

Immigrazione e asilo

Comitato ONU contro la tortura e rinvii 'Dublino' dalla Svizzera verso l'Italia

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I fatti in causa. – 3. I punti di diritto. – 4. L'impatto della decisione sulla Svizzera.

1. La recente decisione del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura nel caso *A.N. contro Svizzera* si inserisce nel solco di precedenti pronunce che, smentendo l'assunto alla base del Regolamento (UE) n. 604/2013, detto 'Dublino', hanno constatato a più riprese che non tutti gli stati membri

 Comitato contro la tortura, *A.N. c. Svizzera*, Communication No. 742/2016, *Decision* del 3 agosto 2018, UN Doc. CAT/C/64/D/742/2016 del 21 settembre 2018 (www.juris.ohchr.org)

hanno strutture di ricezione e accoglienza che funzionano nello stesso modo, e che rispettano i medesimi standard. In particolare, ancora una volta in questo caso è messa in discussione l'adeguatezza delle strutture di accoglienza italiane per i richiedenti asilo, soprattutto ove questi ultimi presentino particolari tratti di vulnerabilità, come nel caso delle vittime di tortura. Se da un lato tale decisione riconferma la precarietà e la inefficacia del sistema italiano, dall'altro essa non concerne direttamente l'Italia, quanto piuttosto i rinvii effettuati verso il nostro paese dalla Svizzera: ancora una volta dopo *Tarakhel* (Corte europea dei diritti umani, *Tarakhel c. Svizzera*, ricorso n. 29217/12, sentenza del 4 novembre 2014) dunque, le autorità elvetiche si trovano a rispondere di un uso eccessivamente meccanico e superficiale delle regole di 'Dublino', e del rischio che, schiacciati in questa procedura, i richiedenti asilo perdano le tutele e le garanzie alle quali hanno diritto. Dopo una breve presentazione dei fatti in causa, ed un'analisi della decisione del Comitato contro la Tortura, il presente contributo si soffermerà in particolare proprio sull'impatto che questa decisione potrebbe avere sull'implementazione svizzera del regolamento europeo 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».

2. A.N. vive nella provincia di Hagaz, in Eritrea. Un mattino del 2008 si sveglia e scopre che i membri della squadra di calcio locale che aveva ospitato per la notte sono scappati, verosimilmente lasciando clandestinamente il paese. A.N. viene considerato responsabile per la fuga dei compagni, arrestato e incarcerato, interrogato a più riprese, picchiato, minacciato e umiliato. Viene condannato (senza poter vedere un giudice, o un avvocato) a cinque anni di pena detentiva, che sconta in una struttura sovraffollata, in condizioni subumane. Appena rilasciato, nel 2013, tenta una prima volta la fuga, ma viene di nuovo catturato, arrestato e gravemente maltrattato, dopodiché arruolato a forza nei ranghi dell'esercito eritreo in qualità di ufficiale di pattuglia. Riesce infine a lasciare il paese nel 2014, dopo un viaggio attraverso il Sudan e la Libia viene raccolto da una nave italiana e portato prima a Milano, poi a Verona, dove gli vengono prese le impronte digitali. Dopo quattro giorni A.N. continua il suo viaggio e, nel settembre del 2015, raggiunge la Svizzera: a Ginevra, dove risiede il fratello, A.N. deposita la sua do-

manda di asilo e comincia un percorso di sostegno e recupero terapeutico, necessario per curare la sindrome da stress post-traumatico diagnosticatagli dai medici elvetici.

Dopo aver valutato la sua domanda di protezione internazionale tuttavia, le autorità svizzere decidono di rinviare A.N. in Italia, in applicazione del regolamento 'Dublino III': dal momento infatti che il richiedente asilo è passato da Milano, e che a Verona gli sono state prese le impronte digitali, l'Italia è responsabile per la decisione sulla sua domanda d'asilo. La documentazione trasmessa dalle autorità svizzere a quelle italiane contiene anche il certificato medico del richiedente, tradotto in inglese, che conferma che A.N. necessita di terapie specifiche, senza tuttavia menzionare il fatto che egli sia altresì una vittima di tortura. Una volta in Italia A.N. non riceve tuttavia alcun tipo di supporto o di sostegno, e deve dormire per strada la notte del suo arrivo. Dopo qualche settimana, pertanto, torna in Svizzera dove deposita una nuova domanda d'asilo. Di nuovo le autorità svizzere decidono che deve essere rinvio in Italia: questa volta, nella documentazione preparata dalle autorità elvetiche per le controparti italiane manca qualsiasi riferimento alle specifiche circostanze del richiedente. A.N. deposita quindi un ricorso presso il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, e nel febbraio del 2017 il Comitato ordina alla Svizzera di non portare a termine il rinvio verso l'Italia nelle more della decisione.

3. A partire quanto meno dall'estate del 2015 il sistema di asilo italiano è in uno stato di 'crisi cronica'. Diverse organizzazioni (OSAR, "Is mutual trust enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy", 9 febbraio 2017, disponibile su www.osar.ch; CIR, "Le strade dell'integrazione - Ricerca sperimentale qualitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni", giugno 2012, disponibile su www.cir-onlus.org; Medici senza frontiere, "Traumi ignorati - richiedenti asilo in Italia: un'indagine sul disagio mentale e l'accesso ai servizi sanitari territoriali", 15 giugno 2016, e Medici senza frontiere, "Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti formali e marginalità sociale", marzo 2016) descrivono i meccanismi di ricezione e accoglienza come precari, inaffidabili e inadeguati. Il ricorrente, A.N., sostiene che in caso di rinvio verso l'Italia egli non avrebbe la possibilità di accedere all'assistenza medica della quale ha bisogno e che verrebbe in questo modo privato del suo diritto ad una riabilitazione, in violazione dell'art. 14 della Convenzione contro la tortura e i trattamenti crudeli, disumani o degradanti (Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, adottata il 10 dicembre 1984, UN Doc., A/RES/39/46) (A.N. c. Svizzera, cit., comma 3.6). Le circostanze che dovrebbe fronteggiare in Italia rappresenterebbero, inoltre, di per sé stesse una violazione del divieto di trattamenti crudeli, disumani o degradanti, di cui all'art. 16 della medesima Convenzione, nonché dell'art. 3, il quale vieta alle parti contraenti di rinviare chiunque verso un altro Stato, qualora vi siano «serie ragioni» di credere che in tale Stato egli potrebbe essere sottoposto a tortura (A.N. c. Svizzera, cit., comma 3.7).

La replica della Svizzera è duplice. *De facto*, i rappresentanti della Segreteria di Stato per le migrazioni sminuiscono la gravità delle condizioni del richiedente, ridimensionano l'importanza della relazione tra quest'ultimo e il fratello (A.N. c. Svizzera, cit., comma 4.3), e negano che il sistema di accoglienza italiano sia in uno stato di «crollo strutturale» come quello greco (A.N. c. Svizzera, cit., comma 4.2). *De iure*, inoltre, la Svizzera sostiene che l'art. 14 CAT non troverebbe applicazione, perché soggetto a limitazione territoriale: l'obbligo di fornire riparazione, risarcimento e riabilitazione sarebbe limitato

alle sole vittime di atti di tortura commessi nel territorio dello Stato parte, o da, o contro i suoi cittadini (*A.N. c. Svizzera*, cit., comma 4.1). L'art. 3 non sarebbe, inoltre applicabile in quanto la portata dell'obbligo di non respingimento non si estenderebbe alle situazioni di maltrattamenti previste dall'art. 16 CAT (*A.N. c. Svizzera*, cit., comma 4.1).

Il Comitato dà ragione al richiedente. Vista la grave situazione del sistema di asilo italiano, le circostanze specifiche del richiedente e l'importanza fondamentale della relazione con il fratello nel percorso di recupero e di guarigione, la Svizzera avrebbe dovuto «svolgere un accertamento individualizzato delle condizioni del richiedente, tenendo in modo particolare conto delle sue specifiche vulnerabilità in quanto richiedente asilo e vittima di tortura, invece di limitarsi ad assumere che egli non fosse particolarmente vulnerabile e che sarebbe stato in grado di ottenere un trattamento medico adeguato in Italia» (*A.N. c. Svizzera*, cit., comma 8.6, traduzione dell'autrice). Di conseguenza, la Svizzera ha mancato perché non ha accertato se «in Italia vi fossero dei servizi di riabilitazione effettivamente disponibili ed accessibili al ricorrente, così da poter garantire il suo diritto ad una riabilitazione, in quanto vittima di tortura» e perché non ha cercato di ottenere dalle autorità italiane «garanzie sufficienti che il richiedente avrebbe avuto immediato e continuo accesso alle terapie fino a quando ne avesse avuto bisogno» (*A.N. c. Svizzera*, cit., comma 8.8, traduzione dell'autrice). Non avendo svolto questa indagine, parametrata sui bisogni e le necessità di A.N., in concreto, le autorità svizzere hanno rischiato di esporlo a un grave rischio di danno irreparabile. Inoltre, esse avrebbero potenzialmente anche potuto spingerlo a cercare protezione altrove, così ulteriormente esponendolo al rischio di rinvio 'a catena' verso il suo paese d'origine. Il Comitato ricorda infine che il confine definitorio tra tortura e trattamento crudele, inumano e degradante è piuttosto labile, e che, comunque, «nel caso del richiedente effettivamente i maltrattamenti ai quali sarebbe esposto in Italia potrebbero sicuramente raggiungere un livello paragonabile alla tortura» (*A.N. c. Svizzera*, cit., comma 8.9, traduzione dell'autrice).

4. Il mito dell'«uniformità» dei sistemi di ricezione ed accoglienza a livello comunitario è stato sconfessato ormai in molteplici occasioni (qualche riferimento, senza alcuna pretesa di completezza: S. Fratzke, "Not Adding Up – The Fading Promise of Europe's Dublin System", marzo 2015, disponibile su www.migrationpolicy.org; G.S. Goodwin-Gill, "The Mediterranean Papers - Athens, Naples and Istanbul", settembre 2015, disponibile su www.blackstonechambers.com ; C. Hruschka, "Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission", 17 maggio 2016, disponibile su www.eumigrationblog.eu; F. Maiani, "The Dublin III Regulation: a New Legal Framework for a More Humane System?" in *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, V. Chetail, Ph. De Bruycker, F. Maiani (eds), Leiden, 2016, p.101 ss.). Assieme alla Grecia, l'Italia è da tempo 'sorvegliata speciale' e, sebbene anche recentemente (Corte europea dei diritti umani, *Hussein et al. c. Olanda e Italia*, ricorso n. 27725/10, sentenza del 2 aprile 2013) la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia confermato che le strutture italiane non sono ancora al collasso, è altresì innegabile che la precarietà della situazione presente, ed in particolare la mancanza di supporto e di protezione adeguata per individui vulnerabili sia stata sottolineata più volte. In particolare, manca in Italia un sistema specifico per l'identificazione delle vittime di tortura, le quali spesso hanno anche delle gravi difficoltà ad accedere al sistema sanitario nazionale: il rischio, evidentemente, è che questa categoria di richiedenti asilo 'vulnerabili' finisca per non essere mai identificata, e per attraversare l'intera procedura di asilo senza nemmeno menzionare le proprie

esperienze passate in conseguenza della dissociazione e dello straniamento che sono frequentemente associate ai sintomi dello stress post-traumatico.

In conseguenza di questa situazione, sono numerose le istanze internazionali e nazionali che hanno bloccato i rinvii verso l'Italia: oltre ai ben noti casi decisi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è possibile ricordare che il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha bloccato le espulsioni verso l'Italia di famiglie con figli minori, sulla base del fatto che esse potrebbero integrare una violazione dell'art. 7 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (Comitato dei diritti umani, *Raziyeh Rezaifar c. Danimarca*, Communication No. 2512/2014, *Views* del 18 maggio 2017, UN Doc. CCPR/C/119/D/2512/2014; *Y.A.A. and F.H.M. c. Danimarca*, Communication No. 2681/2015, *Views* del 21 aprile 2017, UN Doc. CCPR/C/119/D/2681/2015). I tribunali francesi, danesi, tedeschi, austriaci, belgi e, recentissimamente, olandesi (tutte le decisioni disponibili su www.asylumdatabase.eu) sono a loro volta arrivati, in alcuni casi sottoposti alla loro cognizione, ad escludere rinvii verso l'Italia temendo, in caso contrario, possibili violazioni dei diritti umani dei migranti coinvolti.

Questo stato di cose concerne la Svizzera direttamente: per il paese elvetico infatti l'Italia non è soltanto una delle principali porte di ingresso all'Europa per i moltissimi richiedenti asilo che cercano successivamente di raggiungere paesi più a nord del nostro, ma è anche, e soprattutto, un vicino piuttosto impegnativo. Di fatto, i rinvii 'Dublino' verso l'Italia rappresentano la parte maggiore della prassi 'Dublino' della Svizzera. Secondo le statistiche rilasciate dal governo svizzero (Segreteria di Stato per le migrazioni – SEM, disponibili su www.sem.admin.ch), dei 4.926 rinvii realizzati dalla Svizzera nel corso dei primi otto mesi del 2018, 1.918 (quindi il 39%) sono stati effettuati verso l'Italia. Il problema, tuttavia, peraltro più volte sollevato dalle organizzazioni attive nel settore nonché dalla società civile, è che nella maggior parte dei casi il rinvio dei richiedenti asilo verso l'Italia viene effettuato in maniera pressoché automatica, senza alcuna valutazione specifica delle esigenze reali del richiedente asilo da rinviare: in conseguenza di ciò i rinvii avvengono in effetti in uno stato di 'vuoto normativo', all'interno del quale il regolamento 'Dublino' viene applicato senza alcuna indagine preliminare a chiunque abbia fatto registrare la propria presenza in Italia. In questo modo, la Svizzera si pone in violazione del medesimo regolamento Dublino il quale prevede esplicitamente che prima di ogni rinvio sia necessario verificare la situazione individuale del richiedente asilo, il suo stato di salute, la presenza di un trauma di natura fisica o psicologica, la presenza di membri della famiglia in uno degli Stati membri, e le condizioni di accoglienza nel paese di destinazione.

Occorre inoltre ricordare che, per quanto rigido e non attento alle esigenze dei richiedenti asilo (i cui 'progetti migratori' notoriamente non sono assolutamente tenuti in considerazione), il regolamento Dublino lascia in effetti un certo margine di manovra agli Stati membri, consentendo loro, in base al suo articolo 17, di «decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o apolide, anche se tale esame non gli compete», oppure «chiedere ad un altro stato membro 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».

Queste clausole, note come clausole 'discrezionali', dovrebbero appunto consentire agli Stati membri di mantenere una certa flessibilità di approccio, e una certa 'umanità', conservando la possibilità di derogare alle previsioni di Dublino per meglio tutelare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Purtroppo, ed in linea con quanto riscontrato

anche a livello europeo, tali clausole discrezionali sono applicate solo molto raramente in Svizzera (OSAR, in *AIDA - Asylum Information Database* disponibile su www.asylumineurope.org).

In base alla procedura dinnanzi al CAT, la Svizzera ha ora 90 giorni per reagire alla decisione e informare il Comitato sulle azioni intraprese per rispondere alle sue osservazioni. Il Centro svizzero per la difesa dei diritti dei migranti, che ha seguito la procedura di A.N. dinnanzi al Comitato, ha nel frattempo adito i due commissari speciali delle Nazioni Unite (Contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, Nils Melzer, e sui diritti umani dei migranti, Felipe González Morales), allegando la sussistenza di un grave deficit di protezione (*'serious protection gap'*) che richiede azione urgente e immediata. Nello specifico, ciò che viene richiesto è che il governo svizzero pubblichi le linee guida che vengono utilizzate per l'identificazione e la protezione delle persone vulnerabili all'interno della procedura di Dublino. È stata inoltre preparata un'interpellanza parlamentare, attualmente pendente davanti alla Camera.

Sull'opportunità di riformare, o financo di eliminare completamente il regolamento di Dublino molte riflessioni sono state spese nel corso degli ultimi anni. Ancora prima, tuttavia, sarebbe di importanza cruciale per la credibilità stessa dell'Unione europea come polo di diritti che il regolamento venisse applicato con trasparenza e con umanità, e non solo come bastione giuridico a difesa dei diversi confini nazionali. In questo senso, è auspicabile allora che la decisione del CAT possa motivare la Svizzera ad un'applicazione più attenta del regolamento Dublino, e che l'Italia possa cogliere questa ennesima decisione critica sul suo sistema di asilo come uno stimolo per garantire che la qualità del suo sistema di accoglienza e ricezione dei richiedenti asilo sia infine in linea con gli standard internazionali.

Lucia Della Torre*

ABSTRACT. UN Committee Against Torture and 'Dublin' Deportations from Switzerland to Italy

The recent decision taken by the CAT in the *A.N. v. Switzerland* case sheds a grim light on the deportations carried out by Switzerland to Italy under the 'Dublin' Regulation. The Committee considers that the deficiencies of the Italian reception system may hinder the therapeutic treatment needed by the applicant as a torture survivor. Deportation from Switzerland to Italy may thus imply a violation of art 3 (*non-refoulement*), art. 14 (right to rehabilitation) and art. 16 (prohibition of ill-treatment) of the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment. The decision may potentially have a very significant impact on the Swiss implementation of the Dublin III Regulation. A more thorough and careful assessment of the peculiarities and vulnerabilities of each case is needed or, in the alternative, a broader use of the sovereignty clause.

Keywords: refugees; deportations; Dublin; torture; vulnerabilities; Switzerland; Italy.

* Giurista presso la sezione legale del *Swiss Refugee Council*, Weyermannsstrasse 10 P.O. Box CH-3001 Berne Switzerland, lucia.dellatorre@fluechtlingshilfe.ch.