
ADiM BLOG

Agosto 2021

OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del
23 marzo 2021, *M.T. c. Paesi Bassi*, ric. n. 46595/19

**La Corte EDU valuta il "rischio reale" dei trasferimenti
tra i paesi del Dublino III**

Patrizia Rinaldi

Dottorato in *Migration Studies*
Università di Granada (Spagna)

Parole Chiave

Articolo 3 CEDU – Dublino III – Vulnerabilità - Paesi Bassi - Italia.

Abstract

La recente decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), del 23 marzo 2021, respinge il ricorso contro i Paesi Bassi per il trasferimento in Italia di una madre vedova di origine eritrea con due figlie in tenera età. Nuovamente la Corte esamina un caso di violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo intersecato al Regolamento di Dublino, sulla procedura di asilo. Ma a differenza della sentenza [Tarakhel c. Svizzera](#), la Corte respinge la richiesta della richiedente. Questo commento si interroga sui criteri di misura del "rischio reale" che è alla base del concetto di "prevedibilità", la misura che consente l'applicazione del trasferimento tra paesi sancito dal Dublino III.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. Premessa

La vulnerabilità è un concetto giuridico di difficile misurazione che diventa labile nel contesto delle migrazioni. Ancora una volta la Corte di Strasburgo si trova ad esaminare le problematiche del Regolamento di Dublino sulle richieste di asilo interconnesse all'art. 3 della CEDU. I giudici della Corte EDU ritengono infondato il ricorso di M.T. nei confronti dei Paesi Bassi. Questi ultimi non hanno violato il citato art. 3 ed il trasferimento in Italia della richiedente non mette a rischio la protezione della sua vulnerabilità e quella delle sue bambine di 6 e 4 anni. A seguito della sentenza [Tarakhel c. Svizzera n. 29217/12](#), in Italia è stata sviluppata una procedura specifica relativa al trasferimento in Italia di richiedenti asilo vulnerabili. La Corte segue un percorso giurisprudenziale che si fonda sulle decisioni prodotte nei Paesi Bassi dal Consiglio di Stato (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*) dal 2015 al 2019. Con l'entrata in vigore del Decreto Salvini, la ricorrente M.T. aveva sostenuto che i richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, che devono essere trasferiti in Italia, non avrebbero avuto più accesso a luoghi di accoglienza adeguati. Tuttavia, il Consiglio di Stato olandese, con le cinque delibere, assicura che il trasferimento in Italia di richiedenti asilo con "moderata" vulnerabilità è conforme all'art. 3 CEDU.

2. Fatti di causa

Il caso tratta di una madre di origine eritrea con due figlie minorenni, residente a Harderwijk, che richiede asilo nei Paesi Bassi, il 23 marzo del 2018. Le autorità olandesi, seguendo le indicazioni di Eurodac, constatarono che M.T. aveva già chiesto la protezione internazionale in Italia e, applicando il Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), chiesero alle autorità italiane di riprendere in carica i richiedenti asilo. La controparte italiana accettò la richiesta olandese il 4 giugno 2018.

Il 5 luglio 2018 il Vice Ministro olandese della Giustizia e della Sicurezza (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*) decise di non esaminare la domanda di protezione internazionale. Il ricorso di M.T. contro questa decisione fu respinto dal tribunale regionale (*Rechtbank*) dell'Aia, con sede a Middelburg, il 23 agosto 2018. La ricorrente non presentò l'appello e dopo pochi giorni si rese irreperibile, pertanto il trasferimento in Italia fu impossibile.

Tuttavia M.T. presentò una seconda domanda di asilo nei Paesi Bassi già il 5 dicembre del 2018, motivando la sua richiesta con l'entrata in vigore in Italia del "Decreto Salvini". Il "Decreto Salvini", come noto, entrò in vigore il 5 ottobre 2018 e fu successivamente

convertito in Legge n. 132/2018 del 4 dicembre 2018. Questo ha modificato, tra l'altro, il Decreto Accoglienza in modo tale da rendere i richiedenti protezione internazionale – diversi dai minori non accompagnati – non ammissibili al collocamento nelle strutture della rete SPRAR (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati), ridenominata SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati). La riformulazione dello SPRAR escluse da questo tipo di accoglienza i richiedenti asilo con l'effetto di aumentarne la vulnerabilità e spezzarne i percorsi di vita in Italia, condizionando la loro futura integrazione. I richiedenti protezione internazionale, (come M.T. e le sue figlie) non avrebbero più potuto accedere alle strutture di accoglienza di secondo grado.

Il Ministro della Giustizia e della Sicurezza olandese (*Minister van Justitie en Veiligheid*) decise il 23 maggio 2019 di non esaminare la domanda di asilo perché nel nuovo Decreto non c'erano i presupposti per mettere in dubbio il principio di fiducia reciproca con l'Italia, trovando sostegno nella sentenza della sezione Amministrativa del Consiglio di Stato del 19 dicembre del 2018. La sentenza affermò che le modifiche apportate al sistema di accoglienza italiano garantivano la protezione dei soggetti vulnerabili. Il Ministro concluse che le relazioni sulla situazione in Italia presentate dalla ricorrente non costituivano una prova sufficiente a sostegno della sua affermazione circa l'esistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e delle condizioni di accoglienza.

M.T. ricorse in appello presso il Tribunale Regionale dell'Aia, sede di Haarlem, contro la decisione del ministro, adducendo che la riforma legislativa in Italia non garantiva la protezione alle famiglie con minori; in aggiunta, a sua figlia minore, nata nel 2015 i medici olandesi avevano diagnosticato un soffio al cuore, che la esponeva ad una maggiore vulnerabilità. Il Tribunale Regionale rigettò di nuovo l'appello, confermando la fiducia nelle strutture italiane di accoglienza e cura.

Prima di fissare la data del trasferimento in Italia, il 2 luglio del 2019 M.T. ricorse al Consiglio di Stato olandese ed il suo appello venne respinto il 24 luglio dello stesso anno. M.T. presentò ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 5 settembre 2019, invocando una violazione dell'art. 3 della Convenzione.

3. La decisione

3.1 In merito ai trasferimenti di richiedenti asilo vulnerabili in Italia

La Corte respinge il ricorso affermando che il trasferimento in Italia della richiedente asilo e delle sue figlie minori ai sensi del Regolamento Dublino III non comporta rischio per la vulnerabilità dei soggetti, anche alla luce delle recenti modifiche al regime di

accoglienza italiano. Si affida dunque, al Regolamento Dublino III, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, che stabilisce i criteri ed i meccanismi per determinare quale degli Stati membri è competente per l'esame delle domande di protezione internazionale introdotte nell'Unione europea. Il regolamento presume che tutti gli Stati membri siano "paesi sicuri" per i richiedenti asilo, basandosi sul principio della fiducia reciproca. In merito al caso M.T. la Corte EDU ritiene esaustiva la reciproca fiducia tra Paesi Bassi e Italia, sulla base della loro recente giurisprudenza interna.

Nello specifico, la Corte ribadisce i principi pertinenti dell'art. 3 della Convenzione, come stabilito in [Tarakhel c. Svizzera](#), che includono la necessità che il maltrattamento raggiunga un livello minimo di gravità per rientrare nell'ambito di applicazione dell'art.3. Il precario stato fisico può essere un elemento di vulnerabilità, l'art. 32 del Dublino III offre infatti le necessarie garanzie ai richiedenti asilo con problemi di salute che vengono trasferiti allo Stato responsabile della domanda. Nel caso oggetto di questo commento, la Corte EDU non dubita che le autorità olandesi forniscano i referti medici necessari alle adeguate cure della minore in Italia. Viene fatto riferimento alle Circolari delle Autorità italiane, emanate in data 8 giugno 2015, 15 febbraio 2016, 12 ottobre 2016 e 4 luglio 2018, in cui sono state individuate diverse sedi SPRAR idonee all'accoglienza di richiedenti asilo vulnerabili, comprese le famiglie con figli minori, donne in stato di gravidanza, minorenni e soggetti con precario stato di salute. Nelle decisioni del Consiglio di Stato, la Segreteria di Stato si deve avvalere delle garanzie fornite dalle autorità italiane in queste Circolari, in particolare il fatto che le famiglie con figli minori saranno ospitate in uno delle elencate località SPRAR.

B. COMMENTO

1. Sulla violazione dell'art.3 della CEDU

Dalla giurisprudenza della Corte EDU si evince che nessuno Stato possa espellere o trasferire una persona in un altro Stato "se vi sono fondati motivi per ritenere che correrebbe il rischio di essere sottoposto a tortura", basandosi sulla violazione dell'art.3 CEDU. Così come il test del "fondato timore" (*well-founded fear of persecution*) ha generato una notevole letteratura ([Maja Grundler](#), [John Vrachnas et al.](#), [Adrienne Anderson et al.](#)), il test del "rischio reale" ha stimolato l'analisi su numerose questioni: se vi sia un elemento soggettivo o puramente oggettivo, se la soglia probatoria debba variare a seconda della gravità del danno, e con quale precisione dovrebbe essere inquadrato lo standard pertinente di probabilità del danno. La Corte di Strasburgo si è pronunciata sull'inammissibilità del caso [A.M.E. c. Paesi Bassi](#), che non prevedeva la vulnerabilità familiare del caso Tarakhel e nemmeno le deficienze del sistema di accoglienza greco

rilevate nella [Sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia](#).

Nella misura in cui c'è un'ulteriore aggiunta al significato di rischio reale, troviamo la nozione di "prevedibilità": la capacità di prevedere come il danno del timore fondato possa pregiudicare la vita futura dei soggetti coinvolti. La Corte EDU, ad esempio, sostiene che gli eventi del passato recente possono far luce sui fatti presenti e "prevedere" quelli futuri, ma il suo giudizio si basa sulle circostanze attuali. Spesso, ma non sempre, questa formulazione è accompagnata dalla dichiarazione della Corte EDU di effettuare una valutazione *ex nunc* ("d'ora in poi"). Nel caso qui in esame la Corte decide che le informazioni che i Paesi Bassi hanno ricevuto dalle autorità italiane descrivono la situazione attuale delle strutture di accoglienza come conformi agli standard richiesti. La valutazione *ex nunc* si applica anche al percorso legislativo compiuto dall'Italia dopo la sentenza Tarakhel.

2. "Gente di Dublino"

La sentenza Tarakhel c. Svizzera divenne famosa grazie all'attenzione da parte dei media e alcuni affermarono che avrebbe significato "la fine del sistema di Dublino" (si veda sul punto [Fabrizio Mastromartino](#)).

Citando la menzionata sentenza [Tarakhel c. Svizzera n. 29217/12](#) la Corte si pronuncia sulla valutazione "relativa" del livello minimo di gravità; questo livello dipende da tutte le circostanze del caso, in particolare dalla durata del trattamento subito e dai suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima.

Il caso Tarakhel trattava di una famiglia afgana, con tre figli minori, stabilitisi a Losanna in Svizzera, che ricorse alla Corte EDU per impedire il trasferimento in Italia, per le "carenze sistematiche" del sistema di accoglienza italiano che non avrebbe garantito le necessarie cure e tutela. Sulla decisione della Corte pesò la discrepanza tra il numero delle domande di asilo (14.000) ed i posti disponibili (9.630) nel 2013. La Corte ritenne la famiglia afgana "particolarmente svantaggiata e vulnerabile", in quanto aveva bisogno di "protezione speciale", che il sistema di accoglienza italiano non offriva. La sentenza ha sottolineato il rischio reale generato dalla vulnerabilità particolare del soggetto specifico, anche "in assenza e a prescindere" da una situazione di carenza sistemica nello stato membro di destinazione del trasferimento Dublino.

In merito a un possibile trasferimento da uno "Stato di Dublino" a un altro, è emersa un'altra importante questione: come scrisse la Corte, il sistema di Dublino si basa sulla presunzione che tutti gli Stati partecipanti rispettino i propri obblighi in materia di diritti umani ai sensi della Convenzione. Tuttavia, questa presunzione può essere confutata e,

in tal caso, gli Stati hanno l'obbligo derivante dalla Convenzione di applicare la c.d. clausola di sovranità di Dublino e sospendere i trasferimenti in questione. Questo è stato il caso di *M.S.S. v. Belgio e Grecia*, dove la Corte ha riscontrato carenze sistemiche nel sistema di asilo greco e ha vietato il trasferimento del richiedente verso quel paese.

Nella *Sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia* il richiedente era un cittadino afghano, entrato nell'UE attraverso la Grecia prima di arrivare in Belgio, dove aveva chiesto asilo. Riguardo al trasferimento del ricorrente dal Belgio alla Grecia, la Corte ha ritenuto che le autorità belghe dovevano essere a conoscenza delle carenze nella procedura di asilo in Grecia. La Corte EDU ritenne fondata la violazione dell'art. 3 della Convenzione perché le autorità belghe non avrebbero dovuto semplicemente presumere che il ricorrente sarebbe stato trattato in conformità con le norme della Convenzione, ma avrebbero dovuto verificare come le autorità greche applicassero concretamente la loro legislazione in materia di asilo; ma non lo avevano fatto. Verificare, quindi, la misura del rischio reale del danno di trattamento inumano e degradante.

3. Fiducia mutua tra Paesi Bassi e Italia

Secondo la legislazione olandese (sezione 30(1) dell'Aliens Act 2000) le autorità competenti considereranno di esaminare le domande di asilo solo se ci sono fondati vizi sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato, che comportino un rischio di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione e art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel caso *M.T.* l'Italia ha fornito garanzie di conformità delle strutture di accoglienza. Infatti dalla sentenza *Tarakhel* in poi le autorità italiane hanno fornito assicurazioni in merito alla protezione di famiglie in stato di vulnerabilità. Lo stesso principio soddisfattorio viene ribadito anche nei casi [*N.A. et Altri c. Danimarca n. 15636/16*](#), e [*F.M. et Altri c. Danimarca n. 20159/16*](#), ritenuti inammissibili dalla Corte. In entrambi i casi parliamo di madre sole con figli minori, somala la prima e iraniana la seconda, che si appellano all'art. 3, sulla scia della sentenza *Tarakhel* per non essere trasferite in Italia. Tuttavia, per la Corte non vengono provati i due criteri chiave della sentenza *Tarakhel*:

- a. la sicurezza del sistema di accoglienza di un paese membro è confutabile;
- b. la evidente "particolare vulnerabilità" della famiglia in oggetto anche se il sistema italiano di asilo non era "collassato" in maniera paragonabile alla situazione greca.

Inoltre, il nuovo Decreto, n. 130/2020, entrato in vigore il 22 ottobre 2020 (Legge n.173/2020 del 20 dicembre 2020), ha apportato ulteriori modifiche al "Decreto accoglienza" (Decreto Legislativo n. 142/2015). Il nuovo decreto ha dissipato i dubbi sorti

in seno alla comunità internazionale sul “Decreto Salvini”, offrendo un sistema binario per i gruppi “vulnerabili” (art. 17), questi vengono trasferiti in via prioritaria alle strutture SAI (Sistema di accoglienza e integrazione), garantendo loro cure adeguate.

La controparte olandese ritenne che le lettere circolari prodotte dall’Unità Dublino del Ministero degli Interni inviate del 8 giugno 2015 all’8 febbraio 2021 alle Unità Dublino di tutti gli Stati vincolati dal Regolamento Dublino offrirono garanzie sufficienti alla protezione dei gruppi vulnerabili. La reiterata fiducia tra due paesi membri (*mutual trust*) segue una tendenza nel ragionamento della Corte che può essere descritta come una svolta procedurale: concentrarsi sulla qualità dei processi decisionali nazionali piuttosto che sull'accuratezza sostanziale delle decisioni prese a livello dei singoli paesi ([Ilias e Ahmed c. Ungheria, n.47287/15](#)).

3. Conclusioni

La Corte EDU aveva differenziato la sentenza *Tarakhel* da quella *M.S.S.*, stabilendo che un divieto generale di rimpatrio in Italia, anche se limitato alle famiglie con bambini piccoli, era ingiustificato. Ritenne invece che le circostanze del caso richiedessero alle autorità svizzere di ottenere specifiche assicurazioni dai loro omologhi italiani che, all'arrivo, la famiglia non sarebbe stata separata e sarebbe stata accolta in strutture adeguate all'età dei bambini. Nel caso *M.T. c. Paesi Bassi* qui esaminato, le questioni centrali consistevano nell'accertare se le circostanze del caso rispondessero alla soglia minima di gravità richiesta e se l'Italia fornisse le adeguate garanzie ed informazioni ai Paesi Bassi.

La nozione di prevedibilità del rischio reale è stata utilizzata in questa ricerca, oltre per il caso *M.T.*, e per altri tre casi del nostro studio, la Corte EDU ha fondato le sue decisioni sull'assenza di un rischio reale ed imminente per respingere i ricorsi, basando le sue decisioni sulla gravità del danno e sulla prevedibilità/probabilità come elementi chiave nell'interpretazione del diritto dell'Unione in materia di protezione.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte EDU (Quarta Sezione) - [M.T. c. Paesi Bassi n. 46595/19 - del 23 marzo 2021](#).

Giurisprudenza:

Corte EDU (GC) - [M.S.S. v. Belgium and Greece n. 30696/09 – Sentenza 21 gennaio 2011](#).

Corte EDU(GC) - [Tarakhel c. Svizzera n. 29217/12 – Sentenza 4 novembre 2014](#)
Corte EDU (Terza Sezione) - [A.M.E. c. Paesi Bassi n.51418/10 -Sentenza 13 gennaio 2015](#)
Corte EDU (Seconda Sezione) - [N.A. et Altri c. Danimarca n. 15636/16 – Sentenza 28 giugno 2016](#)
Corte EDU (Seconda Sezione) - [F.M. et Altri c. Danimarca n. 20159/16 – Sentenza 13 settembre 2016](#)
Corte EDU (GC) - [Ilias e Ahmed c. Ungheria, n.47287/15- Sentenza 21 novembre 2019](#)

Dottrina:

J. VRACHNAS, M. BAGARIC, P. DIMOPOULOS e A. PATHINAVAKE, (2011). *Well-founded fear of persecution*, in *Migration and Refugee Law: Principle and Practise in Australia* (pp. 257-269). Cambridge University Press, doi:10.1017/CBO9781129137188.017

F. MASTROMARINO, (2014). *Verso la delegittimazione del Sistema Dublino? (A margine di Corte EDU, Tarakhel c. Svizzera)*, in *Diritti Comparati*, 22 dicembre 2014.

V. STOYANOVA, (2017). *How Exception must “Very Exceptional” Be? Non-refoulement, Socio-Economic and Paposhvili v Belgium* in *International Journal of Refugee Law* 29(4) 580.

A. ANDERSON, M. FOSTER, H. LAMBERT e J. MCADAM, (2019). *Imminence in Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protection* in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 68, January 2019, pp. 111-140.
doi:10.1017/S0020589318000398.

P. RINALDI, (2019). *“Refoulement” at the Border Undermines the Best Interest of the Child: Preliminary Remarks*, in BRUNO, PALOMBINO, DI STEFANO (eds.), [Migration Issues before International Courts and Tribunals](#), Rome, CNR Edizioni, 2019, ISBN 978 88 8080 367 6, pp. 179-200.

V. STOYANOVA, (2019). [The Grand Chamber Judgment in Ilias and Ahmed v Hungary: Immigration Detention and how the Ground beneath our Feet Continues to Erode](#), in www.strasbourgobservers.com, 23 dicembre 2019.

F.L. GATTA, (2020). [Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell’Ungheria \(Parte II – Detenzione e Art. 5 CEDU\)](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2020.

L. BERNARDINI, (2021). [Che cos’è la libertà? La Corte di Strasburgo si pronuncia \(ancora\) sulla detenzione amministrativa nelle zone di transito ungheresi](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, aprile 2021.

M. GRUNDLER, (2021). *“Testing the “Well-Founded Fear of Persecution””: Changes Incompatible with Refugee Law* in RLI, *Working Papers*, April 6.

Ulteriori materiali:

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

Council of State, Decision No 201506164/1/V3, 7 October 201

Council of State, Decision No 201504479/1, 3 December 2015

Council of State, Decision No 201507918/1, 6 January 2017

Council of State, Decision No 201808522/1/V3, 19 December 2018

Council of State, Decision No 201810366/1, 29 January 2019

Council of State, Decision No 201901495/1/V3, 8 April 2019

Council of State, Decision No 201809552/1, 12 June 2019

Per citare questo contributo: P. RINALDI, *“La Corte EDU valuta il “rischio reale” dei trasferimenti tra i paesi del Dublino III”*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, agosto 2021.