

La sentenza della CGUE nei casi congiunti C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 and C-328/21

Trascrizione della presentazione tenuta il 23 gennaio 2024

Prof.ssa Chiara Favilli – Università degli studi di Firenze

1. Premessa	2
2. Gli obblighi informativi e il colloquio personale	2
3. La contestazione della decisione di trasferimento in caso di rischio di refoulement indiretto nello Stato di destinazione	4
4. L'interpretazione la clausola di sovranità di cui all'art. 17 e del connesso sindacato giurisdizionale in caso di rischio di refoulement indiretto	7
5. La protezione nazionale	8
Allegato I. Carenze sistemiche v. carenze nel caso individuale secondo la Convenzione ONU contro la tortura 1984 e art. 19.1.1 TU 286/1998	9
Allegato II. Carenze sistemiche v. carenze nel caso individuale secondo la Corte EDU	10

1. Premessa

La sentenza è frutto di 5 rinvii pregiudiziali sollevati da Cassazione e dai Tribunali di Roma Firenze Milano e Trieste che ruotano intorno a tre questioni:

- gli obblighi informativi e il colloquio personale
- la contestazione della decisione di trasferimento in caso di rischio di refoulement indiretto nello Stato di destinazione
- l'interpretazione della clausola di sovranità di cui all'art. 17 e del connesso sindacato giurisdizionale in caso di rischio di refoulement indiretto

I rinvii pregiudiziali sono stati riuniti in un'unica causa e questo era abbastanza scontato, soprattutto perché il rinvio di Milano riguardava tutti e tre questi profili. Col senno di poi sarebbe stato molto meglio che le questioni fossero state trattate separatamente, perché questo ha dato origine a una causa piuttosto complessa, che ha poi anche determinato una durata molto lunga della procedura: 33 mesi contro la durata media di 17 mesi delle procedure sul rinvio pregiudiziale (dato riferito al 2022). Tuttavia, la complessità da sola non giustifica questa eccessiva durata della procedura, quindi deve esserci stato qualcos'altro che ha influenzato negativamente il procedimento. È noto anche che lo stesso Presidente della Corte è intervenuto personalmente e ha preso la parola in un seminario organizzato in aprile dall'UEAA presso la sede della Corte di giustizia, chiaramente esprimendo la propria opinione sul caso pendente di fronte alla II sezione. Un intervento "di peso" quello del Presidente, giudice della Corte dal 1989 e Presidente dal 2013: "un'autorità autorevole".

Come appena accennato, la sentenza è stata adottata da una sezione semplice costituita da cinque giudici, il che significa che il Presidente non ha rinvenuto quella particolare complessità o quella particolare importanza tali da giustificare la trattazione da parte della Grande sezione. Questo è rilevante soprattutto rispetto a eventuali future questioni, perché la sentenza della Grande sezione gode di maggiore autorevolezza rispetto alla sentenza della sezione semplice, che potrebbe dunque essere più facilmente superabile.

Lo spazio dedicato nella sentenza alle tre questioni è decisamente asimmetrico: prevalente è lo spazio dedicato agli obblighi informativi e al colloquio personale, sui quali la Corte effettua un'analisi giuridica molto articolata degli art. 4, 5 e 29 dei regolamenti Dublino ed Eurodac e delle funzioni da essi svolte, mentre decisamente ristretto è lo spazio dedicato alle altre due questioni. Io farò esattamente il contrario, confidando nella fase delle domande per ulteriori approfondimenti.

2. Gli obblighi informativi e il colloquio personale

La Corte chiarisce i dubbi emersi ed afferma chiaramente che gli articoli 4 e 5, quindi l'obbligo informativo e l'obbligo di svolgere il colloquio personale, si applicano integralmente sia nelle procedure di presa in carico -quando deve essere ancora individuato lo Stato membro competente - sia nelle procedure di ripresa in carico - quando lo Stato membro competente è già individuato, con la procedura di asilo già avviata o addirittura già conclusa.

Quanto alle conseguenze della violazione, la Corte precisa che si tratta di una questione che rientra nell'autonomia procedurale degli Stati, non essendo espressamente prevista dal regolamento; tuttavia, non essendo prevista neanche dalla legislazione nazionale, la Corte prosegue a rispondere al quesito che le è stato posto. La Corte afferma che in caso di violazione degli obblighi informativi e dello svolgimento del colloquio, la conseguenza è l'annullabilità della decisione di trasferimento:

a condizione che - per quanto riguarda l'opuscolo - si dimostri che la consegna dell'opuscolo avrebbe determinato un esito diverso del procedimento;

a meno che - per quanto riguarda il colloquio - sia possibile recuperare il colloquio in sede giurisdizionale e gli argomenti dedotti non siano idonei a modificare la decisione di trasferimento.

Essendo il colloquio nella fase amministrativa sempre obbligatorio, affinché sia recuperabile nella fase giurisdizionale e scongiurare così l'annullamento della decisione di trasferimento, la normativa italiana deve consentire che il colloquio possa essere svolto nella fase giurisdizionale. Si tratta di una soluzione ragionevole rispetto all'economia complessiva della procedura, tenendo conto sia della procedura amministrativa sia del ricorso giurisdizionale, ma è evidente che questa soluzione tende ad aggravare la procedura giurisdizionale, nell'ambito della quale DEVE essere svolto il colloquio che NON E' stato svolto nella fase amministrativa. La Corte non limita in alcun modo le circostanze in base alle quali deve essere svolto il colloquio che diviene necessario nella fase giurisdizionale perché assente nella fase amministrativa.

Si sottolinea che la Corte non afferma che il colloquio debba necessariamente svolgersi nella fase giurisdizionale: la Corte afferma che il colloquio nella fase giurisdizionale può evitare l'annullamento della decisione di trasferimento e ciò solo se la normativa nazionale consenta di svolgere tale colloquio nella fase giurisdizionale; nel caso in cui la normativa non lo consenta, la decisione di trasferimento deve essere annullata:

124. Ne consegue che, fatto salvo l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, la decisione di trasferimento deve essere annullata a seguito di ricorso presentato avverso quest'ultima ai sensi dell'articolo 27 di tale regolamento e che contesta la mancanza del colloquio personale previsto da tale articolo 5, **a meno che la normativa nazionale consenta** all'interessato, nell'ambito di detto ricorso, di esporre di persona tutti i suoi argomenti avverso tale decisione nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie enunciate in detto articolo 5, e che tali argomenti non siano atti a modificare detta decisione.

La Corte giunge a questa conclusione in gran parte richiamando una precedente sentenza nel caso [Addis](#), relativa al caso della mancanza di colloquio nella fase amministrativa relativa ad una domanda ritenuta inammissibile ai sensi dell'art. 33, par. 2, lett. a) della [Direttiva procedure](#). Secondo la Corte, il principio di diritto ivi affermato, può essere applicato al caso della violazione dell'obbligo di svolgimento il colloquio previsto nel regolamento Dublino. Si riportano qui i punti da 71 a 73 della sentenza [Addis](#), della quale si suggerisce una lettura integrale:

71. [...] Infatti, come discende dai punti da 59 a 69 della presente sentenza, in mancanza di un colloquio personale dinanzi all'autorità accertante in primo grado, solo quando un siffatto colloquio è condotto dinanzi al giudice investito di un ricorso avverso la decisione di inammissibilità adottata da tale autorità e nel rispetto di tutte le condizioni previste dalla direttiva procedure, è possibile garantire l'effettività del diritto ad essere sentiti in tale fase ulteriore del procedimento.

72. [...] "Nel caso di specie, dalla risposta fornita dal giudice del rinvio ad una richiesta di chiarimenti della Corte emerge che, in caso di violazione dell'obbligo di dare al richiedente la facoltà di sostenere un colloquio personale durante il procedimento di primo grado dinanzi all'autorità accertante, **il diritto tedesco non garantisce sistematicamente il diritto del richiedente a un'audizione personale nell'ambito del procedimento di ricorso**. Inoltre, sempre secondo tale risposta, sebbene sia possibile, attraverso un'interpretazione e un'applicazione conformi al diritto dell'Unione delle disposizioni nazionali, garantire una siffatta audizione a

qualsiasi richiedente, il rispetto di tutte le condizioni alle quali l'articolo 15 della direttiva procedure sottopone il colloquio personale non potrebbe essere garantito, in ragione delle norme del procedimento giudiziario nazionale, in occasione di un'audizione realizzata dinanzi al giudice investito del ricorso.

73. In definitiva, spetta al giudice del rinvio verificare se, nell'ambito del procedimento principale, al sig. Addis sia stata o possa ancora essere data la facoltà di essere sentito nel pieno rispetto delle condizioni e delle garanzie fondamentali applicabili alla controversia di cui al procedimento principale, al fine di consentirgli di esporre di persona, in una lingua che conosce, il proprio punto di vista in ordine all'applicazione alla sua situazione personale del motivo previsto all'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva. **Nel caso in cui detto giudice ritenesse che non sia possibile garantire all'interessato questa facoltà nell'ambito del procedimento di ricorso, esso sarà tenuto ad annullare la decisione di rigetto e a rinviare la causa dinanzi all'autorità accertante".**

3. La contestazione della decisione di trasferimento in caso di rischio di *refoulement* indiretto nello Stato di destinazione

Per quanto riguarda la seconda questione, con i rinvii sollevati da Roma, Firenze e Milano è stato chiesto alla Corte se fosse possibile esaminare l'esistenza di un rischio di *refoulement* indiretto causato dal trasferimento del richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro richiesto che ha già respinto la sua domanda di protezione internazionale; Roma e Milano hanno chiesto anche se tale possibilità sussistesse quando il giudice nazionale fornisce un'interpretazione diversa della nozione di «protezione all'interno del paese d'origine» o di conflitto armato, ai sensi degli articoli 8 e 15, lettera c) della direttiva qualifiche.

La Corte di giustizia, come già detto, esaurisce le questioni in modo piuttosto sbrigativo.

Prima di tutto (punti 130-139), la Corte va a riepilogare quelli che sono i principi e le regole applicabili in sede di contestazione delle decisioni di trasferimento e lo fa a partire dalla circostanza che gli Stati membri condividono i valori dell'unione di cui all'articolo 2 TUE; sulla base della condivisione dei valori, tra cui vi è anche la tutela dei diritti fondamentali, si applica il principio della reciproca fiducia fra gli Stati membri, un principio non scritto ma ritenuto dalla stessa Corte un principio fondamentale nello spazio di libertà sicurezza e giustizia (che comprende oltre ai visti, asilo e immigrazione, anche cooperazione giudiziaria civile e penale e cooperazione di polizia).

Secondo la Corte, in base al principio della reciproca fiducia, tutti gli Stati membri devono presumere che anche gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e i diritti fondamentali da questo riconosciuti e che il trattamento dei richiedenti protezione internazionale sia conforme alla Carta, alla Convenzione di Ginevra, alla Cedu e al divieto di *refoulement* diretto e indiretto.

Queste presunzioni possono essere superate secondo la Corte soltanto in caso di:

- carenze sistemiche o che colpiscono alcuni gruppi nelle procedure di asilo o nelle condizioni di accoglienza, nel qual caso si applica l'articolo 3, par. 2, del regolamento Dublino;
- oppure carenze nel caso individuale ma solo per motivi di salute, offrendo una interpretazione molto restrittiva di quanto affermato nel caso *CK* del 2017.

Prima di proseguire con l'analisi della sentenza, è a questo punto necessario aprire una parentesi su questo riepilogo effettuato dalla Corte, in particolare per evidenziare le lacune della succinta ricostruzione:

- prima di tutto la Corte non tiene per niente conto delle specificità del regolamento Dublino il cui articolato testo normativo, infatti, non viene analizzato; si tiene conto soltanto dell'articolo 3 che stabilisce che la domanda di asilo deve essere esaminata da uno Stato membro e di uno degli obiettivi che il regolamento persegue, vale a dire il contrasto dei movimenti secondari (obiettivo caro soprattutto agli Stati nordeuropei e ribadito costantemente dalle istituzioni UE), ma non si tiene conto del fatto che il regolamento Dublino è inserito nel Sistema europeo Comune di asilo e che secondo l'articolo 78 del TFUE l'Unione sviluppa “una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti”;
- non si tiene conto delle peculiarità del regolamento Dublino rispetto ad altri strumenti dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia come, ad esempio, il Mandato d'arresto europeo: nel regolamento Dublino, infatti, abbiamo un sistema che è volto a individuare uno Stato competente, tendenzialmente uno solo, ma vi è sempre la facoltà degli Stati membri, non un obbligo, di chiedere la presa o ripresa in carico di richiedenti protezione internazionale (si v. ad es. gli articoli 18 e 25 del regolamento). Nel Mandato d'arresto europeo, invece, è previsto l'obbligo di consegna in caso di richiesta, salvo le eccezioni ivi espressamente stabilite e peraltro con una giurisprudenza piuttosto sensibile alle ragioni della tutela dei diritti fondamentali delle persone soggette ad un trasferimento. Nel regolamento Dublino, inoltre, vi è una norma come l'articolo 17 che consente in qualsiasi momento agli Stati di ritenersi competenti.
- Uno strumento molto peculiare anche perché nel regolamento Dublino abbiamo l'applicazione dei principi della reciproca fiducia e del mutuo riconoscimento per costringere una persona a rimanere in uno Stato membro, mentre invece negli altri strumenti dello SLSG o del mercato interno, la reciproca fiducia e il mutuo riconoscimento sono volti a favorire la libera circolazione e i movimenti secondari;
- inoltre, non si tiene conto per nulla del fatto che i movimenti secondari, un aspetto essenziale soprattutto in questa causa, non sono determinati tanto all'articolo 17 o dal malfunzionamento del regolamento Dublino, quanto dalle tuttora esistenti differenze nei sistemi di asilo e soprattutto in quegli spazi di differenza che ancora sussistono tra gli Stati, ad esempio in relazione all'articolo 8 della direttiva qualifiche e negli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali che possono determinare differenze notevoli nei tassi di riconoscimento delle domande di asilo, come accaduto in effetti per le richieste dei cittadini Afghani;
- inoltre, c'è il grande tema delle carenze sistemiche (v. [allegato II](#)): la Corte di giustizia ritiene che tra gli Stati dell'Unione non ci sia spazio per la denuncia di circostanze individuali che possano determinare la violazione di un diritto fondamentale ad esempio dell'art. 4 Carta dei diritti fondamentali UE corrispondente all'art. 3 CEDU. Questo orientamento della Corte di giustizia marca come sappiamo una grande differenza rispetto all'orientamento della Corte EDU, dove invece si distingue nettamente tra le circostanze sistemiche, le circostanze di gruppo e le circostanze individuali; così come anche marca una differenza rispetto all'Art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, dove si afferma che per determinare se esistono le ragioni volte ad escludere il trasferimento di una persona verso un altro Stato, **“le autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa se del caso l'esistenza nello Stato interessato di un insieme di violazioni sistemiche gravi flagranti o massicce dei diritti umani”**.

Questa norma è stata introdotta nel nostro ordinamento in occasione della [ratifica ed esecuzione della Convenzione contro la tortura](#) con la disposizione che troviamo nell'articolo 19.1.1 T.U., molto noto sicuramente in questa sede, in base al quale “non sono ammessi il respingimento o l'espulsione qualora esistono dei motivi di ritenere che la persona rischi di essere sottoposta a tortura o trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrono gli obblighi di cui all'articolo 5, co. 6. **Si tiene conto anche dell'esistenza in tale Stato di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani**” (v. [Allegato I](#)).

Questa codificazione dell'articolo 3, par. 2, della Convenzione ONU contro la tortura non è del tutto corretta, per cui è molto rilevante tenere presente direttamente il testo dell'articolo 3 della Convenzione e la giurisprudenza CEDU: non sono soltanto le carenze sistemiche che possano indurre a ritenere illegittimo il trasferimento di una persona da uno Stato a un altro, ma anche le carenze individuali.

È quello che la Corte aveva appunto fatto proprio nella sentenza *CK* del 2017, ritenuta in dottrina la sentenza con la quale la Corte di giustizia si era allineata con la giurisprudenza della Corte Edu: nella sentenza qui in commento, invece, la Corte di giustizia invece offre una interpretazione molto restrittiva del caso *CK*, ritenendo che esso debba essere appunto circoscritto alle condizioni e ragioni che lo hanno motivato e cioè ai motivi di salute.

Un'interpretazione piuttosto apodittica questa offerta dalla Corte di giustizia, fondata “solo” sul principio della reciproca fiducia e senza spendere una sola parola sulla questione dello standard nazionale di tutela dei diritti fondamentali, che pure era stato considerato nel rinvio del Tribunale di Firenze.

Personalmente ritengo che sia molto difficile che una persona possa dimostrare di subire un trattamento disumano e degradante o la violazione di altro diritto fondamentale (come il diritto alla vita privata e familiare) a causa del trasferimento in altro Stato membro UE, ma dal pieno rispetto dei diritti fondamentali non si può escluderlo e soprattutto non si può escludere che una persona lo denunci e che un giudice ne tenga conto. Soprattutto in Italia, dove il principio di non respingimento ha carattere assoluto ed è espressione di una norma costituzionale quale l'art. 10, co. 3, Costituzione.

Esaurita questa doverosa premessa per chiarire le lacune nella premessa della Corte, torniamo alla sentenza della Corte. Dalla succinta premessa la Corte giunge a derivare che:

- non c'è spazio per un esame nel merito da parte del giudice del rischio di *refoulement* indiretto: il rischio è infatti scongiurato dai controlli che saranno effettuati nello Stato membro competente da parte dell'autorità amministrativa e dall'autorità giurisdizionale ivi eventualmente adita (punto 141);
- La corte esamina separatamente la questione posta dai Tribunali di Roma e Milano, vale a dire se possa essere rilevante la differente valutazione da parte delle autorità degli Stati membri (punto 140): la Corte afferma che la differente valutazione del livello di protezione di cui può beneficiare il richiedente nel suo Paese di origine è in linea di principio irrilevante ai fini del controllo della decisione;
aggiunge, inoltre, che queste divergenze di opinioni non dimostrano l'esistenza di carenze sistemiche: in altre parole, affinché possano le differenze di opinioni essere rilevanti dovrebbero costituire una carenza sistemica, ma secondo la Corte di giustizia la carenza sistemica in questo caso non è dimostrata.

Secondo la Corte questa soluzione è l'unica compatibile con gli obiettivi del regolamento Dublino (uno Stato membro che esamina la protezione e contrasto dei movimenti secondari), trascurando tutto quello che si è illustrato sopra “nella parentesi”.

4. L'interpretazione la clausola di sovranità di cui all'art. 17 e del connesso sindacato giurisdizionale in caso di rischio di refoulement indiretto

ART. 17

1. In deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento

Per quanto riguarda la clausola di sovranità, in base all'articolo 17 del regolamento ciascuno Stato può decidere di esaminare la domanda di protezione anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti in tale regolamento.

La Corte (punti 144-147) dà per acquisito che l'articolo 17 abbia un'applicazione generalizzata, ossia che si applica sia ai casi di presa in carico che di ripresa in carico, sia che ci sia già stata una decisione o anche una sentenza. È una clausola che offre totale libertà agli Stati, non prevede nessuna formalità e nessun obbligo; spetta semmai allo Stato membro determinare le circostanze con le quali intende far uso della clausola, ad esempio quale sia l'autorità competente nello Stato membro ad applicarla. Nell'ordinamento italiano, in mancanza di una disciplina, si applicano le regole generali: è competente sempre l'Unità Dublin; può essere applicata sempre e per qualsiasi motivo; sempre nell'ordinamento italiano questo significa che anche il giudice nazionale che si trova a sindacare l'utilizzo della clausola discrezionale potrà applicarla e per qualsiasi motivo.

L'articolo 17 infatti si riferisce allo Stato e non all'autorità competente: ciò significa che può essere applicata sia dall'autorità amministrativa sia dall'autorità giurisdizionale in sede di ricorso giurisdizionale. Si potrebbe discutere se il sindacato giurisdizionale sia attenuato, ma francamente mi pare molto arduo arrivare in Italia ad una soluzione limitativa del sindacato del giudice ordinario sulla base dei principi del nostro ordinamento; anche quando si applica il regolamento Dublin, il diritto sotteso è un diritto soggettivo ed il sindacato del giudice ordinario è un sindacato pieno.

Come la stessa Corte di giustizia chiarisce, dal fatto che l'articolo 17 individui una facoltà in capo allo Stato deriva che non c'è né un obbligo né un divieto (punto 148). A questo proposito la Corte distingue tra le due diverse questioni posti dai giudici nazionali: quella relativa al rischio di refoulement e quella relativa alla differente valutazione del livello di protezione nel Paese di origine.

- Quanto alla prima, al punto 148 la Corte afferma non c'è un obbligo in capo al giudice dello Stato membro di dichiarare lo Stato competente per il motivo che il giudice non condivide la valutazione dello Stato membro competente, ad esempio perché c'è una differente applicazione dell'articolo 8 e 15; non c'è un obbligo ma l'articolo 17 è come una porta che consente agli Stati di uscire dalle dal recinto dei criteri del regolamento Dublin e di decidere autonomamente; non c'è un obbligo ma gli Stati e i giudici possono ritenere che sia necessario applicare l'articolo 17 ad esempio per ottemperare ad una norma nazionale o internazionale che lo imponga;
- Quanto invece al rischio di refoulement (punto 149), la Corte precisa che poiché come già affermato il giudice non può esaminare in base al regolamento il rischio di una violazione del principio di non refoulement, neanche può farlo in relazione all'articolo 17 del regolamento, quindi nell'applicazione della clausola discrezionale.

Ritorna quindi anche in questa sede la distinzione tra il caso in cui il giudice non condivida la valutazione dello Stato membro competente ed il caso del refoulement indiretto, cioè la valutazione non del diniego di protezione bensì del rischio di refoulement.

5. La protezione nazionale

Ovviamente è sempre possibile applicare la protezione nazionale: la Corte di giustizia lo ha affermato molto chiaramente anche in una recente sentenza ([L.G. del 16 febbraio 2023, C-745/21](#)). Proprio il fatto che esiste l'art. 17 consente agli Stati sia di sottrarsi all'applicazione del regolamento per poi esaminare la domanda di protezione internazionale secondo i criteri vigenti in Italia sia la domanda di protezione complementare secondo le regole vigenti in Italia, in particolare gli obblighi costituzionali e internazionali.

Ricordiamoci anche che l'articolo 17 rientra nell'ambito di applicazione del regolamento di Dublino quindi la Corte non può esprimersi sull'eventuale applicazione della protezione nazionale o sul diritto costituzionale perché la protezione nazionale si situa al di fuori dell'ambito di applicazione del regolamento di Dublino. Come la Corte ha già affermato ci sono degli obblighi di non refoulement che sono tutelati in base alla normativa nazionale ([L.G. del 16 febbraio 2023, C-745/21](#)).

Quindi abbiamo una duplice funzione dell'articolo 17, che può servire sia per ritenersi competente per esaminare la domanda di protezione internazionale, sia per esaminare la domanda di protezione nazionale.

Allegato I. Carenze sistemiche v. carenze nel caso individuale secondo la Convenzione ONU contro la tortura 1984 e art. 19.1.1 TU 286/1998

- [Art. 3](#)
 - 1. Nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura.
 - 2. Per determinare se tali ragioni esistono, **le autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa, se del caso, l'esistenza, nello Stato interessato, di un insieme di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce, dei diritti dell'uomo.**
- Attuata in Italia all'art. 19.1.1 TU 286/1998
 - Art. 19.1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. **Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.**

Allegato II. Carenze sistemiche v. carenze nel caso individuale secondo la Corte EDU

CASE OF KHASANOV AND RAKHMANOV v. RUSSIA - 28492/15 49975/15 | Judgment (Merits and Just Satisfaction) | Court (Grand Chamber) | 29/04/2022

[...]

b) Scope of the assessment: general situation and individual circumstances

95. The risk assessment must focus on the foreseeable consequences of the applicant's removal to the country of destination, in the light of the general situation there and of his or her personal circumstances (see, for example, *Salah Sheekh v. the Netherlands*, no. [1948/04](#), § 136, 11 January 2007, and *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, 30 October 1991, §§ 107-08, Series A no. 215). It must be considered whether, having regard to all the circumstances of the case, substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 of the Convention. If the existence of such a risk is established, the applicant's removal would necessarily breach Article 3, regardless of whether the risk emanates from a general situation of violence, a personal characteristic of the applicant, or a combination of the two (see *F.G. v. Sweden [GC]*, no. [43611/11](#), § 116, 23 March 2016).

96. The starting-point for the assessment should be the examination of the general situation in the destination country. In this connection, and where it is relevant to do so, regard must be had to whether there is a general situation of violence existing in the country of destination (see *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, nos. [8319/07](#) and [11449/07](#), § 216, 28 June 2011). However, a general situation of violence will not normally in itself entail a violation of Article 3 in the event of an expulsion to the country in question, unless the level of intensity of the violence is sufficient to conclude that any removal to that country would necessarily breach Article 3 of the Convention. The Court would adopt such an approach only in the most extreme cases, where there is a real risk of ill-treatment simply by virtue of the individual concerned being exposed to such violence on returning to the country in question (*ibid.*, § 218, and *NA. v. the United Kingdom*, no. [25904/07](#), § 115, 17 July 2008).

97. In cases where an applicant alleges that he or she is a member of a group systematically exposed to ill-treatment, the Court considers that the protection of Article 3 of the Convention enters into play when the applicant establishes, where necessary on the basis of the available sources, that there are serious reasons to believe in the existence of the practice in question and in his or her membership of the group concerned (see *F.G. v. Sweden*, cited above, § 120).

98. The assessment of such claims is different from the assessment relating to the general situation of violence in a particular country, on the one hand, and to individual circumstances, on the other.

99. The first step of this assessment should be the examination of whether the existence of a group systematically exposed to ill-treatment, falling under the "general situation" part of the risk assessment, has been established. Applicants belonging to an allegedly targeted vulnerable group should not describe the general situation, but the existence of a practice or of a heightened risk of ill-treatment for the group of which they claim to be members. As a next step, they should establish their individual membership of the group concerned, without having to demonstrate any further individual circumstances or distinguishing features (see *J.K. and Others v. Sweden [GC]*, no. [59166/12](#), §§ 103-05, 23 August 2016).

100. In cases where – despite a possible well-founded fear of persecution in relation to certain risk-enhancing circumstances – it cannot be established that a group is systematically exposed to ill-treatment, the applicants are under an obligation to demonstrate the existence of further special distinguishing features

which would place them at a real risk of ill-treatment. Failure to demonstrate such individual circumstances would lead the Court to find no violation of Article 3 of the Convention (see, for example, *A.S.N. and Others v. the Netherlands*, nos. [68377/17](#) and [530/18](#), 25 February 2020, in respect of Sikhs in Afghanistan; *A.S. v. France*, no. [46240/15](#), 19 April 2018, in respect of persons linked to terrorism in Algeria; and *A. v. Switzerland*, no. [60342/16](#), 19 December 2017, in respect of Christians in Iran).

101. In cases where substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if deported, faces a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3, the Court has then examined whether the assurances obtained in the particular case were sufficient to remove any real risk of ill-treatment (see *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, no. [8139/09](#), § 192, ECHR 2012). However, assurances are not in themselves sufficient to ensure adequate protection against the risk of ill-treatment. There is an obligation to examine whether assurances provide, in their practical application, a sufficient guarantee that the applicant will be protected against the risk of ill-treatment. The weight to be given to assurances from the receiving State depends, in each case, on the circumstances prevailing at the material time (*ibid.*, § 187).

Traduzione ufficiale

[...]

b) Ambito di valutazione: situazione generale e circostanze individuali

95. La valutazione del rischio deve concentrarsi sulle conseguenze prevedibili dell'allontanamento del richiedente nel paese di destinazione, alla luce della situazione generale del paese e delle sue circostanze personali (si vedano, ad esempio, Salah Sheekh c. Paesi Bassi, n. 1948/04, § 136, 11 gennaio 2007, e Vilvarajah e altri c. Regno Unito, 30 ottobre 1991, §§ 107-08, Serie A n. 215). Si deve valutare se, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, sono stati dimostrati motivi sostanziali per ritenere che l'interessato, se rimpatriato, correrebbe un rischio reale di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione. Se viene accertata l'esistenza di tale rischio, l'allontanamento del richiedente violerebbe necessariamente l'articolo 3, indipendentemente dal fatto che il rischio derivi da una situazione generale di violenza, da una caratteristica personale del richiedente o da una combinazione delle due (si veda F.G. c. Svezia [GC], n. 43611/11, § 116, 23 marzo 2016).

96. Il punto di partenza della valutazione deve essere l'esame della situazione generale nel Paese di destinazione. A questo proposito, e laddove sia pertinente, occorre considerare se nel paese di destinazione esista una situazione generale di violenza (cfr. Sufi e Elmi c. Regno Unito, nn. 8319/07 e 11449/07, § 216, 28 giugno 2011). Tuttavia, una situazione generale di violenza non comporta di per sé una violazione dell'articolo 3 in caso di espulsione verso il paese in questione, a meno che il livello di intensità della violenza non sia sufficiente per concludere che qualsiasi espulsione verso quel paese violerebbe necessariamente l'articolo 3 della Convenzione. La Corte adotterebbe tale approccio solo nei casi più estremi, quando esiste un rischio reale di maltrattamenti per il solo fatto che l'individuo interessato sia esposto a tali violenze al ritorno nel paese in questione (ibidem, § 218, e NA. v. the United Kingdom, no. 25904/07, § 115, 17 luglio 2008).

97. Nei casi in cui un richiedente afferma di essere membro di un gruppo sistematicamente esposto a maltrattamenti, la Corte ritiene che la protezione dell'articolo 3 della Convenzione entri in gioco quando il richiedente stabilisce, se necessario sulla base delle fonti disponibili, che vi sono seri motivi per credere nell'esistenza della pratica in questione e nella sua appartenenza al gruppo interessato (si veda F.G. c. Svezia, sopra citata, § 120).

98. La valutazione di tali rivendicazioni è diversa da quella relativa alla situazione generale della violenza in un determinato paese, da un lato, e alle circostanze individuali, dall'altro.

99. Il primo passo di questa valutazione dovrebbe essere l'esame dell'esistenza di un gruppo sistematicamente esposto a maltrattamenti, che rientra nella parte "situazione generale" della valutazione del rischio. I richiedenti appartenenti a un presunto gruppo vulnerabile preso di mira non devono descrivere la situazione generale, ma l'esistenza di una pratica o di un rischio elevato di maltrattamento per il gruppo di cui affermano di essere membri. Come passo successivo, dovrebbero stabilire la loro appartenenza individuale al gruppo in questione, senza dover dimostrare ulteriori circostanze individuali o caratteristiche distintive (si veda J.K. e altri c. Svezia [GC], n. 59166/12, §§ 103-05, 23 agosto 2016).

100. Nei casi in cui - nonostante un possibile fondato timore di persecuzione in relazione a determinate circostanze che aumentano il rischio - non si possa stabilire che un gruppo sia sistematicamente esposto a maltrattamenti, i richiedenti hanno l'obbligo di dimostrare l'esistenza di ulteriori particolari caratteristiche distintive che li pongano a un rischio reale di maltrattamenti. La mancata dimostrazione di tali circostanze individuali porterebbe la Corte a non riscontrare alcuna violazione dell'articolo 3 della Convenzione (si

vedano, ad esempio, A.S.N. e altri c. Paesi Bassi, nn. 68377/17 e 530/18, 25 febbraio 2020, in relazione ai sikh in Afghanistan; A.S. c. Francia, no. 46240/15, 19 aprile 2018, in relazione a persone legate al terrorismo in Algeria; e A. v. Switzerland, n. 60342/16, 19 dicembre 2017, in relazione a cristiani in Iran).

101. Nei casi in cui sono stati dimostrati motivi sostanziali per ritenere che la persona interessata, se deportata, corra un rischio reale di essere sottoposta a trattamenti contrari all'articolo 3, la Corte ha poi esaminato se le garanzie ottenute nel caso specifico fossero sufficienti a eliminare qualsiasi rischio reale di maltrattamento (cfr. *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, § 192, CEDU 2012). Tuttavia, le rassicurazioni non sono di per sé sufficienti a garantire una protezione adeguata contro il rischio di maltrattamenti. Esiste l'obbligo di esaminare se le rassicurazioni forniscono, nella loro applicazione pratica, una garanzia sufficiente che il richiedente sarà protetto dal rischio di maltrattamenti. Il peso da attribuire alle assicurazioni dello Stato ricevente dipende, in ogni caso, dalle circostanze prevalenti all'epoca dei fatti (*ibid.*, § 187).