di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale, ancora molto impegno e lavoro

²⁰ Dalla fine del 2012 il Ministero dell'Interno ha deciso di istituire, in parte per colmare le lacune esistenti, nel quadro del progetto *Praesidium* (progetto multi-agenzia – Organizzazione internazionale per le migrazioni, Save the Children Italia, Croce Rossa Italiana – iniziato nel marzo 2006, attualmente operativo in Sicilia, Puglia e Calabria, volto a migliorare le condizioni di accoglienza delle persone che arrivano in Italia via mare) un programma pilota di monitoraggio nei centri gestiti dall'amministrazione. Grazie a questa iniziativa, in tutte le località dove si trovano questi centri è stata costituita una commissione di sorveglianza sotto la presidenza della Prefettura locale ed integrante le sedi della polizia provinciale e le organizzazioni facenti parti di *Praesidium*. Dal punto di vista dell'Unhcr, questa novità rappresenta un primo tentativo per mettere a punto dei meccanismi sistematici di controllo della qualità e di sorveglianza.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

richiede il sistema di accoglienza nel suo complesso. Il miglioramento e il rafforzamento delle capacità e delle condizioni di accoglienza ordinati dallo stesso Governo attraverso il decreto-legge n. 119 del 22 agosto 2014 esigono infatti un incremento delle risorse finanziarie e della pianificazione²¹.

Accanto al Rapporto dell'Unhcr del 2013, altre due contributi hanno analizzato il sistema di accoglienza e la condizione dei richiedenti asilo in Italia.

Il primo è il Rapporto di Nils Muižnieks, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, elaborato a seguito della sua visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012²². Durante questo soggiorno, il Commissario ha riscontrato in primo luogo un'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari che rappresenta «un annoso problema in materia di diritti umani che ha considerevoli ripercussioni negative non solo per le persone interessate e per l'economia italiana, ma anche per il sistema europeo di protezione dei diritti umani nel suo insieme, a causa della continua iscrizione di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo». Gli interventi legislativi varati, per quanto necessari, non sono sufficienti; andrebbero infatti accompagnati da interventi di tipo organizzativo e gestionale in relazione alle attività dei tribunali e dei giudici, conformemente alle linee

²¹ Decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, «Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasioni di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno».

²² CommDH(2012)26. Per una lettura completa del rapporto rimandiamo al sito del Consiglio d'Europa cfr. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1975447>



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

guida della Commissione europea sull'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej).

Per quanto riguarda la protezione dei diritti umani dei richiedenti asilo, il Commissario ha evidenziato come ci siano delle lacune nel sistema italiano di accoglienza dei migranti dovuta all'esistenza di diverse tipologie di centri, alla variabilità degli *standard*, e alle conseguenze determinate dal rapido aumento della capacità di risposta delle strutture durante l'emergenza nordafricana. Il Commissario, al pari dell'Alto commissariato delle Nazioni unite, ha quindi sollecitato l'Italia a sostituire l'apparato esistente con «un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente».

Infine, la Commissione internazionale dei giuristi ha pubblicato nell'ottobre del 2014 un'analisi legale sull'efficacia del sistema giuridico italiano nell'assicurare l'accesso alla giustizia per gli immigrati irregolari che contestano gli ordini di espulsione o il trattenimento amministrativo e quindi sulla loro possibilità di accesso ai diritti civili, culturali ed economico-sociali²³. In questo rapporto si sottolineano le inadeguatezze del sistema italiano in tema di accesso alla giustizia e ai diritti sostanziali e

²³ Commissione internazionale dei giuristi, *Giustizia "precaria" per gli immigrati in Italia. Rapporto di missione*, ottobre 2014. Esistente dal 1952, la Commissione internazionale dei giuristi è composta da sessanta giudici provenienti da tutto il mondo e promuove e salvaguarda i diritti umani attraverso lo stato di diritto, punta ad assicurare uno sviluppo progressivo e un'attuazione del diritto internazionale sui diritti umani e del diritto internazionale umanitario, a garantire la realizzazione dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

procedurali per i migranti, e si auspica l'elaborazione di "riforme sostanziali sia nel quadro giuridico e nelle politiche e prassi dei funzionari italiani incaricati di amministrare il regime delle espulsioni e delle detenzioni, sia nel potere esecutivo sia in quello giudiziario, è d'obbligo per garantire l'accesso equo alla giustizia agli immigrati irregolari"²⁴.

Per quanto riguarda invece il secondo tema di questa riflessione, ovvero l'impatto del sistema di Dublino sulla vita dei rifugiati, un interessante studio è stato condotto dal *Jesuit Refugee Service* in collaborazione con nove partner nazionali dislocati in diversi Paesi europei²⁵. Questo progetto, dal nome «Diasp. Una valutazione dell'impatto del Regolamento di Dublino sull'accesso alla protezione dei richiedenti asilo e un'analisi di buone pratiche implementate nell'Unione europea», ha raccolto circa trenta interviste a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale soggetti alle procedure del Sistema di Dublino. Le interviste riguardavano nello specifico le implicazioni del Regolamento in materia di accesso alle cure mediche, risposta a bisogni e vulnerabilità particolari, assistenza legale, impatto della detenzione, conseguenze della proce-

²⁴ <http://www.immigrazione.it/docs/2014/Italy-Undocumented-justice-Publications-mission-report-2014-ITA.pdf> (consultato il 2 aprile 2015).

²⁵ Il progetto Diasp (*Assessing the Dublin Regulation's impact on asylum seekers' access to protection and identifying best practice implementation in the European Union*), finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati - Refugee Fund Community Actions 2010, ha coinvolto 10 partner nazionali, organizzazioni che assistono persone nelle procedure Dublino: il Centro Astalli in Italia, il Jrs Belgio, il Jrs Germania, il Forum Réfugiés in Francia, l'Hungarian Helsinki Committee in Ungheria, il Jrs Malta, il Centrum Pomocy Prawnej Im. H. Niec' in Polonia, il Jrs Romania, il Jrs Svezia e il Jrs Regno Unito.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

dura sui legami familiari²⁶. Le criticità raccolte in queste interviste riguardano in particolar modo: scarsità dei posti di accoglienza, difficoltà nei ricongiungimenti familiari (tra le persone intervistate 4 su 10 hanno affermato che altri membri della loro famiglia vivono attualmente in un Paese dell'Ue diverso da quello in cui loro stessi si trovano), frammentarietà nella gestione delle diverse strutture di accoglienza sul territorio, disomogeneità negli *standard*, diversa applicazione del Regolamento tra uno Stato e l'altro, mancanza di informazioni esaustive fornite ai richiedenti asilo.

Uno degli aspetti emersi dal progetto Diasp a livello europeo è che «la maggior parte delle persone non sono ben informate in merito alla procedura di Dublino: il 55% degli intervistati ne sapeva poco o nulla»²⁷. Una delle principali conseguenze di questa scarsa informazione è «che la capacità del migrante di accedere ai suoi diritti fondamentali viene fortemente limitata» come, ad esempio, la possibilità di presentare un ricorso effettivo, diritto previsto dagli artt. 13 della Cedu e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Su questo punto dei passi in avanti sono stati fatti con il Regolamento di Dublino III che ha introdotto alcune novità in materia di «diritto di informazione» (art. 4) su tutte le

²⁶ Nel corso di questo progetto sono state intervistate 257 persone in nove diversi Paesi. Di queste, il 59,5% era in attesa di trasferimento e il 40,5% erano già state trasferite da uno Stato ad un altro. V. C. Peri, *La protezione interrotta. L'impatto del Regolamento di Dublino sulla vita dei richiedenti asilo*, Ricerche e analisi Centro Astalli, Aggiornamenti sociali, marzo 2014, pp. 225-236.

²⁷ Nel campione italiano: il 47% delle persone non sapeva come fare per presentare il ricorso contro un ordine di trasferimento e il 64% non era a conoscenza delle clausole discrezionali.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

procedure da fornire «non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale», e l'«obbligo per gli Stati di condurre un colloquio personale» prima che sia adottata la decisione di trasferimento al fine agevolare la procedura di Dublino (art. 5).

In seguito alle analisi effettuate nell'ambito di questo progetto, il *Jesuit Refugee Service* ha infine concluso che il «Regolamento di Dublino non solo non facilita l'accesso al diritto fondamentali degli individui a chiedere protezione ma spesso sconvolge senza ragione la vita delle persone».

4. Conclusioni

La breve trattazione portata avanti fino a qui ha messo in evidenza luci ed ombre del Sistema europeo comune di asilo e del sistema di accoglienza in Italia.

La sentenza della Corte di Strasburgo ha, da un lato, sottolineato i *deficit* e le carenze ancora presenti in Italia rispetto ai compiti di programmazione e gestione degli interventi di accoglienza; dall'altro, ha fatto emergere attraverso la storia di una famiglia le contraddizioni politiche dei Paesi europei.

Il messaggio che si può evincere da questa pronuncia è la necessità di non applicare meccanicamente e genericamente il regolamento di Dublino III, ma di analizzare volta per volta la situazione dei singoli richiedenti, valutando nel dettaglio se nel primo Paese di ingresso la protezione internazionale sia o meno garantita. Infatti, in assenza di tale elemento la domanda di asilo sarà di competenza dello Stato in cui si trova a



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

vivere in quel momento il richiedente: proprio su questo punto la “clausola di sovranità” e la “clausola umanitaria” autorizzano una deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l’esame della domanda di asilo. Quindi la valutazione del rischio di un trattamento inumano e degradante, che deriverebbe dal rinviare un richiedente asilo in altro Paese, deve avvenire sui singoli casi e alla luce delle circostanze dei richiedenti.

Dobbiamo infatti ricordare che l’applicazione del Regolamento di Dublino deve sempre avvenire all’interno della cornice del rispetto dei diritti umani e non deve comportare una violazione degli stessi.

Con l’approvazione del Regolamento di Dublino III diversi passi in avanti sono stati fatti rispetto alle versioni precedenti della Convenzione di Dublino, tuttavia c’è ancora molto da fare. In particolar modo, le critiche che sembrano emergere dagli studi analizzati sono essenzialmente due: il Sistema non tiene conto delle aspirazioni dei singoli (legami familiari o culturali con alcuni Paesi) e non considera le concrete prospettive di vita dei richiedenti nei diversi Stati europei (ad esempio la possibilità di trovare un’occupazione).

A questo punto, le riforme che si impongono come necessarie riguardano la realizzazione di un sistema di asilo e accoglienza omogeneo all’interno dell’Ue, come stabilito dall’articolo n. 78 Tfeue²⁸; interventi sistematici e non limitati nel tempo in Italia, nonché politiche e strategie per l’inserimento socio-economico dei migranti.

²⁸ Ovvero «l’instaurazione di una procedura comune e uno *status* uniforme valido in tutta l’Ue per i titolari della protezione internazionale».



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Osservatorio sulla giurisprudenza

Tuttavia, accanto a questi interventi è fondamentale un forte impegno politico e una *governance* solida da parte degli Stati europei: l'immigrazione attraverso il Mar Mediterraneo non è un problema nazionale ma un problema globale e specialmente europeo.

È necessario intensificare i propri sforzi verso una politica migratoria europea complessiva basata su «una maggiore solidarietà fra gli Stati membri e che consenta all'Ue di rispondere meglio alle sfide poste dalla migrazione» come auspicato dalla Commissione europea nel maggio 2014²⁹.

I Paesi europei devono farsi trovare politicamente e giuridicamente preparati ai continui cambiamenti che il mondo sta attraversando: è necessaria una risposta comune basata su quei valori universali della dignità umana, dell'uguaglianza, della solidarietà che, iscritti nel Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali, fondano la stessa Unione europea³⁰.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 4 maggio 2011, dal titolo *Comunicazione sulla migrazione* [COM(2011) 248].

³⁰ A questo proposito il Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali recita: «L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto».