

## Immigrazione e asilo

### Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei c.d. 'trasferimenti Dublino': ancora sul caso *Tarakhel*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Il significato del ricorso a garanzie individuali e i suoi profili critici. – 3. *Segue:* le ricadute generali sul sistema di accoglienza. – 4. Conclusioni.

1. La sentenza *Tarakhel* (Corte europea dei diritti umani, *Tarakhel c. Svizzera* [GC], ricorso n. 29217/12, sentenza del 4 novembre 2014) si muove nel solco di una giurisprudenza consolidata che, a partire dalla sentenza *T.I. c. Regno Unito* (Corte europea dei diritti umani, *T.I. c. Regno Unito*, ricorso n. 43844/98, decisione del 7 marzo 2000), si è

prodotta, ad opera di corti nazionali ed europee, in ordine al carattere assoluto della presunzione di sicurezza degli Stati verso cui sono trasferiti i richiedenti asilo ai sensi del regolamento Dublino II (Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003, relativo ai criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, in GU L 50 del 25 febbraio 2003). Nel ribadire la necessità di accantonare la logica della presunzione della sicurezza degli Stati di destinazione, *Tarakhel* si colloca, inoltre, sostanzialmente in continuità con la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (Corte europea dei diritti umani, *M.S.S. c. Grecia e Belgio* [GC], ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011), con la quale i giudici di Strasburgo avevano già stabilito che lo Stato di invio ha l'obbligo di accertare le condizioni esistenti nello Stato di destinazione, imponendo così una logica inversa a quella che voleva la presunzione assoluta della sicurezza e una protezione equivalente tra gli Stati (si veda V. Moreno-Lax, "Dismantling the Dublin System: *M.S.S. v. Belgium and Greece*", in *European journal of migration law* 2012, vol. 14, p. 1 ss.; si veda altresì E. Rebasti, "Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia di asilo", in questa *Rivista* 2011, p. 343 ss.). Da quest'ultima sentenza – dove l'accertamento di deficienze strutturali del sistema di accoglienza ha condotto, com'è noto, a ritenere che non solo sussistesse un rischio reale e concreto per il ricorrente in caso di rinvio, ma anche il presupposto per precludere, in termini assoluti, ogni trasferimento verso la Grecia in applicazione del regolamento Dublino II (si veda E. Rebasti, *op. cit.*, p. 343 ss.) – la pronuncia in esame si distacca nettamente. E ciò, nella misura in cui, anche in assenza di violazioni sistemiche, l'obbligo di sospendere il trasferimento nello Stato di destinazione viene affermato, allorché, come nel caso di specie, si configuri il rischio di trattamenti vietati dall'art. 3 Cedu (per i riferimenti, v. R. Palladino "La 'derogabilità' del 'sistema Dublino' dell'UE nella sentenza *Tarakhel* della Corte europea: dalle 'deficienze sistemiche' ai 'seri dubbi sulle attuali capacità del sistema' italiano di accoglienza", in questa *Rivista* 2015, p. 226 ss.). Più esattamente, la Corte perviene a tale conclusione, alla luce delle circostanze del caso concreto, tenendo conto, in particola-



Corte europea dei diritti umani,  
*Tarakhel c. Svizzera* [GC], ricorso n.  
29217/12, sentenza del 4 novembre  
2014  
([www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int))

re, della condizione di vulnerabilità in cui, come già ricordato nella sentenza *M.S.S.* (par. 251), versano i richiedenti asilo, e in ragione della quale deve essere accordata loro una tutela speciale. Pur ribadendo che le condizioni dei centri di accoglienza in Italia non sono paragonabili a quelle del sistema greco, viene infatti ritenuto plausibile che un gran numero di richiedenti asilo inviati verso l'Italia, e in particolare i minori membri della famiglia Tarakhel, possano rimanere privi di una tutela adeguata (par. 120; per i riferimenti, v. *supra*, lo scritto di R. Palladino, *op. cit.*, p. 226 ss.). Per questo motivo, le autorità svizzere incaricate del trasferimento sono tenute a richiedere alle autorità italiane 'garanzie individuali', tali da assicurare che, una volta rinviiati in Italia, i ricorrenti saranno accolti in strutture e in condizioni adeguate all'età dei bambini e che l'unità del nucleo familiare sarà preservata (par. 120). La semplice dichiarazione, da parte delle autorità italiane, di accogliere in un centro a Bologna i richiedenti asilo, senza indicazioni circostanziate sullo stato e sulle condizioni della struttura, finisce per non essere considerata dalla Corte una garanzia sufficiente ad escludere il rischio di trattamenti vietati dall'art. 3 Cedu. A giudizio di quest'ultima, la Svizzera violerebbe l'art. 3 Cedu se i ricorrenti venissero rinviiati «[...] senza che si siano ottenute in via preliminare garanzie individuali sull'adeguatezza delle condizioni di accoglienza dei minori e sul mantenimento dell'unità familiare» (par. 122). L'ottenimento di garanzie soddisfacenti è, dunque, l'unica condizione in grado di assicurare la compatibilità con il sistema di tutela convenzionale del trasferimento dei richiedenti asilo in Italia. Ed è proprio su detto aspetto che ci si intende qui, brevemente, trattenere.

2. A ben vedere, le garanzie individuali che le autorità elvetiche debbono richiedere a quelle italiane, prima di provvedere all'eventuale trasferimento verso l'Italia, appaiono come il contemperamento proposto dalla Corte al divieto del trasferimento anche in assenza di carenze sistemiche. In una prima approssimazione, la soluzione accolta dalla Corte sembra, anzi, rispondere a una comprensibile esigenza di limitare il proprio controllo rispetto al funzionamento del meccanismo di Dublino per evitare che questo, già messo alla prova dal carattere relativo e non più assoluto della presunzione di una tutela equivalente tra gli Stati, perda ulteriormente la propria capacità di assicurare un trasferimento (quasi) automatico del richiedente asilo. In siffatta prospettiva, la condizione consistente nel richiedere garanzie individuali all'Italia potrebbe infatti esser vista come un richiamo alla esigenza di una collaborazione più stretta tra Stati, in linea peraltro con le nuove condizioni dettate dal regolamento Dublino III (Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relativo ai 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 (rifusione), in GU L. 180/31 del 29 giugno 2013), se è vero che tale regolamento (per i riferimenti, v. *supra*, lo scritto di R. Palladino, *cit.*, p. 226 ss.) evidenzia l'importanza di uno scambio costante di informazioni tra lo Stato di invio e lo Stato di destinazione, prima del trasferimento dei richiedenti asilo (Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, *cit.*, art. 31).

Una certa cautela però si impone. Bisogna, infatti, capire che peso si debba attribuire a tali garanzie individuali e quali conseguenze il ricorso ad esse possa avere in termini di tutela dei richiedenti asilo: il rischio è che possa esserci uno slittamento a favore del ricorso da parte degli Stati del sistema Dublino al meccanismo delle assicurazioni diplomatiche. Basti considerare che, benché le garanzie individuali richieste nel caso *Tarakhel* non

possano essere assimilate alle assicurazioni diplomatiche nella loro accezione più classica, da queste ultime esse non mancano di ereditare tratti rilevanti.

Sul ricorso alle assicurazioni diplomatiche, la Corte si è pronunciata più volte, ma sempre in contesti diversi dal caso di specie. Il riferimento a questo tipo di garanzie all'interno del sistema Dublino rappresenta pertanto un approccio inedito. Tuttavia, il rischio che il ricorso alle assicurazioni diplomatiche produca un abbassamento del livello di protezione internazionale garantito dalla Convenzione, già rilevato in dottrina in termini generali (si veda A. Tancredi, "Assicurazioni diplomatiche e divieto assoluto di *refoulement* alla luce di alcuni recenti pronunzie della Corte europea dei diritti umani", in questa *Rivista* 2010, p. 41 ss.), appare rilevante anche nello specifico caso dei trasferimenti nell'ambito del sistema Dublino.

Dell'effettività delle assicurazioni diplomatiche hanno dubitato fortemente l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), il Comitato contro la tortura e il Comitato dei diritti umani, i quali hanno più volte sollevato la questione dell'inaffidabilità di tali strumenti in ambito internazionale (si veda, per esempio, UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, Ginevra, agosto 2006, disponibile su [www.unhcr.org/ua/img/uploads/docs/Note-Diplomatic-assurances.pdf](http://www.unhcr.org/ua/img/uploads/docs/Note-Diplomatic-assurances.pdf)). Pur mantenendo una certa prudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è invece mostrata disponibile a valutare l'effettività e il fondamento delle assicurazioni diplomatiche offerte caso per caso tenendo conto delle condizioni esistenti in un dato momento (Corte europea dei diritti umani, *Saadi c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 13229/03, sentenza del 29 gennaio 2008; Corte europea dei diritti umani, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, ricorso n. 8139/09, sentenza del 17 gennaio 2012). Ad esempio, nella prassi della lotta al terrorismo o delle espulsioni forzate –dove il ricorso alle assicurazioni diplomatiche è risultato frequente –, un potenziale abbassamento del livello di protezione internazionale veniva 'tollerato' alla luce di un equipollente interesse di tutela, quale la necessità di sicurezza della comunità dello Stato nel quale i sospettati di attività terroristiche si trovavano (A. Saccucci, "Divieto di tortura ed esigenze di sicurezza nel contesto della war on terror: verso una riflessione 'al ribasso' degli obblighi internazionali?", in questa *Rivista* 2009, p. 5 ss.; L. Skoglund, "Diplomatic Assurances Against Torture – An Effective Strategy?", in *Nordic Journal of International Law* 2008, p. 319 ss.). Di fatto, pur riaffermando costantemente il carattere assoluto del divieto di *refoulement* a fronte del rischio di tortura e di trattamenti contrari all'art. 3 Cedu (Corte europea dei diritti umani, *Chahal c. Regno Unito*, ricorso n. 22414/93, sentenza del 15 novembre del 1996), la Corte ha finito con il considerare rilevanti interessi contrapposti di egual tenore, dando in questo contesto un certo peso anche al ricorso alle assicurazioni diplomatiche.

Nel caso della famiglia Tarakhel, il trasferimento non era tuttavia determinato da esigenze di tutela della sicurezza nazionale, quanto piuttosto dall'interesse degli Stati europei a una gestione coordinata delle domande di asilo, gestione alla quale è funzionale la semplificazione delle procedure di trasferimento verso lo Stato responsabile. Al tempo stesso, va sottolineato che la rilevanza attribuita dalla Corte alle garanzie individuali è la conseguenza di un esame circostanziato del caso di specie, volto a garantire una tutela effettiva e concreta ai ricorrenti, che tenga conto della loro particolare vulnerabilità; in questo caso non sembra, perciò, prospettabile alcun abbassamento del livello di protezione internazionale.

3. Se, per le ragioni appena dette, il ricorso alle assicurazioni diplomatiche potrebbe apparire giustificato, occorre tuttavia tenere conto delle ricadute in termini generali di un simile approccio. Al riguardo, una prima questione attiene all'incidenza delle assicurazio-

ni diplomatiche nella qualificazione di uno Stato come sicuro e alle dinamiche che un ricorso a tali garanzie è suscettibile di determinare nella logica dei trasferimenti verso lo Stato competente ad analizzare la domanda di asilo. Occorre, in particolare, domandarsi se il meccanismo di garanzie individuali indicato dalla Corte non finisca per distogliere l'attenzione degli Stati dal problema di assicurare che il sistema d'asilo di ciascuno Stato rispetti in via generale adeguati livelli di protezione. Le assicurazioni diplomatiche sono, infatti, uno strumento finalizzato ad assicurare determinate condizioni a un singolo individuo, non anche ad agevolare il consolidamento generale di un sistema di accoglienza adeguato in quel particolare Stato. Detto in altri termini, il rischio è quello di ridurre il sistema a risposte individuali, perdendo di vista l'esigenza di creare condizioni generali di accoglienza dei richiedenti asilo pienamente conformi agli obblighi convenzionali.

Ulteriori ragioni di perplessità riguardano il fatto che nella sentenza non sembrano chiarite con precisione le condizioni che possano giustificare la richiesta di garanzie individuali. Questo punto è stato sollevato soprattutto nell'opinione parzialmente dissenziente dei giudici Casadevall, Berro-Lefèvre e Jäderblom (*Joint Concurring Opinion* dei giudici Casadevall, Berro-Lefèvre e Jäderblom, *Tarakbel c. Svizzera* [GC], Corte europea dei diritti umani, ricorso n. 29217/12, sentenza del 4 novembre 2014, pp. 54-55). Tale opinione ha investito, infatti, i presupposti alla luce dei quali è sembrato necessario richiedere garanzie individuali alle autorità italiane: non essendo stata rilevata una deficienza sistemica né un rischio sostanziale e concreto di trattamento inumano e degradante, i giudici dissenzienti si chiedono quale allarme giustifichi l'imposizione in capo alle autorità svizzere di chiedere all'Italia ulteriori garanzie rispetto a quelle già fornite. Un altro dubbio sollevato dai giudici dissenzienti è se tali garanzie individuali debbano essere fornite per tutti i richiedenti asilo in quanto parte di una categoria vulnerabile di individui, ovvero per i soli minori o le famiglie con minori, destinatarie, queste ultime, di una tutela ancor più specifica (ivi, p. 57).

Rimane, infine, un'ulteriore questione riguardante l'incidenza che un meccanismo di assicurazioni diplomatiche, come quello prospettato dalla Corte, può avere sul principio di solidarietà degli Stati membri dell'Unione europea. Il fatto che lo Stato di destinazione fornisca garanzie individuali può costituire un alibi per lo Stato che intenda sottrarsi al principio di condivisione delle responsabilità che sottende il sistema Dublino. Tale meccanismo potrebbe finire per lasciare ancor più margine di manovra agli Stati membri, i quali potrebbero deliberatamente rifiutarsi di offrire garanzie per evitare di farsi carico del rinvio di richiedenti asilo. In altri termini, non è da escludersi *a priori* che quella di non fornire garanzie possa rappresentare una strategia utilizzabile dagli Stati di primo ingresso, allo scopo di favorire una ulteriore riforma del sistema dei trasferimenti, tendente a non lasciare ad essi l'onere dell'esame delle domande degli arrivi in massa.

4. Riassumendo, la posizione espressa dalla Corte nel caso *Tarakbel* appare, in primo luogo, un ulteriore passo nella direzione di una maggiore garanzia dei diritti fondamentali nel sistema Dublino, se è vero che quest'ultimo non viene considerato solo come un meccanismo inteso a velocizzare e rendere efficienti i trasferimenti dei richiedenti verso gli Stati competenti; in una simile ottica, la novità consistente nell'imporre garanzie individuali a beneficio di singoli richiedenti che possano correre il rischio di trattamenti inumani o degradanti negli Stati di destinazione può essere salutata favorevolmente.

Tuttavia, non va trascurato il rischio che il ricorso alle garanzie individuali possa far perdere di vista l'esigenza che gli Stati garantiscano, in via 'generale', la presenza di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, le quali siano conformi agli standard di tutela richiesti dalla Convenzione. E' infatti da sottolineare che la sommatoria di singole tutele

individuali è cosa ben diversa, rispetto a un meccanismo generale di tutela, com'è quello cui mira il sistema europeo comune d'asilo; meccanismo il cui consolidamento si può favorire, solo continuando il processo di armonizzazione dei sistemi nazionali d'asilo fra gli Stati del sistema Dublino.

Infine, neppure è da sottovalutare il rischio di un'utilizzazione distorta di siffatto meccanismo, a scapito del principio di solidarietà tra Stati parti del sistema Dublino; è peraltro evidente che una simile utilizzazione non potrebbe che dar luogo ad interventi di "interdizione" da parte della Corte europea o della Corte di giustizia.

Serena Bolognese\*

**ABSTRACT. Individual Assurances in the Context of Dublin Transfers. A Comment to *Tarakhel Case***

The recent case *Tarakhel v. Switzerland* of the European Court of Human Rights concerning the transfer of an asylum seekers' family to Italy represents a landmark decision in clarifying criteria relating to the concept of Safe Country on which many States rely when they transfer asylum seekers within the Dublin system. In this regard, the decision to recover to individual assurances in order to turn the Dublin transfer to Italy into an act adopted in accordance with art. 3 of ECHR represents an innovative approach by the Strasbourg Court. On the one hand, recovering to individual assurances represents a step forward in the direction to provide an effective protection to asylum seekers; on the other hand, this mechanism might jeopardize the principle of solidarity and mutual responsibility among EU member States.

*Keywords:* European common asylum system; Dublin regulation; individual assurances; safe country principle; principle of solidarity.

\* Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Parma, serena.bolognese@unimore.it.