



La circolazione dello *status* di rifugiato all'interno dello spazio giuridico europeo

Caterina Fratea*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la centralità del principio della mutua fiducia nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 2. La difficile definizione del contenuto del principio della mutua fiducia. – 3. La mutua fiducia nel settore dell'immigrazione. – 4. *Segue*: i limiti ai trasferimenti in presenza di decisioni negative. – 5. La giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla circolazione dello *status* di rifugiato all'interno del SECA. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione: la centralità del principio della mutua fiducia nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Il tema del riconoscimento dello *status* di rifugiato (ma quanto si dirà vale *mutatis mutandis* anche per la circolazione dello *status* di beneficiario di protezione sussidiaria) sta, in tempi recenti, interessando la Corte di giustizia grazie ad alcuni rinvii pregiudiziali posti a partire dal 2022, due dei quali sono sfociati in importanti sentenze rese dalla

* Professoressa associata di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Verona. Il presente scritto riflette la relazione presentata nell'ambito del seminario annuale del Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo di AISDUE, "Patto immigrazione e asilo: dalle nuove regole alla sfida dell'attuazione", svoltosi presso l'Università di Verona in data 6 dicembre 2024.

Grande Sezione il 18 giugno 2024. Tali pronunce rappresentano ulteriori importanti tasselli da aggiungere ad un quadro che costituisce, insieme naturalmente alla riforma apportata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹, uno degli aspetti più attuali delle politiche di asilo dell'UE.

La premessa delle riflessioni che seguiranno è che non vi è nessuna norma di diritto dell'Unione, né a livello di trattati né a livello di diritto derivato, che imponga ad uno Stato «che partecipa pienamente al sistema europeo comune di asilo»² (d'ora in avanti, SECA) di riconoscere lo *status* di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria conferito in un altro Stato membro. Tanto meno ciò si può derivare dal diritto internazionale, e in particolare dalla Convenzione di Ginevra, sulla quale il SECA è plasmato, che pure nulla impone in merito, tenendo conto che, in linea di principio, il diritto internazionale vieta l'esercizio di una competenza extraterritoriale in materia di riconoscimento (ed esecuzione), salvo che ciò sia espressamente previsto³.

I giudici dell'Unione, tuttavia, pur senza giungere ad ammettere un pieno riconoscimento né dello *status* né del provvedimento che quello *status* prevede, giungono comunque a conferire alla decisione che riconosce la protezione internazionale una valenza, sebbene non piena, anche per gli altri Stati, le cui autorità si trovassero di fronte ad una nuova domanda. Il ragionamento della Corte poggia, infatti, sulla valorizzazione della tutela dei diritti fondamentali e del principio della fiducia reciproca, che informa di sé tutte le politiche riconducibili allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, pertanto anche quelle migratorie.

¹ Per una disamina dei diversi strumenti che compongono il Nuovo Patto, *ex multis*, si rinvia ai contributi apparsi in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 4, 2024, nonché agli scritti pubblicati in questo *Fascicolo speciale*.

² Così conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, del 27 giugno 2024, C-123/23 e C-202/23, *N.A.K.*, par. 69.

³ M. KAMMINGA, *Extraterritoriality*, in R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2020, reperibile *online*. V. anche ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (UNHCR), *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under [the Geneva Convention] and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, EC/SCP/9, 24 August 1978. Vi sono, tuttavia, eccezioni a tale principio: cfr. M. MILANOVIĆ, *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, in *Human Rights Law Review*, vol. 8, n. 3, 2008, p. 411 ss.

Del resto, la Corte, anche in contesti diversi da quello oggetto del presente lavoro (come, ad esempio, la determinazione del paese membro responsabile per l'esame della domanda di protezione internazionale o i trasferimenti dei richiedenti nell'ambito del regolamento Dublino⁴), ma pur sempre attinenti al funzionamento del SECA, si è sempre pronunciata affermando che «il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione europea si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri nel riconoscimento di tali valori e, dunque, nel rispetto della normativa dell'Unione che li attua nonché nel fatto che i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali sono in grado di fornire una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali, riconosciuti dalla Carta»⁵.

Nella fondamentale sentenza *N.S.*, relativa al regolamento Dublino II⁶, la realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e, più in particolare, del SECA, fondato sulla fiducia reciproca e su una presunzione di osservanza, da parte degli altri Stati membri, del diritto dell'Unione, e segnatamente dei diritti fondamentali, viene addirittura

⁴ Regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 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 (rifusione). A partire dal 1° luglio 2026, esso sarà sostituito dal regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) 604/2013.

⁵ Così Corte giust. 19 dicembre 2024, C-185/24 e C-189/24, *Tudmur*, punto 30. Si vedano altresì, nell'ampia giurisprudenza, Corte giust. 23 gennaio 2019, C-661/17, *M.A. e a.*, punti 80 e 83; 19 marzo 2019, C-163/17, *Jawo*, punto 80; 10 dicembre 2020; C-616/20, *Minister for Justice and Equality (Demande de protection internationale en Irlande)*, punto 48; 29 febbraio 2024, C-392/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, punto 43 e giurisprudenza *ivi* citata; Corte giust. 19 dicembre 2024, C-123/23 e C-202/23, *Khan Yunis*, punto 57.

⁶ Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i 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.

associata alla «ragion d'essere» dell'Unione⁷. In termini più generali, ma altrettanto incisivi, nel parere 2/13 sull'adesione dell'UE alla CEDU⁸, che rappresenta la teorizzazione più completa del principio fino ad oggi⁹, la Corte ha incluso la fiducia reciproca, accanto a principi classici quali l'autonomia, il primato e l'effetto diretto, tra i «principi fondativi» che caratterizzano il diritto UE come ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura e un proprio quadro costituzionale. In particolare, il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, «un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Orbene, tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo»¹⁰.

⁷ Corte giust. 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, punto 83. Per un commento alla sent. (che ha poi condotto all'inserimento, nel regolamento Dublino III, dell'art. 3, par. 2, come eccezione all'obbligo di trasferimento verso lo Stato astrattamente competente qualora in tale Stato sussistano, nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza, carenze sistemiche tali da implicare il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta di Nizza), *ex multis*, G. CELLAMARE, *Asilo politico: considerata relativa e non assoluta la presunzione di rispetto dei diritti fondamentali*, in *Guida al diritto*, n. 6, 2012, p. 95; G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *SIE*, n. 1, 2012, p. 147 ss.; E. BROUWER, *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht Law Review*, n. 1, 2013, p. 135 ss. Sulle due condizioni cumulative per l'operatività dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III, vale a dire l'esistenza di carenze sistemiche e il rischio di trattamenti contrari all'art. 4 della Carta, v. sent. *Tudmur*, sopra citata, punto 35 e seguenti.

⁸ Cfr. Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punto 158. In dottrina, per tutti, B. DE WITTE, S. IMAMOVIĆ, *Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court*, in *ELR*, n. 5, 2015, p. 683 ss.; V. DI COMITE, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *CI*, n. 2, 2015, p. 223 ss.; E. SPAVENTA, *A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *MJECL*, n. 1, 2015, p. 35 ss.; S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *RDI*, n. 1, 2016, p. 68 ss.

⁹ Così F. MAIANI, S. MIGLIORINI, *One Principle to Rule Them all? Anatomy of Mutual Trust in the Law of the Area of Freedom, Security and Justice*, in *CMLR*, vol. 57, n. 1, 2020, p. 7 ss., spec. p. 29.

¹⁰ Parere 2/13, sopra citato, punto 191.

Tuttavia, sebbene la giurisprudenza della Corte di giustizia si riferisca alla mutua fiducia come un unico principio che racchiude l'idea che, pur non trattando uno Stato membro una certa questione nello stesso modo rispetto a quanto farebbe un altro paese UE, il risultato sarà tale da essere accettato perché riflette gli stessi principi e valori, il contenuto di tale principio non risulta sempre condiviso e uniforme, come si vedrà nel seguente paragrafo.

2. *La difficile definizione del contenuto del principio della mutua fiducia*

L'assenza di una espressa menzione nei trattati del principio della mutua fiducia contribuisce alla difficoltà della sua definizione. A ciò si aggiunge la sua intrinseca trasversalità, che fa sì che siano diverse le implicazioni nelle distinte aree di intervento del diritto UE, nulla suggerendo che il legislatore debba utilizzare le proprie competenze in materia in linea con un concetto predefinito ed omogeneo di fiducia reciproca. Dalla prima teorizzazione del principio da parte della Corte di giustizia nella storica sentenza *Cassis de Dijon*¹¹, infatti, diverse sono state le modalità in cui il principio è stato declinato, a seconda degli obiettivi sottesi alle variegate competenze dell'Unione. In particolare, nell'ambito delle politiche legate allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si notano sfumature distinte tra la cooperazione giudiziaria e le politiche migratorie¹².

¹¹ Corte giust. 20 febbraio 1979, 120/78. In argomento, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. II, Napoli, 2021, p. 28 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2023, p. 73 ss.

¹² *Amplius*, su questi aspetti, F. MAIANI, S. MIGLIORINI, *op. cit.*, p. 11 ss. Sul principio della mutua fiducia nel diritto UE e, in particolare, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si vedano, *ex plurimis*, K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *DUE*, n. 3, 2015, p. 526 ss.; i contributi apparsi in E. BROUWER, D. GERARD (eds.), *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, *EUI Working Papers*, MWP 2016/13; K. LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *CMLR*, vol. 54, n. 3, 2017, p. 805 ss.; E. XANTHOPOULOU, *Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: Three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust*, in *CMLR*, vol. 55, n. 2, 2018, p. 489 ss.; E. GIORGI, *Il principio del mutuo riconoscimento*

Nella cooperazione giudiziaria, l'obiettivo è quello di sviluppare un'area in cui le persone godano di libertà, sicurezza e giustizia transnazionale efficiente, senza tuttavia centralizzare le funzioni statali pertinenti. L'opzione prescelta è stata quindi quella di assegnare effetti extraterritoriali alle decisioni prese dalle autorità nazionali competenti, in modo che possano essere riconosciute, in modo rapido ed efficiente, all'interno dello spazio giuridico europeo. Per tale ragione, il TFUE parla piuttosto di «principio di riconoscimento reciproco» (attuali artt. 67, par. 4; 70; 81, par. 1, e 82, par. 1, TFUE)¹³, rispetto al quale la fiducia reciproca rappresenta un precedente fattuale¹⁴. Peraltro, essendosi consolidato a livello europeo, sebbene al di fuori della cornice dei trattati, già a partire dalla convenzione di Bruxelles del 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, il principio del mutuo riconoscimento risulta pienamente assimilato nel momento in cui riceve espressa menzione a livello comunitario grazie al trattato di Amsterdam¹⁵.

nell'ordinamento dell'Unione europea, Firenze, 2020; F. X. MILLET, *The Protection of Fundamental Rights within the AFSJ: Through or Against Mutual Trust and Mutual Recognition?*, in S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL (eds.), *Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021, p. 57 ss.; C. RIZCALLAH, *The principle of mutual trust and the protection of fundamental rights in the Area of Freedom, Security and Justice: A critical look at the Court of Justice's stone-by-stone approach*, in *MJECL*, vol. 30, n. 3, 2023, p. 255 ss.; L. HILLARY, *Mutual Trust as a General Principle of EU Law*, Cambridge-Antwerp-Chicago, 2024.

¹³ Definito da K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition*, cit., p. 526, quale «constitutional principle that underpins AFSJ».

¹⁴ *Amplius*, G. BIAGIONI (a cura di), *L'armonia delle decisioni civili e commerciali nello spazio giudiziario europeo*, Torino, 2015; F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law*, in *Recueil des cours/Collected Courses*, 2019, p. 138 ss.; O. LOPES PEGNA, *Mutual trust, riconoscimento delle decisioni civili e tutela dei valori comuni nello spazio giudiziario europeo*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori. Scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, p. 743 ss.

¹⁵ Sulla comunitarizzazione della cooperazione giudiziaria civile, in E. STORSKRUBB, *Civil Justice – A Newcomer and an Unstoppable Wave?*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 299 ss. Sulla nascita di una politica europea dell'immigrazione a partire dal trattato di Amsterdam, *ex plurimis*, L. MANCA, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2003, p. 163 ss.; E. GUILD, *Seeking asylum: storm clouds between international commitments and EU legislative measures*, in *ELR*, vol. 29, n. 2, 2004, p. 198 ss.; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *op. cit.*, p. 269 ss.; ID., *EU Justice*

A livello, invece, di legislazione secondaria vengono stabiliti diversi istituti il cui funzionamento si basa sulla fiducia reciproca. Nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile, dove la legislazione dell'UE è stata piuttosto prolifica, esistono diversi strumenti basati sulla fiducia, in particolare le norme in materia di litispendenza¹⁶ e diversi meccanismi per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni emesse in un altro Stato membro, che risultano particolarmente incisivi in quanto accompagnati dal divieto di controllo della competenza del giudice dello Stato di origine e dal divieto di riesame del merito delle relative pronunce (oltre alla cooperazione amministrativa tra autorità centrali dei paesi membri¹⁷).

La circolazione delle decisioni giudiziarie può, in concreto, essere ricondotta a diversi modelli. Ad esempio, vi sono regolamenti che, pur prevedendo un riconoscimento automatico, per l'esecuzione sono legati alla procedura di *exequatur*, con la presenza di motivi tassativi di rifiuto tanto per il riconoscimento quanto per l'esecuzione (in tal senso, si vedano gli ormai abrogati regolamenti c.d. Bruxelles I¹⁸ e Bruxelles II e II *bis*¹⁹, in relazione alle decisioni in materia di responsabilità

and Home Affairs. Volume I: EU Immigration and Asylum Law, Oxford, 2023, p. 10 ss.

¹⁶ Sulla litispendenza all'interno dello spazio giudiziario europeo, F. MARONGIU BUONAIUTI, *Litispendenza e connessione internazionale. Strumenti di coordinamento tra giurisdizioni statali in materia civile*, Napoli, 2008; C. HEINZE, B. STEINRÖTTER, *The Revised Lis Pendens Rules in the Brussels Ibis Regulation*, in V. LAZIĆ, S. STUIJ (eds.), *Brussels Ibis Regulation. Changes and Challenges of the Renewed Procedural Scheme*, The Hague, 2017, p. 1 ss.; P. MANKOWSKI, *Article 20, Lis pendens and dependent actions*, in U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (eds.), *European Commentaries on Private International Law. Volume IV. Brussels IIter Regulation*, Köln, 2023, p. 278 ss.

¹⁷ Sottolinea la necessità di una cooperazione più virtuosa tra le autorità centrali dei diversi paesi membri istituite ai sensi dei regolamenti riconducibili alla cooperazione giudiziaria civile e le unità Dublino, C. HONORATI, *La tutela dei minori migranti e il diritto internazionale privato: quali rapporti tra Dublino III e Bruxelles II-bis*, in *RDIPP*, n. 4, 2019, p. 691 ss., spec. p. 710 ss.

¹⁸ Regolamento (CE) 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

¹⁹ Regolamento (CE) 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000.

genitoriale²⁰, nonché gli attuali regolamenti in materia di successioni²¹ e di regimi patrimoniali²²). In secondo luogo, esistono regolamenti che, oltre al riconoscimento automatico, prevedono altresì la rimozione della dichiarazione di esecutività, ma che mantengono i motivi di rifiuto (ad esempio, l'attuale regolamento Bruxelles I *bis*²³, i regolamenti Bruxelles II, II *bis* e per le decisioni in materia matrimoniale e l'attuale regolamento Bruxelles II *ter*²⁴). Esistono inoltre disposizioni, che in relazione a decisioni “privilegiate”, oltre ad aver eliminato l'*exequatur*, hanno altresì rimosso i motivi di rifiuto (regolamenti Bruxelles II *bis* e Bruxelles II *ter*, per le decisioni sul diritto di visita e di ritorno del minore, anche se queste, in virtù dell'ultimo regolamento, potrebbero vedere temporaneamente sospesa la loro esecuzione). Infine, in relazione agli atti pubblici, i regolamenti in materia di successioni e regimi patrimoniali, nonché il regolamento Bruxelles II *ter*, prevedono lo specifico strumento dell'accettazione²⁵. Tali differenziazioni non

²⁰ Regolamento (CE) 1347/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi.

²¹ Regolamento (UE) 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo.

²² Regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi; regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate.

²³ Regolamento (UE) 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione).

²⁴ Regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione).

²⁵ Sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, nonché sull'accettazione degli atti pubblici, nei regolamenti adottati in materia di cooperazione civile si vedano, nell'ampia dottrina in materia, L. CARPANETO, F. PESCE, I. QUEIROLO, *La “famiglia in movimento” nello spazio europeo di libertà e giustizia*, Torino, 2019, p. 169 ss. e p. 228 ss.; F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale. Volume II. Statuto personale e diritti reali*, Milano, 2019, p. 170 ss.; F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale. Volume I. Parte generale e obbligazioni*, Milano, 2022, p. 342 ss.

rappresentano lo specchio di una incoerenza legislativa, bensì il risultato di diverse modalità in cui la mutua fiducia viene tradotta nei vari atti adottati, che si spiegano in ragione di *rationes* specifiche e dei diversi interessi, pubblici e privati, in gioco.

Nella cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, dove pure esiste un'ampia gamma di meccanismi di riconoscimento reciproco, vi sono altre specificità. Ad esempio, i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, solitamente suddivisi in facoltativi o obbligatori, sono simili nella maggior parte degli strumenti, come il *ne bis in idem* transnazionale, la tutela dei diritti della difesa in caso di decisioni in contumacia, il rispetto del diritto penale dello Stato membro di esecuzione (per quanto riguarda, ad esempio, la prescrizione, la doppia incriminazione o l'età del reo²⁶). È interessante notare come i motivi di non riconoscimento e di non esecuzione sono spesso integrati da una formulazione secondo cui l'atto adottato non modifica l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici fondamentali sancito dall'art. 6 TUE²⁷. Tale specificazione non è espressamente presente nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo²⁸; tuttavia, la lacuna è stata colmata dalla Corte di grazie alle sentenze interpretative di questo atto giuridico²⁹.

²⁶ In relazione a quest'ultima v. Corte giust. 10 aprile 2025, C-481/23, *Sangas*, in cui viene rilevato che, per poter invocare un motivo di rifiuto dell'esecuzione, è necessario che i fatti contestati rientrino nella competenza dello Stato membro di esecuzione, secondo il diritto penale interno.

²⁷ Si vedano gli artt. 3 e 20, par. 3, della decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, e gli artt. 1, par. 4, e 14, par. 2 della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale.

²⁸ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

²⁹ Nella vasta dottrina in materia si vedano R. KLOMBERG, *The Saga of Surrender Continues: Developments of the fundamental rights exception in the Court of Justice's E.D.L. case and the Opinion of Advocate-General Capeta in GN*, in *European Law Blog*, 27 November 2023; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs. Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, Oxford, 2023, p. 57 ss.; G. BIAGIONI, *Libera circolazione delle persone tra estradizione e mandato d'arresto europeo nello spazio giudiziario europeo «allargato»*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2024, p. 135 ss.; B. J. GELLÉR, *Are the Principles of Mutual Trust and Recognition in Danger of Being Eroded by the Recent Jurisprudence of the ECJ Concerning the EAW?*, in *Transnational Criminal Law Review*, vol. 3, n. 1, 2024, p. 68 ss.; A. ROSANÒ, *Fiducia*

3. *La mutua fiducia nel settore dell'immigrazione*

A differenza di quanto accade nell'ambito della cooperazione giudiziaria, i trattati non fanno riferimento al principio del mutuo riconoscimento in relazione alle politiche migratorie (artt. 77-80 TFUE). Ciononostante, alcuni meccanismi che si basano sulla fiducia reciproca sono stati previsti, anche se sono piuttosto eterogenei tra loro e non sempre operanti in modo analogo rispetto a quelli relativi alla cooperazione giudiziaria³⁰.

Il primo esempio è rappresentato dalla cooperazione nell'ambito Schengen che, presupponendo l'adozione di norme comuni per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e la gestione integrata dei controlli alle frontiere esterne, si traduce nel riconoscimento dei diritti di ingresso o soggiorno di breve durata concessi da un altro Stato membro a cittadini di paesi terzi. La fiducia reciproca tra gli Stati membri rappresenta quindi il risultato di queste regole comuni, adottate sulla base dell'attuale art. 77 TFUE³¹.

Più simile al modello degli atti adottati in materia di cooperazione giudiziaria penale, sebbene con un impianto meno sofisticato, è la risalente (e dallo scarso impatto pratico) direttiva 2001/40, unica, sino

reciproca e circostanze eccezionali: considerazioni a partire dall'ordinanza Anacco della Corte di giustizia in materia di MAE, in BlogDUE, 9 gennaio 2024.

³⁰ Cfr. V. MORENO-LAX, *Mutual (Dis-)Trust in EU Migration and Asylum Law: The 'Exceptionalisation' of Fundamental Rights*, in S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL (eds.), *op. cit.*, p. 77 ss.

³¹ Sulla cooperazione Schengen e sulle politiche di asilo, in relazione a quanto si dirà *infra* in questo paragrafo, si vedano V. MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017, p. 47 ss. e p. 337 ss.; M. GESTRI, *La protezione internazionale*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 77 ss.; S. MARINAI, *Il controllo delle frontiere e la lotta all'immigrazione irregolare*, *ivi*, p. 197 ss., spec. p. 204 ss.; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 13 ss. e p. 83 ss.; i contributi apparsi in D. THYM, K. HAILBRONNER, *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*, München, 2022, p. 216 ss. e p. 1129 ss.; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs. Volume I*, *cit.*, p. 157 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 595 ss.; D. VITIELLO, *Nel nome della libertà di circolazione: la riforma di Schengen e le alternative al ripristino dei controlli interni*, in questa *Rivista*, fasc. spec. n. 4, 2024, p. 13 ss.

ad ora, a prevedere, nell'ambito delle politiche migratorie, il riconoscimento reciproco dei provvedimenti nazionali, in particolare delle misure di allontanamento adottate contro i cittadini di paesi terzi in posizione irregolare che si trovino in un secondo Stato membro³². Pur nel rispetto dei diritti fondamentali³³, l'obiettivo è quello di «consentire» (con una formulazione dalla quale non si evince con chiarezza se si tratti di un obbligo in capo allo Stato di esecuzione) il riconoscimento reciproco e l'esecuzione, nel secondo paese membro, delle espulsioni amministrative emesse a causa: *a)* di una condanna per un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno; *b)* dell'esistenza di seri motivi per ritenere che il cittadino di un paese terzo abbia commesso fatti punibili gravi oppure di indizi concreti che intende commettere fatti di tale natura; oppure, *c)* del mancato rispetto delle normative nazionali relative all'ingresso o al soggiorno degli stranieri³⁴.

I divieti di ingresso che possono corredare una decisione di rimpatrio a sensi dell'art. 11 della direttiva 2008/115³⁵ e le segnalazioni sul rifiuto di ingresso o di soggiorno effettuate al sistema d'informazione Schengen³⁶ non sono concettualmente dissimili dal

³² Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

³³ Ivi, art. 3, par. 2. Si veda Corte giust. 11 giugno 2020, C-448/19, *WT*: in relazione ad una misura di allontanamento indirizzata ad cittadino di Stato terzo avente lo *status* di lungo-soggiornante che abbia commesso un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno, la direttiva 2001/40 va interpretata alla luce dell'art. 12 della direttiva 2003/109, escludendosi pertanto qualsiasi automatismo nell'espulsione ed essendo necessario esaminare, prima di procedere alla stessa, se tale cittadino costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, la durata del suo soggiorno nel territorio dello Stato membro, la sua età, le conseguenze per lui e per i suoi familiari e i suoi vincoli con lo Stato membro di soggiorno o l'assenza di vincoli con il suo paese d'origine.

³⁴ Art. 1, par. 1, e art. 3, par. 1, della direttiva 2001/40/CE.

³⁵ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In argomento, per tutti, G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2021, p. 81 ss.; F. LUTZ, S. MANANASHVILI, M. MORARU, *Chapter 11. Return Directive 2008/115/EC*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, München, 2016, p. 692 ss.

³⁶ Ai sensi degli artt. 20 ss. del regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema

riconoscimento reciproco ai sensi della direttiva 2001/40, trattandosi di decisioni nazionali che mirano a impedire il (re)ingresso nello spazio Schengen a soggetti considerati minacce gravi per il pubblico e la sicurezza pubblica, *ratio* che è alla base anche della direttiva del 2001. Vale la pena notare, tuttavia, che le segnalazioni non comportano obblighi di riconoscimento reciproco³⁷: mentre gli altri Stati membri sono obbligati a tenere conto di tali decisioni, non è loro vietato concedere l'ingresso o il soggiorno al cittadino di Stato terzo segnalato, fatto salvo l'obbligo di consultare lo Stato di emissione e il rispetto delle disposizioni di cui al codice frontiere Schengen³⁸.

L'operatività del principio della mutua fiducia e del connaturato strumento del mutuo riconoscimento si pone con maggiore attualità in relazione alla materia dell'asilo. Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 78, par. 2, lett. a), TFUE, in virtù del quale il legislatore dell'UE ha la competenza ad adottare, tra le altre, misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione, nonché uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale. Ciononostante, come anticipato all'inizio del presente scritto, non esistono ancora meccanismi per il riconoscimento reciproco delle decisioni che conferiscono la protezione internazionale. Sebbene in dottrina non siano mancate autorevoli prese di posizione in favore dell'introduzione di tali meccanismi³⁹, questa non

d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) 1987/2006.

³⁷ *Ivi*, art. 30. Sul tema, I. BACEIREDO MACHO, *Shaping EU borders: an analysis of the technological and institutional developments in border management in the European Union*, in *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales. EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, vol. 13, 2025, p. 1 ss.

³⁸ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione).

³⁹ Si vedano, in questo senso, C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *RDI*, n. 3, 2015, p. 701 ss.; V. MITSILEGAS, *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, in *MJ*, vol. 24, n. 5, 2017, p. 721 ss.

è mai stata presa in considerazione dal legislatore dell'Unione, pur in presenza di timidi tentativi della Commissione europea⁴⁰.

Il sistema europeo comune di asilo, in realtà, conosce istituti che presuppongono un alto grado di fiducia reciproca tra i Paesi membri. In primo luogo, il regolamento Dublino, uno dei più longevi e controversi previsti nell'ambito del SECA, nello stabilire «criteri e meccanismi» per determinare quale Stato membro sia competente per l'esame della domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, è corredato da un meccanismo di richiesta di presa in carico del richiedente che non abbia presentato la domanda nello Stato deputato⁴¹. Tale meccanismo, infatti, si basa sul presupposto che lo Stato responsabile tratterà la persona interessata ed esaminerà la sua domanda in ossequio alle medesime norme UE e internazionali pertinenti.

In secondo luogo, emergono i meccanismi di riconoscimento delle decisioni negative. Infatti, ai sensi dell'art. 33, par. 2, lett. *d*), della direttiva procedure⁴², gli Stati membri sono autorizzati a respingere in quanto inammissibili le domande reiterate di protezione internazionale, vale a dire quelle domande presentate nel medesimo o in un secondo paese dell'Unione (non contenendo la norma specificazioni al riguardo) dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una richiesta precedente senza che siano emersi o siano stati presentati elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione

⁴⁰ V., in particolare, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini, COM (2009) 262def., del 10 giugno 2009, p. 28; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla, COM (2014) 154final, dell'11 marzo 2014, p. 7.

⁴¹ Artt. 21-22 del regolamento.

⁴² Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione). A partire dal 12 giugno 2026, essa sarà sostituita dal regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (sulla possibilità di applicazione anticipata delle disposizioni relative ai paesi sicuri, v. F. CHERUBINI, in questo fascicolo).

internazionale⁴³. In tali casi rileva la c.d. funzione di ripresa in carico⁴⁴, che è possibile attivare, tra le varie ipotesi previste dall'art. 18 del regolamento⁴⁵ (al quale l'art. 23 rinvia), anche nel momento in cui un cittadino di un paese terzo o un apolide del quale è stata respinta la domanda la presenti in un altro Stato membro⁴⁶. È pertanto possibile formulare una richiesta di ripresa in carico al primo Stato membro senza che il secondo sia tenuto ad esaminare la domanda nel merito, sulla base del riconoscimento della decisione negativa già emessa.

Peraltro, a differenza del riconoscimento delle decisioni, come conosciuto nella cooperazione giudiziaria civile, in cui esso è obbligatorio e automatico, salvo determinati motivi ostativi tassativamente previsti, si tratta in entrambi questi casi di meccanismi informali, non obbligatori, di riconoscimento, prevedendo, tanto l'art. 23 del regolamento Dublino quanto l'art. 33 della direttiva procedure, semplici facoltà, da esercitarsi in presenza di motivi individuati, per gli Stati membri. Questi, infatti, ben potrebbero, in base alla legislazione vigente, optare per un esame nel merito di eventuali seconde domande di protezione internazionale senza procedere alla declaratoria di inammissibilità e alla richiesta di ripresa in carico⁴⁷. Il riconoscimento reciproco di una decisione negativa in materia di asilo imporrebbe invece la produzione di effetti vincolanti da parte di una decisione adottata dalle autorità di uno Stato membro nei confronti delle autorità di un altro Stato membro, le quali sarebbero, in linea di principio, tenute a riconoscerla e ad eseguirla come se fosse una propria decisione.

⁴³ Art. 2, lett. *g*), della direttiva procedure. V. anche sentenza *Khan Yunis*, sopra citata, punto 80, in cui si stabilisce che non è possibile considerare quale domanda reiterata, e quindi non si può respingere in quanto inammissibile, una seconda domanda presentata prima che l'autorità a cui era stata presentata la prima domanda abbia adottato, ex art. 28, par. 1, della direttiva procedure un provvedimento di sospensione dell'esame della domanda a causa del ritiro implicito di quest'ultima. In tali casi, le uniche possibilità in capo alle autorità del secondo Stato rimangono la richiesta di ripresa in carico al primo paese membro oppure l'assunzione di competenza per la nuova domanda.

⁴⁴ Artt. 23-25 del regolamento.

⁴⁵ E che prevedono anche i casi di domanda in corso d'esame in un primo Stato membro e di domanda ritirata.

⁴⁶ Art. 18, lett. *d*), del regolamento.

⁴⁷ Cfr. conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, del 27 giugno 2024, C-123/23 e C-202/23, *Khan Yunis*, par. 80.

L'unico aggancio normativo alle decisioni positive⁴⁸ è rappresentato dall'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure, che autorizza gli Stati membri a respingere in quanto inammissibili le domande di protezione internazionale presentate da soggetti ai quali sia stata previamente riconosciuta la protezione da parte di un altro Stato membro, sempre che, come unica limitazione all'operatività della norma, le condizioni di vita prevedibili che tali soggetti incontrerebbero in qualità di beneficiari dello *status* nel primo Stato membro non li esponano a un rischio reale di subire un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'art. 4 della Carta⁴⁹, in continuità con la giurisprudenza *C.K. e Jawo*⁵⁰.

Il punto cruciale è che, neppure in questa ipotesi, viene previsto un obbligo di riconoscimento in capo alle autorità del secondo Stato investite di una domanda di protezione, bensì, molto più semplicemente, la possibilità di non esaminare la domanda nel merito e di procedere con una richiesta di ripresa in carico. Si tratterebbe, pertanto, di una sorta di decisione positiva con effetti negativi. Come per l'ipotesi riguardante le decisioni negative, anche in questo caso, infatti, la c.d. clausola di sovranità di cui all'art. 17, par. 1, del regolamento Dublino autorizza lo Stato che riceve una domanda di protezione ad esaminarla, indipendentemente dal fatto che sia lo Stato astrattamente competente in base ai criteri, e anche se la domanda è già stata esaminata e respinta da un altro Stato membro. Come sottolineato dalla stessa Corte, il diritto dell'UE non subordina il ricorso a questa clausola ad alcuna condizione particolare⁵¹.

⁴⁸ A non voler considerare, data la scarsa rilevanza pratica della norma, l'art. 25 della direttiva qualifiche, che prevede, sul modello dell'art. 28 della convenzione di Ginevra, il riconoscimento dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri per permettere ai beneficiari di protezione internazionale di viaggiare al di fuori del loro territorio.

⁴⁹ Corte giust. ord. 13 novembre 2019, C-540/17 e C-541/17, *Hamed*, punto 43.

⁵⁰ V. *infra*, par. 4.

⁵¹ Corte giust. 30 novembre 2023, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno*, punto 146.

4. Segue: *i limiti ai trasferimenti in presenza di decisioni negative*

Una delle questioni che si sono poste nell'ambito del sistema Dublino è se agli Stati membri possa essere impedito di trasferire un richiedente asilo verso lo Stato astrattamente competente in presenza di circostanze che ne mettono in dubbio la sicurezza. Infatti, grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, e in particolare alla citata sentenza *N.S.*, l'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III contempla situazioni in cui un paese membro non possa trasferire il richiedente verso lo Stato responsabile a causa di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza tali da comportare un rischio di trattamento inumano o degradante. In tutti questi casi, infatti, la mutua fiducia cede in nome della prevalente tutela dei diritti fondamentali, rinvenendosi in questo un parallelismo con quanto previsto dalla Corte in tema di mandato di arresto europeo⁵².

Tuttavia, in tempi più recenti, la Corte di giustizia sembra aver specificato la precedente giurisprudenza *N.S.*, ulteriormente ampliata nei casi *C.K.* e *Jawo*⁵³, in termini più restrittivi, in particolare quando si è trovata a pronunciarsi in relazione alla questione del divieto di *refoulement* indiretto. Il riferimento è alla sentenza *Ministero*

⁵² V. *supra*, par. 2.

⁵³ L'art. 3, par. 2, del regolamento è stato infatti oggetto di ulteriore interpretazione da parte della Corte di giustizia, che ha sancito il divieto di trasferire un richiedente asilo che presenti un disturbo mentale o fisico particolarmente grave se ciò comporta il fondato pericolo di un deterioramento significativo e irrimediabile del suo stato di salute oppure che, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, si verrebbe a trovare in una situazione di estrema deprivazione materiale, valutazione da farsi sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto UE: Corte giust. 16 febbraio 2017, C-578/16 PPU, *C. K. e a.*, punto 96; *Jawo*, sopra citata, punto 98. In argomento, G. ANAGNOSTARAS, *The Common European Asylum System: Balancing Mutual Trust Against Fundamental Rights Protection*, in *GLJ*, vol. 21, n. 6, 2020, p. 1180 ss. Sebbene l'art. 3, par. 2, preveda in tali casi che lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione del paese competente debba proseguire l'esame dei criteri per verificare se un altro Stato membro possa essere designato, la Corte ha in realtà stabilito che «lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo badi a non aggravare una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente con una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole», di fatto imponendo allo Stato di trattenere la competenza in merito alla domanda di protezione internazionale: *N.S.*, sopra citata, punto 98.

dell'Interno del 2023⁵⁴, sempre vertente sull'interpretazione del regolamento Dublino III e relativa a diversi soggetti originari di Afghanistan, Iraq e Pakistan richiedenti asilo in Italia dopo aver presentato domanda (respinta) in altri Stati membri (Slovenia, Svezia, Germania e Finlandia) e destinatari, pertanto, di una decisione di trasferimento verso tali paesi a seguito dell'accettazione della richiesta italiana di ripresa in carico. In sede di rinvio pregiudiziale, promosso dai tribunali italiani davanti ai quali le suddette decisioni erano state impugnate, la Corte di giustizia ha stabilito che i tribunali del secondo Stato membro, aditi per l'annullamento della decisione di trasferimento, non sono tenuti a valutare il rischio di respingimento del richiedente nel suo paese d'origine a seguito del trasferimento nel primo Stato membro (ad esempio in presenza di decisioni di rimpatrio già emesse), a meno che non ritengano, in ossequio alla giurisprudenza *N.S.*, che vi siano difetti sistemici nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nel primo Stato membro che possano comportare una violazione dell'art. 4 della Carta⁵⁵.

Al contrario, la differenza di valutazione da parte dello Stato membro richiedente il trasferimento, da un lato, e dello Stato membro competente, dall'altro, circa il livello di protezione di cui può beneficiare il migrante nel suo paese di origine, ai sensi dell'art. 8 della

⁵⁴ Sent. *Ministero dell'Interno*, sopra citata.

⁵⁵ *Ministero dell'Interno*, sopra citata, punto 130 e seguenti. Per un'analisi approfondita di questo e degli ulteriori profili della pronuncia si rinvia a M. FERRI, *Nel nome della fiducia reciproca! La Corte di Giustizia si pronuncia sul rischio di refoulement indiretto nei trasferimenti Dublino: l'unica (e sempre più restrittiva) eccezione delle carenze sistemiche e le (limitate) prerogative del giudice nazionale*, in *EJ*, n. 1, 2024, p. 40 ss.; S. MARINAI, *Obblighi informativi e fiducia reciproca tra Stati membri nei trasferimenti Dublino: tra aperture e punti fermi fissati dalla Corte di giustizia all'alba dell'accordo sul nuovo Patto*, in *DIC*, n. 1, 2024, p. 1 ss.; F. VIGGIANI, *La posizione asimmetrica della Corte di giustizia dell'Unione europea nel contesto "emergenziale" del fenomeno migratorio*, in *CI*, n. 1, 2024, p. 137 ss. In argomento si vedano altresì M. FERRI, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, in *Questione giustizia*, 26 ottobre 2021; ID, *L'(estrema) eccezionalità dei limiti al principio di fiducia reciproca in materia di asilo: per la Corte di giustizia rileva solo il rischio di violazione dell'art. 4 della Carta*, in *SIE*, n. 2, 2022, p. 357 ss.

direttiva qualifiche⁵⁶, o circa l'esistenza di minaccia grave e individuale alla vita o alla persona «è, in linea di principio, irrilevante ai fini del controllo della validità della decisione di trasferimento». Ciò in quanto gli obiettivi sottesi al sistema Dublino esigono che il giudice dell'impugnazione debba ritenere acquisito «il fatto che l'autorità competente in materia di asilo dello Stato membro competente valuterà e determinerà correttamente il rischio di *refoulement*, nel rispetto dell'articolo 19 della Carta, e che il cittadino di paese terzo disporrà, conformemente alle prescrizioni derivanti dall'articolo 47 della Carta, di mezzi d'impugnazione effettivi per contestare, se del caso, la decisione di detta autorità al riguardo»⁵⁷.

Con questa decisione, pertanto, sulla base della condivisione tra gli Stati membri dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE e della conseguente fiducia nel fatto che gli ordinamenti giuridici nazionali siano in grado di fornire una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali, si impedisce al giudice del secondo Stato di entrare nel merito della decisione negativa emessa dal primo Stato membro (e della connessa decisione di rimpatrio) ed esaminare il rischio di una violazione, da parte dello Stato membro richiesto, del principio di *non-refoulement*, alla quale il richiedente protezione internazionale sarebbe esposto a seguito del suo trasferimento verso tale Stato membro. E per le medesime ragioni, il giudice del ricorso neppure potrebbe intimare alle autorità amministrative di applicare la clausola di sovranità *ex art. 17, par. 1, del regolamento Dublino*, trattandosi di disposizione che conferisce agli Stati una mera facoltà⁵⁸.

⁵⁶ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), che sarà sostituita, a partire dal 1° luglio 2026, dal regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁵⁷ *Ministero dell'Interno*, sopra citata, punti 140-141.

⁵⁸ In senso contrario, però, Cass. ord. 5 maggio 2025, n. 11713, secondo cui, per l'Italia, quella facoltà si tramuta in obbligo affinché il giudice possa verificare

In una più recente sentenza, la Corte è addirittura giunta a statuire che neppure il fatto che lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale abbia in passato effettuato respingimenti sommari alla propria frontiera e abbia trattenuto i richiedenti presso i propri valichi di frontiera preclude di per sé il trasferimento verso tale Stato membro, salvo che non sussistano motivi seri e comprovati di ritenere che egli potrebbe incorrere, al momento del trasferimento o in seguito ad esso, nel rischio reale di essere sottoposto a siffatte pratiche e queste ultime siano idonee a porlo in una situazione di estrema privazione materiale, di gravità tale da poter essere assimilata a un trattamento inumano o degradante⁵⁹.

A seguito di questa più recente giurisprudenza, la Corte di giustizia, riduce in maniera significativa lo spazio per una revisione della decisione di trasferimento in chiave di tutela dei diritti fondamentali, allontanandosi da quella somiglianza di impostazione, che aveva contraddistinto la sua precedente giurisprudenza, tra la materia migratoria e la cooperazione penale, settori che, per quanto perseguono interessi pubblici di tipo diverso, coinvolgono situazioni strutturalmente simili. L'unico parametro che, nell'ambito del SECA, è in grado di superare, nei rapporti tra Stati membri, il principio di fiducia reciproca in materia di trasferimenti (in base quanto anticipato, in relazione però all'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure nella sentenza *Ibrahim*⁶⁰ e nell'ordinanza *Hamed* del 2019⁶¹) è il rispetto dell'art. 4 della Carta, ai sensi dell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino. Quando, invece, il parametro si sposta sul combinato disposto

l'esistenza delle condizioni della protezione ai sensi dell'art. 10, comma 3, Cost.: v. M. SAVINO, *Il richiedente "denegato" in Germania può avere una seconda chance in Italia? Il problematico "sì" della Prima sezione della Cassazione*, in *ADiM Blog*, giugno 2025, reperibile *online*. Sull'applicazione dell'art. 17 del regolamento Dublino anche in situazioni di rischio di *refoulement* indiretto, v. C. FAVILLI, *L'applicazione della clausola di discrezionalità del regolamento Dublino tra reciproca fiducia e tutela dei diritti dei richiedenti asilo*, in E. SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, 2020, p. 165 ss.

⁵⁹ Corte giust. 29 febbraio 2025, C-392/22, X, punti 63 e 65.

⁶⁰ Corte giust. 19 marzo 2019, C-297/17, C-318/17, C-319/17, C-438/17, punto 92.

⁶¹ *Ibidem*; ord. *Hamed*, sopra citata, punto 43.

tra art. 4 e art. 19, par. 2⁶², della Carta, in relazione alla specifica ipotesi di rischio di *refoulement* indiretto, il principio della reciproca fiducia tra paesi membri risulta prevalente.

Nel sistema Dublino, il divieto di respingimento viene affievolito senza peraltro considerare il considerando n. 32 del regolamento, che ribadisce la necessità per gli Stati membri di applicare le norme ivi contenute nel rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali figura l'art. 3 CEDU⁶³, che copre anche le ipotesi di *refoulement* indiretto⁶⁴ e in ossequio del quale l'art. 4 della Carta dovrebbe essere interpretato *ex art. 52, par. 3*, della stessa, nonché il diritto internazionale consuetudinario che erige l'obbligo di non respingimento verso paesi in cui il soggetto rischierebbe di subire tortura o altri trattamenti inumani e degradanti a principio non derogabile⁶⁵.

La mutua fiducia che informa il sistema europeo comune di asilo in presenza di provvedimenti che negano la protezione internazionale, e che consente al secondo Stato in cui la domanda venga eventualmente presentata di dichiararla inammissibile ai sensi dell'art. 33 della direttiva procedure e di chiedere il trasferimento del migrante verso il primo Stato che emesso la decisione negativa, salvo circostanze eccezionali, senza alcun obbligo di verificare eventuali potenziali

⁶² In base a tale articolo, «[n]essuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

⁶³ Oltre agli altri strumenti di diritto internazionale pattizio quali l'art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 e l'art. 3 della convenzione contro la tortura del 1984.

⁶⁴ Sui limiti all'espulsione derivanti dall'art. 3 CEDU, P. PUSTORINO, *Articolo 3. Proibizione della tortura*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 63 ss., spec. p. 85 ss.; G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 146 ss.; F. DEL VILLANO, *Articolo 3. Proibizione della tortura*, in S. BELTRANI (diretto da), *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. I diritti – La procedura*, p. 122 ss., spec. p. 164 ss.

⁶⁵ Cfr. P. DE PASQUALE, *Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE*, in *DUE*, n. 1, 2010, p. 19 ss., spec. p. 25; G. CELLAMARE, *Note in margine alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare N.D. e N.T. c. Spagna*, in *SIE*, n. 1, 2018, p. 153 ss., spec. p. 153; L. PANELLA, *L'espulsione dei migranti irregolari viola l'art. 3 della CEDU? Il contraddittorio atteggiamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 739 ss., spec. p. 741.

violazioni del principio del non respingimento, non è pertanto messa in dubbio, anche fino a farla prevalere di fatto sul pieno rispetto dei diritti fondamentali, secondo un'inversione di priorità difficilmente giustificabile.

5. *La giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla circolazione dello status di rifugiato all'interno del SECA*

Il tema della portata del principio della mutua fiducia non rileva solamente in relazione al tema dei trasferimenti nell'ambito del sistema Dublino, ma, in tempi più recenti, è emerso in relazione a quello del riconoscimento positivo degli *status*. In base al diritto UE, nell'assenza di una disposizione che espressamente imponga tale riconoscimento, le autorità di uno Stato membro, qualora decidessero di non avvalersi della facoltà di cui all'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure e non dichiarassero inammissibile la domanda di protezione presentata da un soggetto che abbia già ricevuto protezione in un altro paese UE, dovrebbero avviare una nuova procedura volta all'esame delle condizioni che giustificano il riconoscimento della protezione internazionale.

Sebbene l'assenza di un generale obbligo di riconoscimento tra Stati delle decisioni di riconoscimento della protezione sia stata confermata dalla Grande Sezione della Corte di giustizia in due sentenze rese il 18 giugno 2024, entrambe su rinvio dei giudici tedeschi, *Bundesrepublik Deutschland* (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)⁶⁶ e *Generalstaatsanwaltschaft Hamm* (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)⁶⁷, i giudici dell'Unione non sono giunti a negare completamente effetti giuridici a tali provvedimenti nel momento in cui questi siano fatti valere davanti alle autorità di un secondo paese membro.

⁶⁶ Corte giust. 18 giugno 2024, C-753/22. Per un commento, L. BOUCHERON, *Absence de reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du statut de réfugié: le symbole d'un régime d'asile encore en construction*, in *RAE*, n. 2, 2024, p. 331 ss.; V. MICHEL, *Reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du statut de réfugié*, in *Europe*, nn. 8-9, 2024, p. 22 ss.

⁶⁷ Corte giust. 18 giugno 2024, C-352/22.

Il primo caso riguarda una cittadina siriana che aveva presentato una domanda di protezione internazionale in Germania dopo aver ottenuto lo *status* di rifugiata in Grecia, ma che non poteva essere ivi trasferita a causa delle carenze sistemiche che il sistema greco presentava e che si sarebbero potute tradurre in un serio rischio di subire trattamenti inumani o degradanti. Il rinvio pregiudiziale trae origine dall'impugnazione del provvedimento tedesco che, a seguito dell'esame della nuova domanda, riconosce, anziché lo *status* di rifugiata, quello di beneficiaria di protezione sussidiaria e nell'ambito della quale viene pertanto richiesto il riconoscimento del provvedimento greco che, invece, tale *status* aveva previsto. La questione posta ineriva pertanto all'esistenza di un obbligo, per le autorità di un secondo Stato membro in cui sia presentata una nuova domanda, di riconoscere il provvedimento positivo emesso da un precedente paese UE, senza condurre un ulteriore esame dei requisiti sostanziali necessari, qualora non fosse possibile invocare l'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure e trasferire il richiedente verso lo Stato che già aveva accordato la protezione, in virtù dei limiti all'operatività individuati dalla medesima Corte di giustizia in presenza di carenze sistemiche⁶⁸.

La Corte, pur rammentando come la formulazione dell'art. 78, par. 2, lett. a), TFUE parli di «uno *status uniforme* in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, *valido in tutta l'Unione*»⁶⁹, ribadisce come da tale disposizione non discendano effetti diretti, limitandosi la stessa a fornire solo una base giuridica per l'adozione, da parte del legislatore dell'Unione, di misure che prevedano uno *status* con tali caratteristiche⁷⁰. Si evince pertanto come il principio di fiducia reciproca non rappresenti uno standard autonomo di controllo; al

⁶⁸ *Ibrahim*, sopra citata e ord. *Hamed*, sopra citata. Su una questione analoga pendeva un ulteriore rinvio pregiudiziale tedesco (C-228/23, *El Baheer*), che è stato però cancellato dal ruolo con ord. del 12 dicembre 2024, in quanto il giudice nazionale non ha più ritenuto il quesito rilevante alla luce del fatto che il ricorrente, tenuto conto dell'attuale situazione nella Striscia di Gaza, avrebbe comunque beneficiato di protezione internazionale. Inoltre, anche un giudice olandese ha ritirato il proprio quesito pregiudiziale, ritenuto non più necessario per la risoluzione del caso di specie alla luce della sentenza in esame, con conseguente radiazione della causa dal ruolo: Corte giust. 27 agosto 2024, C-551/23, *Cassen*.

⁶⁹ I corsivi sono nostri.

⁷⁰ *Bundesrepublik Deutschland*, sopra citata, punto 56 e seguenti.

contrario, esso è applicato «in tandem» con le disposizioni del diritto derivato dell'Unione, guidandone l'interpretazione⁷¹. Come già anticipato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni, una disposizione che contiene un trasferimento di competenza all'UE non è tale da «supportare la conclusione che essa contiene diritti direttamente applicabili che rendono il principio del riconoscimento reciproco pienamente effettivo e operativo»⁷². Del resto, dai considerando dei principali atti ascrivibili al SECA emerge come la creazione di tale sistema si sarebbe avuta gradualmente e per fasi successive, sino a giungere ad una procedura comune (obiettivo che con il nuovo regolamento procedure⁷³, destinato a sostituire la direttiva procedure, si può considerare raggiunto) e ad uno *status* uniforme⁷⁴. In questa fase del diritto dell'Unione e allo stato attuale del sistema europeo di asilo, per quanto gli Stati membri possano, se previsto da disposizioni più favorevoli del loro ordinamento interno⁷⁵, riconoscere le decisioni positive adottate da un altro Stato membro, essi non sono tuttavia a ciò tenuti.

Ciononostante, alla precedente decisione positiva non possono non essere riconosciuti alcuni, seppur limitati, effetti. Infatti, qualora l'autorità competente non possa respingere, in quanto inammissibile, una domanda di protezione internazionale di un richiedente al quale un altro Stato membro abbia già concesso tale protezione, a causa di un serio rischio per il richiedente di essere sottoposto, in quest'altro Stato membro, ad un trattamento inumano o degradante, essa deve procedere ad un nuovo esame individuale, completo e aggiornato delle condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Ed è nell'ambito di tale esame che l'autorità deve comunque «tenere pienamente conto» della decisione dell'altro Stato membro e degli «elementi a suo sostegno»⁷⁶. In particolare, proprio l'esistenza di una decisione positiva di

⁷¹ S. PRECHAL, *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, in *EP*, n. 1, 2017, p. 75 ss., spec. p. 79.

⁷² Conclusioni dell'Avv. gen. Medina, del 25 gennaio 2024, C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland* (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié), par. 48.

⁷³ Regolamento 2024/1348, sopra citato.

⁷⁴ Considerando n. 6 del regolamento Dublino, 7 e da 9 a 11 della direttiva qualifiche e 4 e 12 della direttiva procedure.

⁷⁵ Ex artt. 3 della direttiva qualifiche e 5 della direttiva procedure.

⁷⁶ *Bundesrepublik Deutschland*, sopra citata, punto 76.

riconoscimento dello *status* «può costituire uno di quegli elementi che comprovano i fatti addotti a sostegno della nuova domanda»⁷⁷. Pertanto, l'autorità del secondo Stato membro è tenuta ad avviare, nel più breve tempo possibile, uno scambio di informazioni con l'autorità che ha adottato la decisione e, se il richiedente soddisfa le condizioni per essere considerato rifugiato, a riconoscergli tale *status* senza disporre di un potere discrezionale. L'obbligo di avviare uno scambio di informazioni viene pertanto considerato un'estrinsecazione del principio della mutua fiducia e del principio della leale cooperazione (nel quale rientra anche l'obbligo del primo paese membro di dare piena assistenza al secondo), volti a garantire, per quanto possibile, la coerenza delle decisioni adottate dalle autorità competenti di due Stati membri in relazione alla necessità di protezione internazionale del medesimo soggetto⁷⁸. La Corte non menziona il principio di buona amministrazione, richiamato invece dall'Avvocato generale, ma anche di esso è espressione l'obbligo di avviare una cooperazione volta allo scambio di informazioni entro un termine ragionevole, secondo esigenze di speditezza che sono richiamate anche dal considerando 19 della direttiva procedure.

La seconda pronuncia sopra menzionata riguarda invece un caso in cui le autorità turche richiedevano a quelle tedesche di estradare un cittadino turco di origine curda sospettato di omicidio, residente in Germania, al quale era stato però precedentemente riconosciuto lo *status* di rifugiato in Italia sulla base un rischio di persecuzione per motivi politici in ragione del suo sostegno al partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK). Il dubbio interpretativo era pertanto se il previo provvedimento positivo italiano potesse ostare all'extradizione da parte delle autorità tedesche.

I giudici dell'Unione, pur ribadendo quanto affermato nella sentenza “gemella” resa in pari data, vale a dire che l'art. 78, par. 2, lett. a), TFUE rappresenta una mera base giuridica dalla quale non discendono diritti invocabili direttamente davanti ai giudici interni, giungono però anche in questo caso a riconoscere effetti giuridici al provvedimento di riconoscimento dello *status*, anche sulla base, a

⁷⁷ Conclusioni dell'Avv. gen. Medina, C-753/22, sopra citate, par. 82.

⁷⁸ *Bundesrepublik Deutschland*, sopra citata, punti 77-78.

differenza della sentenza precedente, della valorizzazione delle rilevanti norme della Carta. In particolare, fintantoché il soggetto reclamato possiede la qualifica di rifugiato e soddisfa le condizioni per godere di tale qualità, una sua estradizione verso il paese terzo di origine avrebbe l'effetto di privarlo del godimento effettivo dei diritti conferiti dall'art. 18 della Carta (come specificati dalla direttiva qualifiche) e di esporlo ai rischi di cui all'art. 19, par. 2, della Carta medesima. Tali disposizioni, pertanto, ostano all'extradizione finché le autorità che hanno riconosciuto lo *status* non lo abbiano altresì espressamente revocato⁷⁹.

Al fine di giungere ad una eventuale revoca, l'autorità competente del secondo Stato membro, conformemente al principio di leale cooperazione, è tenuta, come nel caso precedente, ad avviare, quanto prima, uno scambio di informazioni con l'autorità che ha emanato la decisione positiva, informandola della domanda di estradizione, del proprio parere in merito e richiedendo di trasmettere, sempre entro un termine ragionevole, tutti gli elementi che hanno portato al riconoscimento dello *status* e l'eventuale decisione di revoca dello stesso⁸⁰. Anche qualora a seguito di tale contatto la prima revochi lo *status* di rifugiato, la seconda deve poi assicurarsi che non esista alcun serio rischio che, in caso di estradizione, l'interessato sia sottoposto nel paese d'origine alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, in ossequio al principio di *non-refoulement* diretto e indiretto⁸¹.

Anche in questa seconda sentenza emerge, pertanto, come il provvedimento positivo emanato nel primo Stato membro abbia una valenza per il secondo, che deve decidere sull'extradizione. Tale conclusione non è però conseguenza dell'obbligo di riconoscimento della decisione italiana, che, così come nella sentenza *Bundesrepublik Deutschland*, viene nuovamente escluso dalla Corte alla luce dello stato attuale del sistema europeo comune di asilo. Anche in assenza di revoca dello *status*, infatti, non è possibile giungere alla conclusione che si sia di fronte ad un obbligo di riconoscimento da parte del secondo Stato: la

⁷⁹ Cfr. *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*, sopra citata, punto 59.

⁸⁰ *Ivi*, punto 68.

⁸¹ *Ivi*, punti 58 e 61.

presenza di un previo provvedimento positivo osta sì all'extradizione, ma non necessariamente implica il riconoscimento dello *status* anche nello Stato richiesto dell'extradizione.

Piuttosto, il risultato del divieto di estradizione verso un paese terzo in presenza di una decisione positiva adottata in un precedente paese aderente SECA si ottiene tramite un ragionamento che prevede un doppio passaggio: prima, facendo rientrare la fattispecie nell'alveo del diritto UE, in quanto l'accoglimento della domanda di estradizione comporterebbe il venir meno dei diritti e dei benefici previsti dalla direttiva qualifiche⁸². Secondariamente e di conseguenza, prevedendo l'obbligo di applicare il diritto UE nel rispetto della Carta, specificamente degli artt. 4, 18 e 19, par. 2 (quest'ultimo anche declinato nell'art. 21 della direttiva qualifiche), che devono essere pienamente rispettati⁸³ dall'autorità dello Stato incaricato di esaminare la domanda di estradizione inerente ad un soggetto che abbia ottenuto protezione in un altro paese membro.

Al fine di valutare l'eventuale violazione di queste norme in caso di estradizione, la decisione di riconoscimento previamente emessa costituisce un «indizio particolarmente serio», tale da «indurre [...] a rifiutare l'extradizione»⁸⁴. Quello che inizialmente sembra, per quanto serio, uno degli elementi che le autorità del secondo paese devono tenere in considerazione per decidere sull'extradizione, diventa poi l'elemento dirimente, tale da impedire l'extradizione senza la revoca dello *status* da parte del paese che l'ha inizialmente concesso (che discenderebbe dall'ulteriore obbligo, così come detto nell'altra sentenza, di avviare col primo Stato membro uno scambio di informazioni in ossequio al principio di leale cooperazione).

Rispetto alla sentenza *Bundesrepublik Deutschland*, alla lente della mutua fiducia e della leale cooperazione si aggiunge qui quella della

⁸² *Ivi*, punto 52.

⁸³ J. Y. CARLIER, E. FRASCA, *Refugee from one Member State to Another: Towards Automatic Mutual Recognition?*, www.eumigrationlawblog.eu, 5 May 2025, fanno notare come l'espressione utilizzata dalla Corte al punto 58 («una sua estradizione verso il paese terzo di origine avrebbe l'effetto di privarla del godimento effettivo del diritto conferitole dall'articolo 18 della Carta») ricordi quella utilizzata a partire dalla giurisprudenza *Ruiz Zambrano* in materia di divieto di espulsione dei familiari dei familiari di cittadini europei statici.

⁸⁴ *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*, sopra citata, punto 63.

tutela dei diritti e dell'effetto utile delle altre norme della direttiva procedure, in base alla quale anche la revoca dello *status* deve essere il risultato di procedure (e conseguenti garanzie procedurali) ben precise, che verrebbero di fatto eluse se lo Stato richiesto potesse estradare un cittadino al quale un altro paese ha riconosciuto lo *status*.

6. *Riflessioni conclusive*

Da quanto precede è possibile trarre diversi ordini di conclusioni. La riflessione che emerge con immediatezza riguarda la diversa e maggiore incisività del principio della mutua fiducia a fronte di decisioni negative rispetto a provvedimenti positivi di riconoscimento dello *status*. Ne discende che, in questa materia, il legislatore UE ha dettato regole, nel regolamento Dublino e nella direttiva procedure, volte a consentire, sulla base del diritto dell'Unione, la piena accettazione degli effetti della prima categoria di atti, ma non della seconda.

Nella materia in esame, la mutua fiducia non è declinata in forme di riconoscimento obbligatorio, di stampo "internazionalprivatistico"⁸⁵, ma, piuttosto, in strumenti di riconoscimento facoltativi, ma che, tuttavia, in presenza delle condizioni determinate dalle rilevanti disposizioni, consentono agli Stati di tenere pienamente conto degli effetti delle decisioni adottate da altri paesi membri. Questo emerge con chiarezza in relazione alle decisioni negative, a fronte delle quali le autorità del secondo Stato sono autorizzate a dichiarare inammissibile la nuova domanda e a disporre il trasferimento del migrante verso il paese UE che per primo ha esaminato, respingendola, la richiesta di protezione. Come discende dalla sentenza *Ministero dell'Interno*, in presenza di provvedimenti di diniego della protezione, la mutua fiducia intra-UE è massima, potendo il provvedimento essere riconosciuto senza neppure la possibilità, per i giudici nazionali, di riesaminare la decisione di trasferimento nell'ottica dei diritti fondamentali a protezione del divieto di *refoulement* indiretto.

⁸⁵ V. *supra*, par. 3.

In realtà, anche la possibilità di dichiarare inammissibile la nuova domanda a fronte del previo riconoscimento di protezione da parte di un altro Stato membro si inserisce in questo solco: gli effetti della prima decisione possono infatti essere fatti valere, non ai fini di un'estensione di tutela del migrante e di un ampliamento del suo *status* anche nel secondo paese, ma, al contrario, al fine, in concreto, di un suo trasferimento verso lo Stato che ha accordato la protezione, al territorio del quale gli effetti rimangono pertanto geograficamente limitati.

Il fatto che un provvedimento positivo non possa *sic et simpliciter*, sulla base del diritto UE, essere fatto valere in un altro Stato membro, ha in passato portato la Corte di giustizia ad elaborare soluzioni fantasiose per giungere a tutelare i diritti fondamentali, quali ad esempio l'unità familiare. Come emerge da due sentenze del 2022⁸⁶, inerenti all'interpretazione dell'art. 33, par. 2, lett. a), della direttiva procedure, finché non sarà consentito al soggetto, che abbia ottenuto protezione in un primo Stato, di circolare e soggiornare in un altro Stato (dove, nei casi di specie, risiedevano i figli minori), l'unica soluzione possibile per salvaguardare l'unità del nucleo familiare è quella di dichiarare inammissibile la seconda domanda presentata, facendo però contestualmente valere l'art. 23 della direttiva qualifiche, ai sensi del quale i familiari del beneficiario di protezione internazionale, che individualmente non hanno diritto a tale protezione, hanno però il diritto ad essere ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35 della stessa, tra cui emerge il diritto ad un permesso di soggiorno per motivi familiari (e non per protezione internazionale). Si stabilisce quindi che il richiedente, pur non avendo diritto ad un nuovo permesso di soggiorno per protezione internazionale (né al riconoscimento, per i motivi detti, dello *status* riconosciuto dal primo Stato), abbia comunque diritto di permanere nel territorio del secondo paese laddove ciò sia funzionale al mantenimento dell'unità familiare⁸⁷. Nonostante un virtuoso utilizzo

⁸⁶ Corte giust. 22 febbraio 2022, C-483/20, *Commissaire général aux réfugiés and aux apatrides* (Unité familiale - Protection déjà accordée); 1° agosto 2022, C-720/20, *Bundesrepublik Deutschland* (Enfant de réfugiés, né hors de l'État d'accueil).

⁸⁷ Su questi aspetti sia consentito il rinvio a C. FRATEA, *La tutela del diritto all'unità familiare dei minori migranti tra sistema europeo comune di asilo e direttiva sul ricongiungimento familiare: una lettura alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *OIDU*, n. 1, 2023, p. 12 ss.

del combinato disposto dell'art. 33 della direttiva procedure e dell'art. 23 della direttiva qualifiche, in chiave, ancora una volta, di tutela dei diritti fondamentali, emerge una certa macchinosità nel doppio passaggio a cui la Corte è stata costretta e che non sarebbe stato necessario se gli *status* legati alla protezione internazionale potessero circolare.

A tale riguardo non si può sottacere come, rispetto alla cooperazione giudiziaria, dove il riconoscimento ha per oggetto provvedimenti dell'autorità giurisdizionale, nel caso delle politiche migratorie, questo istituto inerebbe a provvedimenti amministrativi (o, *rectius*, a *status* ad essi sottesi), la cui circolazione non ha, neppure in altre aree del diritto UE, raggiunto la sofisticazione che si incontra nell'ambito, per l'appunto, della cooperazione giudiziaria⁸⁸. Tuttavia, rispetto, ad esempio, agli ambiti della libera circolazione delle merci o del riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, non può neppure non notarsi, in virtù della delicatezza (anche da un punto di vista politico) della materia in oggetto, una ritrosia, non pienamente giustificabile ad avviso di chi scrive, da parte degli Stati membri.

A ciò si aggiunga che il mutuo riconoscimento di provvedimenti amministrativi non è ignoto all'ambito migratorio, come si è visto in relazione alle decisioni di allontanamento ai sensi della direttiva 2001/40 e come si vedrà, ancor più chiaramente, se sarà approvata la proposta di regolamento della Commissione, abrogativa della direttiva rimpatri⁸⁹ e della stessa direttiva 2001/40, che prevede il mutuo riconoscimento delle decisioni di rimpatrio, introdotto a sostegno del

⁸⁸ Sulla circolazione degli atti amministrativi all'interno dell'Unione europea, L. DE LUCIA, *From Mutual Recognition to EU Authorization: A Decline of Transnational Administrative Acts?*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 8, n. 1, 2016, p. 91 ss.; J. J. PERNAS GARCÍA, *The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts*, in J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (ed.), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2016, p. 15 ss.; L. ARROYO JIMÉNEZ, *Effective Judicial Protection and Mutual Recognition in the European Administrative Space*, in *German Law Journal*, vol. 22, n. 3, 2021, p. 344 ss.; G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2023, p. 69 ss.

⁸⁹ Direttiva 2008/115/CE, sopra citata.

dichiarato obiettivo di accrescere l'efficienza delle relative procedure⁹⁰. Il modello adottato può essere assimilato ad uno di quelli che si rinvencono nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile⁹¹, in particolare quello del riconoscimento e dell'esecuzione automatica, grazie alla circolazione dei provvedimenti per mezzo un ordine europeo di rimpatrio (che ricalca i certificati a cui si ricorre nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile o il formulario allegato alla decisione quadro sul mandato di arresto europeo), che conterrà tutti gli elementi principali della decisione e che sarà messo a disposizione attraverso il sistema d'informazione Schengen⁹².

Il meccanismo previsto dalla proposta prevede, nell'immediato, che lo Stato membro in cui il cittadino di paese terzo soggiorna irregolarmente (Stato membro di esecuzione) *possa* riconoscere una decisione di rimpatrio esecutiva emessa nei confronti di detto cittadino da un altro Stato membro (Stato membro di emissione). Tuttavia, a decorrere dalla pubblicazione della decisione di esecuzione della Commissione, che dovrebbe avvenire entro il 1° luglio 2027, gli Stati membri *saranno tenuti* a riconoscere le decisioni di rimpatrio esecutive emesse da altri Stati membri, salvo che, come motivo di rifiuto (nel riconoscimento o nell'esecuzione), la decisione di rimpatrio sia manifestamente contraria all'ordine pubblico dello Stato membro di esecuzione o che il cittadino di paese terzo debba essere allontanato verso un paese terzo diverso da quello indicato nella decisione di rimpatrio dello Stato membro di emissione. Qualora lo Stato membro

⁹⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, COM (2025) 101final, dell'11 marzo 2025. La Commissione già invitava gli Stati a cooperare per il mutuo riconoscimento di tali decisioni nella *Commission recommendation on mutual recognition of return decisions and expediting returns when implementing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council*, C(2023) 1763 final, of 16 March 2023. Si vedano anche le *Strategic guidelines for legislative and operational planning within the area of freedom, security and justice*, 28 November 2024, 16342/23, in cui si afferma che «[a] successful return policy is a fundamental pillar of a comprehensive and credible EU asylum and migration system» (par. 11).

⁹¹ Del resto, l'ambito di applicazione della proposta si estende alle decisioni sia amministrative sia giudiziarie di rimpatrio (art. 4, par. 4).

⁹² Art. 7, par. 7, della proposta.

di esecuzione non riconosca o non esegua una decisione di rimpatrio o qualora lo Stato membro di emissione revochi la decisione di rimpatrio o quest'ultima sia annullata da un'autorità giudiziaria, il secondo Stato sarà tenuto ad emettere a sua volta una decisione di rimpatrio⁹³.

Non è tuttavia casuale che questo nuovo meccanismo, per quanto rappresenti, dal punto di vista tecnico-giuridico, il traguardo più evoluto nel riconoscimento delle decisioni nell'ambito delle politiche migratorie, sia stato previsto per le decisioni di allontanamento e che ancora non emergano neppure timidi analoghi tentativi in materia di riconoscimento degli *status* legati alla protezione internazionale, nonostante l'armonizzazione della materia.

Per quanto il SECA rappresenti un sistema ancora in costruzione e la mutua fiducia non costituisca, nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, un principio autonomo applicabile indipendentemente dalla legislazione secondaria, bensì un principio che si applica attraverso tale legislazione al fine di massimizzarne l'effetto utile, non possono non notarsi importanti incongruenze. In primo luogo, la mancata previsione della circolazione delle decisioni positive in materia di protezione internazionale, contrariamente a ciò che dovrebbe qualificare la materia dell'asilo, riflette di fatto l'assenza di una completa fiducia reciproca tra gli Stati membri, un'assenza alquanto contraddittoria data l'ampiezza dell'armonizzazione in questo settore. Mentre a livello di cooperazione giudiziaria civile la mutua fiducia si è tradotta in sistemi molto avanzati ed integrati di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni anche in assenza di norme materiali uniformi (essendo comuni i criteri di collegamento per l'individuazione della legge, fissati a livello UE o internazionale⁹⁴, applicabili a situazioni con elementi di estraneità, ma mancando a livello UE norme sostanziali condivise), lo stesso risultato non è stato ancora ottenuto in relazione allo *status* di rifugiato, sebbene invece esistano, in tale ambito, norme sostanziali armonizzate. La direttiva qualifiche, che sarà peraltro

⁹³ *Ivi*, art. 9.

⁹⁴ Si veda ad es. il protocollo dell'Aja del 2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari, che integra il regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari.

sostituita da un regolamento a partire dal 2026, stabilisce infatti i requisiti per il riconoscimento della protezione su un modello, per quanto riguarda l'asilo, dettato a livello internazionale dalla convenzione di Ginevra, e il provvedimento finale che riconosce lo *status* è meramente ricognitivo, e non costitutivo, delle qualità di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria, che il soggetto possiede, in presenza delle condizioni previste dalla direttiva stessa, indipendentemente da quel provvedimento⁹⁵.

In secondo luogo, risulta difficilmente giustificabile, se non alla luce di particolarismi politici, anche che, a fronte dell'ampliamento della nozione di atti di persecuzione ai sensi dell'art. 9 della direttiva qualifiche da parte della Corte di giustizia⁹⁶, che porta gli Stati membri a dover riconoscere lo *status* a categorie sempre più ampie di soggetti, tale *status* non possa poi circolare nell'ambito del SECA in base al diritto dell'Unione (e non in base a norme nazionali eventualmente più favorevoli, che peraltro, alla luce del nuovo Patto, che tramuterà le attuali direttive in regolamenti, sarà difficile prevedere)⁹⁷.

Infine, non si può non considerare il rischio di decisioni contrastanti all'interno di un sistema di asilo, che le istituzioni UE e la giurisprudenza della Corte continuano a dichiarare informato al principio della fiducia reciproca. Infatti, qualora un soggetto proponesse una nuova domanda di asilo e le autorità dello Stato non potessero, a causa di carenze sistemiche presenti nel primo Stato, o non volessero trasferire il migrante, non ritenendo di avvalersi della possibilità data dall'art. 33 della direttiva procedure, ma preferendo

⁹⁵ Considerando n. 21 della direttiva qualifiche e Corte giust. 14 maggio 2019, C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M* (Revoca dello status di rifugiato), punti 84-86. In dottrina, P. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁶ Emblematica in tal senso Corte giust. 4 ottobre 2024, C-608/22 e C-609/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e a.* (Femmes afghanes). Per un commento, P. Y. MONJAL, *CJUE, 4 octobre 2024, AH et FN contre Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, aff. C-608/22 et 609/22*, in *RDUE*, n. 4, 2024, p. 135 ss.; L. HESCHL, *Developing the Human Rights-Based Approach to Persecution Further? The CJEU's Approach in the Afghan Women and Girls Case*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 27, n. 1, 2025, p. 94 ss.

⁹⁷ In tal senso v. anche T. M. MOSCHETTA, *Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune di asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *FSJ*, n. 3, 2024, p. 58 ss., spec. p. 69 ss.

trattenere la competenza in virtù della clausola discrezionale contenuta nell'art. 17 del regolamento Dublino (anche perché non sempre le autorità del secondo Stato sono a conoscenza di precedenti provvedimenti adottati in un altro paese del SECA), si potrebbe aprire anche questo scenario. Si potrebbe infatti verificare l'ipotesi non solo, come avvenuto nel caso *Bundesrepublik Deutschland*, che un'autorità riconosca lo *status* di rifugiato e l'altra quello di beneficiario di protezione sussidiaria⁹⁸, ma addirittura che un'autorità riconosca lo *status* e l'altra opti invece per un diniego. Tali situazioni di incertezza giuridica rischiano di minare significativamente la fiducia reciproca all'interno del SECA, rischio che la previsione del mutuo riconoscimento degli *status* scongiurerebbe.

Come la Corte ha ripetutamente ribadito, questo non si potrà trarre direttamente dai trattati (come invece avvenuto in materia di libera circolazione delle merci, trattandosi però in quel caso di riconoscimento di norme tecniche per rendere effettiva una delle quattro libertà fondamentali). Del resto, anche in materia di cooperazione giudiziaria, gli artt. 81-82 TFUE sono costruiti come basi giuridiche che hanno necessitato del successivo intervento di positivizzazione da parte del legislatore. Ciò non toglie che la previsione di vero mutuo riconoscimento, modellato su quanto previsto dalla proposta della Commissione in relazione alle decisioni di rimpatrio⁹⁹, pertanto con un divieto di riesame nel merito, e indipendente dall'impossibilità di trasferimento nello Stato che ha accordato la protezione a causa di carenze sistemiche e del conseguente serio rischio di trattamenti inumani e degradanti, costituirebbe un passo volto ad accrescere la mutua fiducia verso il completamento di un sistema di asilo che ancora

⁹⁸ In casi come questo, in cui l'impossibilità di trasferimento era dovuta a carenze sistemiche nel primo Paese membro, occorrerebbe sottolineare che la perdita di fiducia riguarda le condizioni di soggiorno nel primo Stato membro, e non le condizioni che disciplinano le procedure di trattamento delle domande di asilo nel primo Stato membro, e, dall'altro, le condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale in tale Stato membro. Pertanto, la decisione positiva può considerarsi validamente adottata: cfr. conclusioni dell'Avv. gen. Medina, C-753/22, sopra citate, parr. 42-43.

⁹⁹ Su altri modelli proposti per la circolazione delle decisioni di riconoscimento dello status di rifugiato prima della presentazione di questa proposta, si rinvia a V. MITSILEGAS, *op. cit.*, p. 737.

manca dell'implementazione dell'art. 78, par. 2, lett. a), TFUE. Del resto, come affermato dalla Corte nel parere 2/13, la mutua fiducia dovrebbe venire meno solo in «circostanze eccezionali»¹⁰⁰ e, quando si tratta di riconoscimento di decisioni positive, non pare si presentino circostanze tali da giustificare il venir meno del principio, rappresentando l'assenza di intervento del legislatore una contraddizione del sistema.

Nel corso del presente scritto si è fatto riferimento al riconoscimento dello *status* o della decisione che tale *status* prevede, senza necessariamente giungere al riconoscimento del provvedimento amministrativo conseguente, vale a dire il permesso di soggiorno¹⁰¹. Questo rappresenterebbe un ulteriore passo, che però, data la riluttanza nell'ammettere la circolazione degli atti amministrativi in materia migratoria¹⁰², con ogni probabilità richiederebbe non solo procedure uniformi, di cui, anche alla luce del nuovo regolamento procedure, gli Stati aderenti al SECA si doteranno, ma anche di permessi uniformi, sulla scorta di quanto avviene nel sistema Schengen per i visti di breve durata. Non prospettandosi tale ulteriore risultato, da considerarsi eccessivamente ambizioso, il riconoscimento dello *status* si tradurrà sempre in atti amministrativi nazionali che avranno il contenuto previsto dalle norme di trasposizione (o, secondo il nuovo regolamento, di esecuzione) e i cui effetti saranno territorialmente limitati.

Con le sentenze del 18 giugno 2024, la Corte di giustizia ha iniziato ad erodere anche questo muro, ma pur sempre in relazione a specifiche fattispecie e giungendo al risultato di riconoscere (specifici) effetti alle decisioni positive sulla base di altri principi di diritto UE. Occorre, a questo punto, che il legislatore sia pronto a seguirla.

¹⁰⁰ Parere 2/13, sopra citato, punto 191.

¹⁰¹ Parla di riconoscimento dei permessi, COM (2014) 154final, sopra citata, p. 5.

¹⁰² Sui modelli di circolazione degli atti amministrativi al di fuori dell'ambito migratorio, J. J. PERNAS GARCÍA, *op. cit.*, p. 19 ss.

ABSTRACT (ITA)

A partire da due sentenze rese dalla Grande Sezione della Corte di giustizia in data 18 giugno 2024, l'intervento intende riflettere sul tema della circolazione dello *status* di rifugiato (e di beneficiario di protezione sussidiaria) tra i paesi partecipanti al Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA). Il tema si pone infatti in quanto nessuna norma del TFUE o di diritto derivato impone il riconoscimento del provvedimento positivo attributivo di tale *status* adottato in un altro Stato membro. Pur affermando in modo molto chiaro che, allo stato attuale del SECA, nonostante l'obiettivo indicato dall'art. 78 TFUE, l'ordinamento UE non ha ancora raggiunto l'obiettivo del riconoscimento di uno *status* uniforme valido in tutta l'Unione, tuttavia, la Corte, valorizzando il principio della mutua fiducia e la tutela dei diritti fondamentali, arriva a riconoscere al provvedimento emesso da uno Stato membro una valenza anche per gli altri paesi le cui autorità si trovassero di fronte ad una seconda domanda di protezione internazionale. Sebbene dalla giurisprudenza analizzata emerga come, all'attuale stato di sviluppo del diritto UE, la mutua fiducia non rappresenti, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, un principio autonomo, applicabile indipendentemente dalla legislazione secondaria, non può non notarsi una forte incongruenza. Infatti, il mancato raggiungimento dell'obiettivo, previsto dal diritto primario, della circolazione dello *status* di rifugiato (e di beneficiario di protezione sussidiaria) desta perplessità nell'ambito di un sistema, quale il SECA, contraddistinto da norme materiali armonizzate circa le qualifiche in presenza delle quali gli Stati sono tenuti, con atto meramente ricognitivo e non costitutivo, ad attribuire tale *status* e da una giurisprudenza della Corte di giustizia che sta, notevolmente e progressivamente, ampliando le nozioni di persecuzione, imponendo agli Stati membri il riconoscimento dello *status* a categorie sempre più ampie di soggetti.

ABSTRACT (ENG)

Starting from two judgments delivered by the Grand Chamber of the Court of Justice on 18 June 2024, this paper aims to reflect on the issue

of the circulation of refugee status (and subsidiary protection status) between countries participating in the European Common Asylum System (ECAS). The issue arises because no provision of the TFEU or secondary legislation requires the recognition of a positive decision granting such status adopted in another Member State. While stating very clearly that, as the CEAS currently stands, despite the objective set out in Article 78 TFEU, the EU legal order has not yet achieved the objective of recognising a uniform status valid throughout the Union, the Court nevertheless the Court, emphasising the principle of mutual trust and the protection of fundamental rights, recognises that a measure issued by one Member State also has value for other countries whose authorities are faced with a second application for international protection. Although it emerges from the case law analysed that, at the current stage of development of EU law, mutual trust does not constitute an autonomous principle within the area of freedom, security and justice that is applicable independently of secondary legislation, a serious inconsistency cannot be overlooked. Indeed, the failure to achieve the objective, laid down in primary law, of the circulation of refugee status (and of beneficiaries of subsidiary protection) raises concerns in a system such as the SECA, characterised by harmonised substantive rules on the qualifications in the presence of which States are required, by a purely declaratory and non-constitutive act, to grant that *status*, and by the case law of the Court of Justice, which is significantly and progressively broadening the concepts of persecution, requiring Member States to recognise that *status* to increasingly broad categories of persons.