

Lost in Translation? Recenti spunti della giurisprudenza UE su *status* di rifugiato, mutua fiducia e diritti fondamentali

Federico Ferri (Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna) – 22 marzo 2022

SOMMARIO: 1. Il caso *XXXX*: introduzione e fatti di causa. – 2. Prerogative dell'interessato: l'Avvocato generale “apre e chiude”. – 3. *Segue*. La Corte di giustizia “chiude e apre”. – 4. Riflessioni sulle divergenze tra conclusioni e sentenza.

1. Con [sentenza del 22 febbraio 2022](#), la Corte di giustizia, riunita in Grande sezione, ha deciso il caso *XXXX*. La causa è importante perché ruota attorno al tema dell'ammissibilità della domanda di protezione internazionale e dell'eventuale intensità dei limiti di applicazione del principio di mutua fiducia nel sistema europeo comune di asilo mediante il ricorso alla [Carta dei diritti fondamentali](#). L'esito del caso *XXXX*, oltretutto, evidenzia una netta frattura tra [conclusioni dell'Avvocato generale](#) e pronuncia della Corte.

La causa trae origine da un procedimento attivato da un cittadino di Stato terzo in Belgio e verte sulla declaratoria di inammissibilità automatica di una domanda di asilo. Il ricorrente aveva ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato in Austria, nel 2015, e dopo si era trasferito in Belgio per vivere con le sue figlie, che in quello Stato beneficiavano della protezione sussidiaria, dal 2016. Una delle due figlie era minorenni e il ricorrente era l'unico genitore della famiglia nucleare presente al suo fianco ed aveva la potestà genitoriale su di lei.

Poiché egli disponeva di un diritto di soggiorno solo in Austria, aveva presentato una seconda domanda di protezione internazionale in Belgio. Le autorità belghe competenti avevano emesso un provvedimento di rigetto, seguendo la disposizione interna di attuazione dell'art. 33, par. 2, lett. a), della [direttiva 2013/32](#) (“direttiva procedure”), che permette agli Stati membri di giudicare inammissibile una domanda di protezione internazionale, se al richiedente tale protezione è già stata accordata in un altro Stato membro. Il richiedente, invece, riteneva che la suddetta facoltà non potesse essere validamente esercitata, stante l'obbligo per lo Stato membro ospitante di rispettare i principi dell'unità del nucleo familiare e dell'interesse superiore del minore.

Il procedimento di opposizione instaurato dal richiedente approdava al Consiglio di Stato, che si rivolgeva alla Corte di giustizia per sapere, in sostanza, se la facoltà prevista dall'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure potesse essere esclusa laddove, in un caso come quello in discussione, ciò servisse ad assicurare l'unità del nucleo familiare e il rispetto dell'interesse superiore del minore, alla luce di varie disposizioni del diritto derivato UE e in ossequio agli artt. [7](#) e [24](#) della Carta.

2. L'Avvocato generale Pikamäe si è pronunciato nel settembre 2021. Il centro di gravità delle conclusioni risiede nella tesi per cui l'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure non potrebbe essere utilizzato dalle autorità competenti in modo da determinare un rigetto automatico della domanda di protezione internazionale, presentata in uno Stato membro da una persona che abbia già ottenuto tale protezione in altro Stato membro.

L'Avvocato generale conferma che la disposizione di cui trattasi è espressione del principio di mutua fiducia, e che da questo principio discende la presunzione del rispetto dei diritti fondamentali da parte dei ventisette Stati membri. Eppure, si tratta di una presunzione relativa che, secondo l'Avvocato Pikamäe, potrebbe cadere di fronte alla sussistenza di un grave rischio di violazione delle varie fattispecie riconosciute e garantite dalla Carta. Sulla scorta della recente sentenza [Ibrahim](#) (punto 83), gli Stati membri non potrebbero avvalersi della facoltà avanzata dall'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure in presenza di un simile pericolo, che dovrebbe essere appunto valutato in rapporto a tutti i diritti fondamentali. Tra questi spicca senz'altro il divieto di trattamenti inumani e degradanti *ex* [art. 4 della Carta](#), ma nel caso di specie si devono considerare pure altri diritti, specialmente il rispetto della vita privata e familiare e la tutela dell'interesse superiore del minore.

In ragione di ciò, lo Stato destinatario della seconda domanda non potrebbe dichiararne automaticamente l'inammissibilità, ma dovrebbe comunque dare al richiedente la facoltà di sostenere un colloquio personale di fronte all'autorità competente, in forza degli artt. 14 e 34 della direttiva procedure. Questo passaggio è un presupposto necessario per mettere l'autorità interna nelle condizioni di stabilire se la presunzione del rispetto dei diritti fondamentali, nel quadro del principio di mutua fiducia, è rimasta salda o è divenuta cedevole. A tal fine, per scongiurare il grave rischio di violazione dell'art. 7 della Carta, in combinato disposto con l'art. 24 della stessa, occorrerebbe tenere conto di tutti gli elementi rilevanti nel caso concreto, compreso il grado di dipendenza dal genitore del minore.

L'esigenza di restringere il campo all'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure porta l'Avvocato generale a suggerire che nel caso di specie le autorità belghe dovrebbero compiere la loro valutazione indipendentemente dall'esito della richiesta presentata precedentemente dallo stesso richiedente in un altro Stato membro. L'interessato verrebbe così trattato come un "primo richiedente" e ciò potrebbe giustificare il prodursi di un "cumulo di protezione internazionale".

Per altro verso, l'Avvocato generale nega che l'unità familiare ricercata dal richiedente possa essere raggiunta tramite un'interpretazione teleologica di alcuni obblighi fissati da altre direttive. In particolare, qui è il caso di richiamare l'art. 23, par. 2, della [direttiva 2011/95](#) ("direttiva qualifiche"), relativo al mantenimento dell'unità del nucleo familiare. La disposizione impone agli Stati membri di provvedere a che i familiari del beneficiario di protezione internazionale "che individualmente non hanno diritto a tale protezione" siano ammessi a una serie di benefici, primo fra tutti il permesso di soggiorno. Ciononostante, per l'Avvocato generale l'art. 23, par. 2, della direttiva qualifiche non potrebbe essere validamente invocato, visto che tutti gli individui coinvolti nella vicenda sono già beneficiari di protezione internazionale.

3. La sentenza della Corte si pone in antitesi rispetto alle conclusioni dell'Avvocato Pikamäe.

L'assunto principale dei giudici è che, per effetto del principio di fiducia reciproca, non dovrebbe essere messa in discussione la *ratio* dell'inammissibilità della domanda presentata in un altro Stato membro da chi si stia avvalendo della protezione internazionale altrove nell'UE. L'unica eccezione in tal senso è data dalla sussistenza di gravi difficoltà di funzionamento del sistema europeo comune di asilo nello Stato membro in cui è avvenuto il riconoscimento dello *status*. Rimane il fatto che queste carenze devono essere sistemiche, generalizzate o, per lo meno, capaci di affliggere determinate categorie di persone; ma possono rilevare se, oltre a ciò, spingono l'interprete a concludere che esistono "motivi seri e comprovati" di credere che l'interessato corra un "rischio reale" di subire trattamenti inumani o degradanti nello Stato membro che già ha accolto la sua domanda di protezione internazionale.

Pertanto, a parere della Corte, le disposizioni della Carta diverse dall'art. 4 non giocherebbero alcun ruolo nell'alterazione del margine di manovra affidato dal legislatore dell'Unione agli Stati membri in situazioni come quella oggetto di causa. Nello specifico, il rigetto della domanda di asilo determinerebbe l'obbligo per il padre di tornare in Austria, ma ciò non pregiudicherebbe il suo diritto di non essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

Di contro, la Corte fa salva l'operatività dell'art. 23 par. 2, della direttiva qualifiche. Grazie ad esso, l'interessato non avrebbe individualmente diritto, in nome dell'unità familiare, alla protezione internazionale in uno Stato membro diverso da quello in cui è protetto in qualità di rifugiato. Nondimeno, e anche per mezzo di una lettura della disposizione in esame orientata al rispetto degli artt. 7 e 24 della Carta, al richiedente dovrebbe essere concesso, tra le altre cose, un permesso di soggiorno. Dunque, è in virtù dell'art. 23 par. 2, della direttiva qualifiche che il ricorrente nel procedimento principale potrebbe rimanere in Belgio con le figlie.

4. Gli spunti che si ricavano da un confronto tra la pronuncia della Corte e le conclusioni dell'Avvocato generale suscitano alcune riflessioni attorno a due punti chiave.

A. Il nodo apparentemente più intricato da sciogliere è rappresentato dalla portata del principio di mutua fiducia come limite alla derogabilità della facoltà che l'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure assegna agli Stati membri.

Per prima cosa, conviene ricordare che la decisione della Corte si riallaccia a due potenziali "precedenti", vale a dire le sentenze *Ibrahim e Jawo* del 2019 (v. G. [ANAGNOSTARAS](#), *The Common European Asylum System: Balancing Mutual Trust Against Fundamental Rights Protection*, in *German Law Journal*, n. 6, 2020, p. 1180 ss.). In entrambe le sentenze si è specificato che il principio della fiducia reciproca reca con sé la presunzione che "il trattamento riservato ai beneficiari di protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme a quanto prescritto dalla Carta, dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU". La Corte ha altresì aggiunto che la presunzione è confutabile quando "sussiste un rischio serio che taluni richiedenti protezione internazionale siano, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, trattati in modo incompatibile con i loro diritti fondamentali" (v. *Ibrahim*, punti 84-86; *Jawo*, punti 81-84).

Le due pronunce attingono alla sentenza [N.S.](#) del 2011, che ha un portata cruciale nella misura in cui ha enfatizzato il "valore primario" della tutela dei diritti fondamentali nell'invocazione della mutua fiducia tra Stati membri con riguardo al "sistema di Dublino" (G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e principio di mutua fiducia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2012, p. 159) e ha certificato il rango di "principio costituzionale" della fiducia reciproca nell'intero spazio di libertà sicurezza e giustizia (K. LENAERTS, *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, n. 3, 2017, p. 813). Anche in *N.S.*, però, la Grande sezione aveva dapprima collegato al campo di applicazione della presunzione il rispetto dei "diritti fondamentali del richiedente asilo" (punto 84).

Ad oggi, l'ampia copertura del principio di mutua fiducia e l'idoneità della rispettiva presunzione fondante a intercettare diritti non assoluti risulta confermata dalla Corte anche al di fuori della propria giurisprudenza sul sistema europeo comune di asilo: si pensi, ad esempio, a molteplici sentenze sul mandato d'arresto europeo o al [parere 2/13](#) sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU (v. anche L.S. [ROSSI](#), *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo. Il "salto nel buio" e la rete di protezione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2021, p. 1 ss.; S. MARINO, *La mutua fiducia ai tempi della crisi dei valori: il caso del mandato d'arresto europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2018, p. 633 ss.; E. [PISTOIA](#), *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2017, p. 26 ss.).

Semmai, il problema di fondo è stabilire come e quando le autorità competenti di uno Stato membro possano compiere le verifiche supplementari relative al rispetto dei diritti fondamentali in altri Stati membri, dal momento che questa eventualità dovrebbe configurarsi in casi eccezionali e contrassegnati da infrazioni sistematiche e particolarmente gravi (in tal senso, v. P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 657).

Ciò posto, in *N.S., Ibrahim e Jawo* la discriminante per stabilire se la presunzione potesse o meno reggere nei giudizi principali era il serio rischio di esposizione del richiedente a trattamenti inumani o degradanti nel “primo” Stato membro. Ma va detto che, in tutti questi casi, la centralità dell’art. 4 della Carta era stata messa in risalto già dai giudici del rinvio nei quesiti pregiudiziali che avevano formulato. Pertanto, la priorità che la Corte ha riservato all’art. 4 della Carta in situazioni paragonabili a quella che ha dato origine alla causa XXXX dipende certamente dal valore apicale di uno dei pochi diritti assoluti riconosciuti e garantiti dalla Carta, ma anche – e più che altro – da elementi distintivi delle situazioni di fatto alla base dei casi affrontati.

Ora, contrariamente alle tre cause di cui sopra, in XXXX non era stata neppure paventata la possibilità che l’interessato fosse esposto al rischio di trattamenti inumani o degradanti; d’altro canto, i diritti che si assumevano lesi erano (in particolare) la vita privata familiare e l’interesse superiore del minore. Tali diritti, peraltro, pur non essendo assoluti, assumono comunque una valenza di prim’ordine ai fini della [Convenzione di Ginevra](#) del 1951: basti pensare che nell’[Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari della Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi](#), del 25 luglio 1951, si afferma che “l’unità della famiglia (...) è un diritto essenziale del rifugiato” e che gli Stati firmatari dovrebbero agire di conseguenza. E poiché questo strumento è una sorta di “stella polare” del sistema europeo comune di asilo, come risulta dall’[art. 78, par. 1, TFUE](#) e dall’[art. 18 della Carta](#), ne derivano vincoli anche per le istituzioni UE, a partire dall’obbligo di interpretazione conforme delle misure sovranazionali adottate per attuare la politica UE di asilo (v. *amplius* F. CASOLARI, *La qualità di rifugiato al vaglio della Corte di giustizia dell’Unione europea: i diritti dei beneficiari di protezione internazionale tra “Ginevra” e “Lisbona”*, in AA.VV. (a cura di), *Temi e questioni di diritto dell’Unione europea: scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 673; P. DE PASQUALE, *Art. 18 – Diritto di asilo*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, p. 350 ss.; A. ADINOLFI, *Art. 78*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, Assago, 2014, p. 480 ss.; F. CHERUBINI, *L’asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell’Unione europea*, Bari, 2012, p. 179 ss.).

Senonché, le specificità del caso in commento concorrono a tratteggiare uno scenario per certi versi paradossale, reso ancora più evidente da una lettura incrociata delle conclusioni dell'Avvocato generale e della sentenza.

Da una parte, non sembra priva di fondamento la teoria sostenuta dall'Avvocato Pikamäe sugli ipotetici limiti al potere degli Stati membri di dichiarare automaticamente inammissibile una domanda di protezione internazionale, ai sensi dell'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure. L'operazione preliminare di delimitazione del terreno su cui misurare la resistenza della mutua fiducia trova conferma, come si è visto, proprio nella giurisprudenza della Corte ed è volta a soddisfare priorità connesse al diritto primario UE in materia di asilo. Invece, si ha l'impressione che la Corte (v. spec. punti 31 e 36 della sentenza) abbia ripreso meccanicamente solo il precipitato del corollario ricavabile dalla giurisprudenza richiamata sopra, quasi come se la presunzione del rispetto dei diritti fondamentali si appiattisse sull'osservanza del divieto di porre in essere trattamenti inumani o degradanti.

L'opzione caldeggiata dall'Avvocato generale favorirebbe, però, un aumento indesiderato dei controlli "orizzontali" sul rispetto dei diritti fondamentali a livello nazionale; e si intuisce che la Corte, attraverso l'approccio *tranchant* che anima la sentenza, vuole evitare il prodursi di questo "effetto collaterale". In aggiunta, nel caso di specie è estremamente arduo che possa realizzarsi il definitivo superamento della presunzione su cui poggia la fiducia reciproca, poiché i pregiudizi lamentati dal ricorrente non conseguono a una condotta "ostativa" dell'Austria. Detto altrimenti, salve circostanze evidentemente eccezionali che dal riassunto dei fatti di causa non emergono, non si intravedono nemmeno le precondizioni teoriche per supporre che all'Austria possa essere attribuita una grave violazione degli artt. 7 e 24 della Carta.

Perciò, ai vuoti dell'argomentazione della Corte sull'essenza teorica della questione giuridica si sommano forti dubbi circa la reale fattibilità della soluzione proposta dall'Avvocato generale.

B. Al contrario di quanto visto per l'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure, la Grande sezione ha scelto di interpretare estensivamente l'art. 23, par. 2, della direttiva qualifiche per meglio tutelare l'unità familiare e l'interesse superiore del minore.

La conclusione raggiunta dalla Corte penetra in un contesto di incertezza giuridica dovuto a limiti di coordinamento tra strumenti di diritto derivato UE (v. più diffusamente C. FRATEA, *La tutela del diritto all'unità familiare e i meccanismi di protezione dei minori migranti nel sistema europeo comune di asilo alla luce della proposta di rifusione del regolamento Dublino III alcune osservazioni sul possibile ruolo degli stati membri*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 1, 2018, p. 129 ss.) e si inserisce in un solco tracciato qualche mese prima con la sentenza [LW](#) (v. commento di C. MILANO, *La Corte di giustizia UE estende al figlio minore lo status di rifugiato a titolo derivato: il trionfo della "logica della protezione*

internazionale” a tutela dell’unità del nucleo familiare, in *SIDIBlog*, 13 dicembre 2021).

Nell’occasione era stato sondato il potenziale di applicazione del criterio del “nesso logico” con la protezione internazionale per decidere se ammettere un’estensione di *status* per il familiare che ne era privo (approccio mutuato dalla sentenza [Ahmedbekova](#)). In *LW* la Corte aveva ricordato che l’art. 23, par. 2, della direttiva qualifiche persegue lo scopo di permettere al beneficiario di protezione internazionale di godere dei diritti da ciò derivanti, mantenendo nel contempo l’unità del nucleo familiare nel territorio dello Stato membro ospitante, specialmente nell’interesse del minore. Dopodiché, la Corte aveva dichiarato che tali priorità sono certamente connesse alla logica della protezione internazionale e possono giustificare l’estensione automatica, a titolo derivato, di uno *status* ad essa riconducibile. Così facendo, i giudici si erano discostati dall’[opinione dell’Avvocato generale](#), ancora una volta più incline a preservare il dato testuale dell’art. 23, par. 2, della direttiva qualifiche (analogamente a quanto fatto dall’Avvocato Pikamäe nelle conclusioni *XXXX*). Per inciso, nella sentenza [SE](#) – di poco anteriore a *LW* – la Corte aveva affermato che i benefici introdotti dall’art. 23, par. 2, della direttiva qualifiche non dipendono dalle modalità di esercizio del diritto alla vita privata e familiare dell’interessato, non essendo nemmeno rilevante che vi sia stata una ripresa effettiva della vita familiare tra genitore e figlio.

È doveroso precisare che nelle vicende che avevano dato origine ai casi *LW* e *SE* le relazioni familiari intercorrevano tra un soggetto provvisto di uno *status* di protezione internazionale e un soggetto che ne era privo; vi erano quindi presupposti diversi da quelli del caso *XXXX*, dove tanto il padre quanto la figlia minore avevano ottenuto la protezione internazionale, ancorché in due Stati membri diversi. Ma mentre le conclusioni dell’Avvocato Pikamäe sembrano discostarsi dalla linea di pensiero elaborata dalla Corte in *LW*, la sentenza *XXXX* può essere concepita come una specificazione del *favor* che quest’ultima ammette sul piano generale.

Ciò che a tratti disorienta è il diverso modo di intendere, nelle linee argomentative di Avvocato generale e Corte, il requisito della mancanza del diritto alla protezione internazionale a titolo individuale, che di fatto è centrale nell’economia dell’art. 23, par. 2, lett. a), della direttiva qualifiche. In effetti, dall’orientamento avanzato dall’Avvocato Pikamäe (punti 41-43 delle conclusioni) il criterio in analisi dovrebbe riferirsi alla situazione complessiva dell’interessato, dunque anche con riferimento all’esito della prima domanda di protezione internazionale, cioè quella proposta in Austria. Diversamente, per la Corte (punto 41 della sentenza) la stessa valutazione deve essere condotta al netto di quanto accaduto quando la seconda domanda non era ancora stata presentata, dal momento che questa è stata dichiarata inammissibile in Belgio, determinando l’assenza di *status* ai (soli) fini del rapporto tra richiedente e (nuovo) Stato membro di riferimento.

Siamo dunque al cospetto di visioni difformi per questioni giuridiche importanti, che scaturiscono dall’interpretazione di disposizioni dal significato apparentemente chiaro, ma rispetto alle quali vi sono passaggi

logico-giuridici ancora da acclarare. A seconda dei casi, il ricorso a diritti e principi riferibili alla dimensione costituzionale dell'Unione diviene più che mai strategico per rendere monolitici tali enunciati o, all'opposto, per spostare i confini tracciati dal legislatore dell'Unione. Ciò è sintomo di incertezze circa il significato e la portata da assegnare a regole capaci di produrre effetti giuridici tutt'altro che marginali in punto di diritti fondamentali e di rapporti tra Stati membri. L'auspicio è che in futuro la Corte riesca ad attenuare la sensazione di "smarrimento" che si può avvertire di fronte a categorie che ancora non sembrano essere state adeguatamente "tradotte".