

**Causa C-614/21****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

4 ottobre 2021

**Giudice del rinvio:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch – Paesi Bassi)

**Data della decisione di rinvio:**

4 ottobre 2021

**Ricorrente:**

G

**Resistente:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Oggetto del procedimento principale**

Il resistente non ha esaminato la domanda di asilo del ricorrente poiché considera Malta competente al riguardo. Il ricorrente si oppone a detta decisione giacché teme, in caso di trasferimento a Malta, di venirsi a trovare in una situazione in contrasto con l'articolo 4 della Carta.

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Il rechtbank presenta questioni pregiudiziali, in forza dell'articolo 267 TFUE, sull'ambito e sulla portata del principio di reciproca fiducia nel contesto del trasferimento del ricorrente allo Stato membro competente, allorché in detto Stato membro nei confronti del ricorrente e di cittadini di paesi terzi in generale si riscontrano violazioni dei diritti fondamentali, tra l'altro in forma di respingimenti (pushback) e detenzione amministrativa. Ci si chiede anche di quali mezzi di prova disponga il ricorrente e quale livello probatorio sia applicabile allorché egli fa

valere che il trasferimento deve essere vietato sulla base dell'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento di Dublino.

### **Questioni pregiudiziali**

I Se il regolamento di Dublino, alla luce dei considerando 3, 32 e 39 e in combinato disposto con gli articoli 1, 4, 6, 18, 19 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato e applicato nel senso che il principio di fiducia interstatale non è divisibile, cosicché violazioni gravi e sistematiche del diritto dell'Unione che vengono commesse dallo Stato membro eventualmente competente prima del trasferimento nei confronti di cittadini di paesi terzi che non sono (ancora) rimpatriati [in base al sistema] di Dublino ostano in senso assoluto al trasferimento a detto Stato membro.

II In caso di risposta negativa alla questione precedente, se l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, in combinato disposto con gli articoli 1, 4, 6, 18, 19 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che, laddove lo Stato membro competente violi il diritto dell'Unione in modo grave e strutturale, lo Stato membro che effettua il trasferimento non può fondarsi sul principio di fiducia interstatale, ma deve eliminare ogni dubbio o dimostrare che, dopo il trasferimento, il richiedente non verrà a trovarsi in una situazione in contrasto con l'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

III Con quali mezzi di prova il richiedente possa suffragare i suoi argomenti che l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di Dublino osta al suo trasferimento e quale livello probatorio sia applicabile al riguardo. Se allo Stato membro che effettua il trasferimento, in considerazione del rinvio all'acquis dell'Unione nel preambolo del regolamento di Dublino, incomba un dovere di cooperazione o di accertamento [quanto alla situazione cui il ricorrente va incontro], oppure, in caso di violazioni gravi e strutturali di diritti fondamentali nei confronti di cittadini di paesi terzi, se debbano essere ottenute dallo Stato membro competente garanzie individuali che dopo il trasferimento saranno rispettati i diritti fondamentali del richiedente. Se la risposta a questa domanda sarebbe diversa nel caso in cui il richiedente si trovi in difficoltà a presentare la prova/in caso di indisponibilità della prova, laddove non sia in grado di avvalorare con documenti le sue dichiarazioni coerenti e dettagliate, laddove ciò, in considerazione della natura delle dichiarazioni, non possa pretendersi.

### **Disposizioni del diritto dell'Unione e del diritto internazionale fatte valere**

Articoli 1 e 33 della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati

Articoli 1, 4, 6, 18, 19, 47, 51, 52 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Considerando 3, 19, 32 e 39, e articoli 3, 4, 5 e 17 del regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento di Dublino)

Articolo 4 della direttiva 2011/95/UE

Sentenza del 19 marzo 2019, Jawo (C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, punti da 78 a 92)

Sentenza del 16 febbraio 2017, C.K./Slovenia (C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127, punti 59, da 63 a 65, 75 e 76)

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 Il 19 giugno 2019 il ricorrente ha chiesto asilo a Malta. Dopo l'ingresso in detto Stato membro è stato detenuto per tre mesi e ha soggiornato quattro mesi in un campo di accoglienza. Dopo un soggiorno in ospedale per un grave infortunio sul lavoro, gli è stato comunicato che doveva lasciare il campo di accoglienza. Nonostante i suoi problemi di salute egli ha dovuto lavorare, perché non riceveva più aiuto. Quando ha lasciato Malta, il 5 dicembre 2020, non era ancora stato sentito sui suoi motivi di asilo.
- 2 Il 12 gennaio 2021 egli è entrato nei Paesi Bassi, dove ha presentato una domanda di asilo. Il resistente considera Malta responsabile per l'esame di detta domanda e per tale motivo, con decisione del 22 marzo 2021, non ha preso in esame la domanda di asilo del ricorrente. In precedenza, il 9 febbraio 2021 era già intervenuto un accordo di presa in carico tra Malta e i Paesi Bassi.
- 3 Il ricorrente ha presentato ricorso avverso la decisione del 22 marzo 2021 ed ha chiesto al voorzieningenrechter (giudice competente per provvedimenti cautelari) di adottare un provvedimento d'urgenza. Detto giudice il 2 aprile 2021 ha accolto la domanda e ha dichiarato che il trasferimento del ricorrente a Malta è vietato fino alla pronuncia della decisione sul ricorso.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 4 Il ricorrente teme che dopo il trasferimento a Malta saranno violati i suoi diritti fondamentali e a suffragio di tale timore adduce dichiarazioni personali, materiale probatorio relativo al suo infortunio e informazioni sul paese riguardanti l'accoglienza di cittadini di paesi terzi a Malta.
- 5 Il resistente sostiene che, sulla base del principio di fiducia reciproca (denominato nelle questioni fiducia interstatale) si può presumere che i diritti fondamentali del ricorrente non saranno violati dopo il trasferimento a Malta. Il ricorrente non avrebbe avvalorato con documenti le proprie dichiarazioni sulla sua accoglienza a Malta. In risposta alla dichiarazione del ricorrente che egli non è ancora stato

ascoltato e che la sua domanda di asilo non è ancora stata esaminata il resistente rinvia all'accordo di presa in carico.

- 6 Inoltre, il resistente sostiene che la sua decisione non è contraria alla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU e che non vi è motivo per sostituirsi a Malta nell'esame della domanda di asilo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio**

- 7 Il rechtbank osserva che l'esecuzione del regolamento n. 604/2013 è retta dal principio della fiducia reciproca e che si può presumere che, dopo il trasferimento, il ricorrente non verrà a trovarsi in una situazione in contrasto con l'articolo 4 della Carta. Se il ricorrente afferma il contrario, dovrà fornirne la prova.
- 8 La valutazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013 è limitata alla situazione successiva al trasferimento e più precisamente all'accoglienza e alle condizioni di vita, nonché alla qualità della procedura di asilo nella Stato membro competente, il che implica altresì che uno straniero possa eventualmente presentare reclami.
- 9 In procedure sulle decisioni di trasferimento in base al regolamento n. 604/2013 il rechtbank si trova sempre più sovente ad affrontare la problematica giuridica se ci si debba fondare sul principio di fiducia reciproca in caso di flagranti violazioni di diritti fondamentali sul territorio di, e ad opera di, diversi Stati membri. Ci sono ad esempio numerose denunce di respingimenti (pushbacks) e vengono stipulati accordi con paesi terzi per prevenire viaggi verso l'Unione (pullbacks).
- 10 Allo stesso tempo gli Stati membri devono rispettare la Convenzione relativa allo status dei rifugiati, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo (CEDU) e la Carta. Il divieto di respingimento ivi sancito, che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), richiede una valutazione individuale dei motivi di asilo, è tuttavia svuotato di significato se al cittadino del paese terzo viene di fatto reso impossibile entrare nel territorio dell'Unione europea per chiedere protezione internazionale.
- 11 Dalla sentenza Jawo il rechtbank desume che il principio di fiducia reciproca comporta la fiducia che gli Stati membri rispettino in ogni momento tutti i diritti fondamentali e ne garantiscano l'osservanza nei confronti di chiunque.
- 12 I respingimenti e i pullbacks compromettono tuttavia l'effetto del regolamento n. 604/2013 e il principio di fiducia reciproca. I richiedenti asilo si trovano ad affrontare un rischio di respingimento e vengono scoraggiati a chiedere protezione in taluni Stati membri. Ciò determina a sua volta un aumento della pressione sulla capacità di asilo e di accoglienza negli altri Stati membri.

- 13 Sulla base del succitato principio un'autorità preposta alla decisione può presumere che dopo il trasferimento i diritti fondamentali del richiedente non saranno violati. Se tuttavia quest'ultimo dimostra dinanzi al giudice che nello Stato membro, ed ad opera dello stesso, hanno luogo violazioni strutturali dei diritti fondamentali nei confronti suoi e/o di cittadini di paesi terzi in generale, si pone la questione se in tale situazione il trasferimento debba essere assolutamente vietato e/o se nella designazione dello Stato membro competente sia necessario fondarsi in ogni caso sul principio di fiducia reciproca.
- 14 Secondo il rechtbank è emerso che a Malta si riscontrano respingimenti su larga scala e carenze strutturali nella capacità e nella qualità dell'accoglienza. I migranti sono inoltre detenuti sistematicamente e in condizioni particolarmente difficili. Inoltre, la procedura di opposizione alla detenzione degli stranieri è carente giacché non viene garantito l'accesso al giudice e all'assistenza giudiziaria. Le violazioni dei diritti fondamentali hanno luogo non solo alla frontiera esterna, ma anche dopo l'ingresso. Diversamente da altri Stati membri, Malta del resto non nega di non poter più adempiere i propri obblighi internazionali.
- 15 A giudizio del rechtbank i respingimenti configurano una violazione degli articoli 1, 4, 18 e 19 della Carta. La Corte EDU ha inoltre dichiarato diverse volte che il modo in cui Malta detiene i richiedenti asilo è in contrasto con l'articolo 5 CEDU.
- 16 Il rechtbank si chiede adesso quale sia la portata del principio di fiducia reciproca e desidera sapere se esso sia divisibile a seconda del luogo e del periodo in cui hanno luogo violazioni della Carta, a quali diritti fondamentali questo si riferisca e in che misura sia rilevante l'atteggiamento dello Stato membro competente.
- 17 La Carta e la CEDU non introducono alcun ordine di precedenza in tutti i diritti fondamentali. Il rechtbank ritiene pertanto che il principio di fiducia reciproca presupponga che tutti i diritti fondamentali vengano rispettati in ogni momento e sul territorio di tutti gli Stati membri, e non solo con riguardo ai rifugiati che rientrano nello Stato membro competente per l'esame della loro domanda di asilo.
- 18 Se la Corte interpreta il diritto dell'Unione nel senso che deve essere verificato soltanto il rischio di violazione dell'articolo 4 della Carta per lo specifico richiedente, il rechtbank conclude che la Corte considera pertanto che il principio di fiducia reciproca sia divisibile. In tal caso il rechtbank chiede alla Corte di chiarire quale sia il fondamento giuridico di questa tesi.
- 19 La questione giuridica centrale è se il giudice debba dividere il principio di fiducia reciproca in fiducia prima e fiducia dopo il trasferimento, e in fiducia nella specifica situazione per un richiedente asilo che rientra, e fiducia nel rispetto di tutti i diritti fondamentali ad opera dello Stato membro competente nei confronti di tutti i cittadini di paesi terzi.
- 20 Una decisione viene fondata sulla «fiducia» in caso di aspettative su avvenimenti futuri. Quando è stato concretamente accertato che lo Stato membro competente

non rispetta i suoi obblighi di osservanza dei diritti fondamentali, occorre chiedersi su cosa si fondi siffatta fiducia.

- 21 La prima questione è se, in caso di constatazione che lo Stato membro competente viola in modo grave e sistematico diversi diritti fondamentali nei confronti di cittadini di paesi terzi, già solo per tale motivo il trasferimento allo Stato membro in parola debba essere vietato. Se si risponde negativamente a tale questione, occorre poi chiedersi se la fiducia reciproca debba ancora costituire il presupposto per valutare se si configuri una situazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013.
- 22 Il rechtbank desidera sapere se l'espressione «trattamento negli Stati membri», adottata dalla Corte al punto 82 della sentenza Jawo, debba essere intesa come «in e/o ad opera degli Stati membri». Se tale espressione viene interpretata restrittivamente come «in», nel senso di «sul territorio dello Stato membro», vengono privati di significato gli articoli 18 e 19 della Carta e l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013. Se i richiedenti asilo sono respinti dal territorio degli Stati membri non può infatti configurarsi alcuna violazione «IN» detti Stati membri.
- 23 Il considerando 32 del regolamento n. 604/2013 sembra indicare che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali nasce non appena un richiedente asilo entra nella sfera (competenza giurisdizionale) degli Stati membri e dunque non solo dopo il suo ingresso di fatto nell'Unione. Un'interpretazione diversa pregiudica l'effetto utile della Carta e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013, giacché uno Stato membro può sempre sottrarsi alla propria responsabilità nei confronti del cittadino del paese terzo impedendo di fatto che questo vi faccia ingresso.
- 24 Inoltre l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013 può ostare al trasferimento. Nell'applicazione di questa disposizione occorre valutare in quale situazione il richiedente asilo verrà a trovarsi dopo il trasferimento. Secondo il punto 82 della sentenza Jawo, che è stato ripreso nel considerando 32 del regolamento n. 604/2013, il «trattamento delle persone» che chiedono la protezione internazionale deve soddisfare i requisiti imposti inter alia dalla Carta e dalla CEDU. La portata del principio di fiducia reciproca e il periodo in cui gli Stati membri devono adempiere i propri obblighi non sembrano dunque limitati al periodo dal trasferimento in poi e unicamente all'osservanza dell'articolo 4 della Carta.
- 25 Il rechtbank desidera sapere dalla Corte quanto restrittiva debba essere l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013, e se debba essere presa in considerazione l'osservanza del solo articolo 4 della Carta oppure quella di tutti i diritti fondamentali.
- 26 Inoltre il rechtbank chiede un chiarimento della questione se la misura del rischio di violazione dei diritti fondamentali dopo il trasferimento venga influenzata

anche da violazioni precedenti il trasferimento nei confronti del richiedente asilo o dei cittadini di paesi terzi in generale. Diversamente dalla direttiva 2011/95/UE, infatti, il regolamento n. 604/2013 non contiene alcuna disposizione nel senso che una persecuzione in precedenza subita formi una chiara indicazione per considerare fondato il timore del richiedente asilo.

- 27 Nel caso di specie la decisione di trasferimento viene adottata dopo la stipula di un accordo di presa in carico. In tal modo, secondo la giurisprudenza dei Paesi Bassi, si ottiene la garanzia che non si configurerà alcuna violazione dell'articolo 4 della Carta. Il rechtbank si chiede se ciò valga anche in una situazione come quella di Malta.
- 28 La citata interpretazione data dai Paesi Bassi all'accordo di presa in carico comporta che il contenuto e la portata di detto accordo vadano oltre quanto inteso dal legislatore dell'Unione all'articolo 18 del regolamento n. 604/2013. Infatti tale disposizione garantisce la presa o la ripresa in carico, e non l'esame della domanda di asilo. Il rechtbank chiede dunque alla Corte di chiarire la portata dell'accordo di presa in carico.
- 29 Si pone inoltre la domanda di quale sia l'importanza dell'atteggiamento dello Stato membro competente. Al riguardo, al punto 92 della sentenza Jawo, la Corte ha indicato che, in una situazione in cui le autorità sono riluttanti, le carenze che ostano al trasferimento devono raggiungere una «soglia particolarmente elevata di gravità». La questione è dunque se tale soglia sia più bassa quando le autorità non sono riluttanti. Tuttavia, per un richiedente asilo sarà poco rilevante se la violazione dei suoi diritti fondamentali sia un effetto della riluttanza o dell'impotenza dello Stato membro competente. Del resto, un'elevata affluenza di cittadini di paesi terzi con i problemi pratici che l'accompagnano non possono costituire una giustificazione sotto il profilo giuridico per non continuare ad adempiere gli obblighi di rispettare i diritti fondamentali imposti dal diritto dell'Unione.
- 30 Diversamente da quelle nelle cause C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, le questioni presentate dal rechtbank vertono su una situazione in cui lo Stato membro eventualmente competente prima di un trasferimento ha commesso una violazione grave dei suoi obblighi di diritto dell'Unione di rispettare i diritti fondamentali e pertanto non agisce all'interno del contesto di diritto, ma in contrasto con lo stesso. Le questioni riguardano esclusivamente il quesito se il trasferimento debba essere vietato in senso assoluto e, in subordine, se il principio di fiducia reciproca debba essere disapplicato ai fini della designazione dello Stato membro competente in caso di violazione di diritti fondamentali prima del trasferimento o nei confronti di cittadini di paesi terzi in generale.
- 31 Laddove nelle circostanze menzionate il trasferimento non sia già escluso, la questione successiva è se lo Stato membro che intende trasferire il richiedente possa invocare il principio di fiducia reciproca o sia esso stesso tenuto a

rimuovere ogni dubbio ai sensi del diritto dell'Unione o a rendere attendibile che dopo il trasferimento non avrà luogo alcuna violazione dell'articolo 4 della Carta.

- 32 Rinviano alla sentenza del 16 febbraio 2017, C.K./Slovenia (C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127), il *rechtbank* chiede alla Corte di spiegare se, nel caso in cui un richiedente produca prove oggettive di gravi violazioni dei diritti fondamentali prima del trasferimento, spetti allo Stato membro che effettua il trasferimento escludere che detto trasferimento comporti un rischio reale di violazione dell'articolo 4 della Carta e dunque eliminare ogni fondato dubbio circa il rispetto dei diritti fondamentali dopo il trasferimento, come garantito dalla Carta.
- 33 Tale inversione dell'onere della prova si ricollega agli obblighi degli Stati membri. Inoltre, gli Stati membri possono soddisfare detto obbligo più facilmente del richiedente. L'accordo di presa in carico serve già a garantire che lo Stato membro competente rispetti i suoi obblighi derivanti dall'articolo 18 del regolamento n. 604/2013. Ad integrazione si potrebbero chiedere garanzie esplicite riguardo, tra l'altro, all'accoglienza dopo il trasferimento, e si potrebbe verificare in che misura dette garanzie siano rispettate.
- 34 Qualora la Corte interpretasse il diritto dell'Unione nel senso che, a prescindere da violazioni precedenti di diritti fondamentali diversi dall'articolo 4 della Carta, lo Stato membro che effettua il trasferimento sulla base del principio di fiducia reciproca non ha un ulteriore obbligo di motivazione e di esame, si pone la questione di come il richiedente possa dimostrare che l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013 osta al trasferimento.
- 35 Il *rechtbank* chiede anche quali requisiti e quale criterio debbano valere per i mezzi probatori addotti dal richiedente per avvalorare il suo timore che dopo il trasferimento verrà a trovarsi in una situazione contraria all'articolo 4 della Carta. L'allegato II del regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 non indica infatti mezzi di prova riguardo agli articoli 3, paragrafo 2, o 17, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013.
- 36 In considerazione del presupposto del regolamento n. 604/2013 secondo il quale, salvo eccezioni, si organizza un colloquio personale per agevolare la determinazione dello Stato membro competente, dovrebbe essere rilevante quanto dichiarato dal richiedente circa le sue esperienze nello Stato membro competente. Tale dichiarazione può infatti contenere elementi per dichiarare che il trasferimento deve essere vietato sulla base dell'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento, o che lo Stato membro che deve stabilire quale sia lo Stato membro competente assume il compito dell'esame della domanda di asilo.
- 37 L'interpretazione in parola, ove corretta, presuppone una verifica della credibilità della dichiarazione del richiedente. Si chiede alla Corte di chiarire questo punto e di indicare quali requisiti si possono imporre al richiedente. Tuttavia, a giudizio



del rechtbank, detti requisiti non possono essere tanto rigorosi da renderne impossibile la soddisfazione.

- 38 Comunque, il richiedente non può chiedere garanzie allo Stato membro competente. Il presupposto che il richiedente, in caso di violazione dei suoi diritti fondamentali, dopo il trasferimento si deve rivolgere alle autorità dello Stato membro competente implica che questi prima debba subire tale violazione, anche se lo Stato membro che effettua il trasferimento era al corrente, o avrebbe dovuto esserlo, di precedenti violazioni di diritti fondamentali.
- 39 Nei procedimenti del sistema di Dublino le precedenti esperienze di richiedenti asilo consistono sovente in «fatti negativi», come il rifiuto di accesso alla procedura o all'accoglienza. È particolarmente difficile dimostrare siffatte violazioni, tanto più che di norma per le medesime non sono rilasciati documenti. Occorre dunque chiarire con quali mezzi probatori il richiedente possa fondare la sua tesi secondo la quale l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013 osta al trasferimento, e quali requisiti e quale valore probatorio si possano imporre alle dichiarazioni rilasciate dallo stesso richiedente.
- 40 Si deve anche chiarire se agli Stati membri incomba un obbligo di cooperazione analogo a quello di cui all'articolo 4 della direttiva 2011/95 e se lo Stato membro che effettua il trasferimento, in una situazione come quella che si verifica a Malta, debba compensare i criteri di produzione della prova a carico del richiedente per evitare che dopo il trasferimento siano violati i suoi diritti fondamentali.
- 41 In considerazione dell'elevato numero di cause analoghe delle quali non si può sospendere l'esame in attesa della pronuncia della Corte, il rechtbank ha chiesto di esaminare la presente causa secondo il procedimento d'urgenza, ai sensi dell'articolo 105 del regolamento di procedura.