



**Solo la certezza di condizioni consone alla dignità umana nello Stato di destinazione può costituire il presupposto per il trasferimento di uno straniero richiedente asilo
(Cons. di Stato, sez. III, sent. 19 ottobre – 3 novembre 2017, n. 5085)**

Con riferimento ai richiedenti asilo sul piano del diritto internazionale opera un principio di cautela a garanzia degli incompressibili diritti fondamentali dello straniero. Tale principio impone al giudice nazionale di annullare il provvedimento di trasferimento in uno Stato che non assicuri idonee condizioni di accoglienza dei richiedenti tutte le volte in cui sussista non solo la prova certa, ma anche il ragionevole dubbio che possano esservi carenze sistemiche in tali condizioni di accoglienza, anche ai sensi dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, siccome interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Pertanto, anche un ragionevole dubbio all'esito di un'attenta istruttoria circa tali concrete condizioni, può assurgere a fondato motivo di diniego (o di annullamento) del trasferimento, ai sensi dell'art. 3, par. 2, e dell'art. 17 del Regolamento UE n. 604 del 2013 e dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, poiché solo la certezza di condizioni consone alla dignità umana nello Stato di destinazione può costituire il presupposto irrinunciabile per garantire l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali dello straniero da trasferire.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 202 del 2016, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'Avvocato Carmela Fachile, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Salvatore Fachile in Roma, piazza Mazzini, n. 8;
contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
per la riforma

della sentenza n. 11860 del 19 ottobre 2015 del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, sez. II-quater, resa tra le parti, concernente il trasferimento in Bulgaria in quanto Stato competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale, di cui al decreto del decreto prot. n. IT-217976-A, emesso il 23 febbraio 2015 dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, Unità Dublino nei confronti di -OMISSIS-.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

viste, in particolare, le relazioni depositate dal Ministero dell'Interno in data 12 aprile 2017 e in data 15 settembre 2017;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2017 il Consigliere Massimiliano Nocelli e uditi per l'odierno appellante l'Avvocato Francesco Verrastro su delega dell'Avvocato Carmela Fachile e per il Ministero dell'Interno appellato l'Avvocato dello Stato Alberto Giua;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante, -OMISSIS-, è fuggito dal suo Paese di origine, l'Afghanistan, a causa della gravissima situazione di instabilità politica e sociale, che da anni con sanguinosi scontri tra opposte fazioni caratterizza la vita quotidiana di quel Paese.

1.1. Il 22 ottobre 2014 egli ha formulato un'istanza diretta ad ottenere la protezione internazionale.

1.2. La Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo – Unità Dublino, l'ufficio preposto all'espletamento delle procedure dirette a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi del Regolamento UE n. 604 del 2013 (c.d. "Dublino III"), ha rilevato, sulla base del riscontro delle impronte digitali del sistema EURODAC, che l'odierno ricorrente aveva in precedenza presentato una analoga istanza in Bulgaria, precisamente il 17 settembre 2014.

1.3. Sulla base di questo rilievo l'Unità Dublino ha indirizzato alla Bulgaria, l'11 novembre 2014, una richiesta di presa in carico ai sensi dell'art. 18, par. 1, lett. b), del Regolamento UE n. 604 del 2013.

1.4. Con la nota del 13 gennaio 2015, la Bulgaria ha riconosciuto la propria competenza ai sensi dell'art. 20, par. 5, del Regolamento UE n. 604 del 2013.

1.5. In seguito all'accettazione della presa in carico da parte della Bulgaria, pertanto, l'Unità Dublino ha disposto il trasferimento dell'odierno appellante in Bulgaria con il provvedimento prot. n. IT – 217976 – A.

2. Avverso tale provvedimento l'interessato ha proposto ricorso avanti al T.A.R. per il Lazio e, deducendone l'illegittimità per due distinti profili (incentrati, rispettivamente, sulla violazione degli artt. 3, par. 2, e dell'art. 17 del Regolamento, per il dedotto rischio di trattamenti disumani e degradanti in Bulgaria, e sulla violazione dell'art. 4 del medesimo Regolamento, per la lesione del suo diritto di informazione), ne ha chiesto, previa sospensione in via cautelare, l'annullamento.

2.1. Nel primo grado del giudizio si è costituito il Ministero dell'Interno per resistere al ricorso, di cui ha chiesto la reiezione.

2.2. Con la sentenza n. 11860 del 19 ottobre 2015, resa in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, ha respinto entrambi i motivi del ricorso e ha compensato interamente tra le parti le spese di lite.

2.3. Avverso tale sentenza ha proposto appello il ricorrente e, nel censurarne l'erronea reiezione di entrambi i motivi proposti in primo grado, ne ha domandato, previa sospensione dell'esecutività, la riforma, con il conseguente annullamento dell'atto in prime cure gravato.

2.4. Si è costituito il Ministero dell'Interno, appellato, per resistere al gravame.

2.5. Con l'ordinanza n. 792 del 10 marzo 2016 questo Consiglio di Stato ha accolto la domanda cautelare, formulata dall'appellante ai sensi dell'art. 98 c.p.a., e ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

2.6. Con la successiva ordinanza n. 1309 del 22 marzo 2017, ancora, la Sezione ha richiesto al Ministero degli Affari Esteri una documentata relazione in ordine alle condizioni dei richiedenti asilo in Bulgaria.

2.7. Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in esecuzione di tale ordinanza, ha depositato il 12 aprile 2017 una prima relazione.

2.8. La Sezione, con la successiva ordinanza n. 2051 del 5 maggio 2017, ha richiesto al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ulteriori chiarimenti.

2.9. Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in esecuzione di tale seconda ordinanza, ha depositato il 15 settembre 2017 una ulteriore relazione circa le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Bulgaria.

2.10. Infine, nella pubblica udienza del 19 ottobre 2017, il Collegio, sentiti i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

3. L'appello è fondato e deve essere accolto.

3.1. Ritiene il Collegio che sia assorbente il primo vizio dedotto dall'appellante, il quale ha lamentato la violazione dell'art. 3, par. 2, del Regolamento UE n. 604 del 2013 (pp. 3-7 del ricorso).

3.2. Il primo giudice, sul punto, ha ritenuto che, «sulla base dei documenti depositati in giudizio dell'amministrazione a seguito dell'istruttoria disposta dal Tribunale, è emerso il miglioramento delle condizioni dei richiedenti protezione internazionale in Bulgaria, tale da non potere configurare le carenze sistemiche nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti di cui all'art. 3 del Regolamento n. 604 del 2013» (p. 2 della sentenza impugnata).

3.3. Ma questa conclusione, alla luce della ulteriore istruttoria disposta da questo Consiglio di Stato, non appare condivisibile.

3.4. Né la relazione del 12 aprile 2017 né quella successiva del 15 settembre 2017, depositate dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in esecuzione delle ordinanze istruttorie sopra ricordate (v., rispettivamente, § 2.7. e § 2.9.), rassicurano del tutto in ordine alle condizioni dei richiedenti asilo in Bulgaria.

3.5. Esse, è vero, danno atto di un sostanziale miglioramento di tali condizioni, soprattutto negli ultimi mesi, e del significativo sforzo profuso in tal senso dal Governo bulgaro, anche per effetto degli ingenti stanziamenti disposti dall'Unione europea, ma non forniscono elementi tali da rassicurare convincentemente circa l'effettivo raggiungimento di livelli di accoglienza tali da scongiurare il fondato dubbio che sussistano, a tutt'oggi, carenze sistemiche nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti, che implicino il rischio di un trattamento disumano o, comunque, degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3.6. Nella relazione ministeriale depositata il 15 settembre 2017, in particolare, si dà atto che «i centri di accoglienza di competenza del Ministero dell'Interno [bulgaro, n.d.r.], al 30.6.2017, presentano ampi margini di capienza, e le condizioni materiali appaiono in costante miglioramento», senza tuttavia precisare quali siano, concretamente, tali condizioni sul piano alloggiativo, igienico-sanitario, educativo e/o ricreativo per eventuali minori ospitati, né quale sia il dato "di partenza" rispetto al quale le condizioni materiali sarebbero "migliorate", essendo la nozione di "miglioramento" un concetto relativo, da rapportarsi necessariamente ad una iniziale condizione peggiore e, tuttavia, niente affatto specificata nella relazione.

3.7. Una simile incertezza in ordine alle condizioni dei richiedenti asilo, si noti, risalta ancor più rispetto al dato, pure ricordato nella parte conclusiva della seconda relazione ministeriale, che l'ufficio di Sofia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (di qui in avanti, per brevità, UNCHR) ha diramato, il 24 luglio 2017, una comunicazione nel quale ha elogiato gli sforzi del Governo bulgaro per la creazione di un meccanismo qualitativamente migliore e più efficace per l'integrazione dei rifugiati, ma trascurando che tali sforzi intervengono su una pregressa e ben nota situazione di

grave sistemica carenza, al punto tale che un recente report dell'UNHCR pubblicato nell'agosto di quest'anno, pur dando atto di una sensibile diminuzione dei flussi migratori in Bulgaria, ricorda la testimonianza di molti rifugiati, che riferiscono di aver subito «abusi nelle mani dei contrabbandieri, oltre che di essere stati picchiati, attaccati dai cani della polizia e respinti dalle autorità di confine» («abuses at the hands of smugglers, as well as being beaten, set upon by police dogs and pushed back by some borders authorities»), offrendo un quadro ben poco rassicurante del modo con il quale vengono trattati i rifugiati e, più in generale, i richiedenti asilo in Bulgaria.

3.8. Valga qui del resto ricordare che, nel pur vasto e non omogeneo quadro delle pronunce dei giudici europei sui trasferimenti disposti dalle varie autorità degli Stati membri in Bulgaria (v., nel senso della loro legittimità per la non provata esistenza di condizioni disumane e/o degradanti, ad esempio, la Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30 gennaio 2017, n. 16BX03424, o il Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 5 aprile 2017, n. 39356 e, nell'opposto senso della loro illegittimità per il rischio di tali condizioni, il Bundesverwaltungsgericht, il Tribunale federale amministrativo svizzero, 5 settembre 2017, E-305/2017, il quale rileva, invece, che «das Asylwesen in Bulgarien gewisse Mängel aufweist» e, cioè, che il sistema di asilo in Bulgaria «manifesta alcune carenze»), la decisione n. 484 del 9 giugno 2017 della Corte costituzionale austriaca (Verfassungsgerichtshof), la quale ha annullato una pronuncia della Corte suprema amministrativa (Bundesverwaltungsgericht) che, nel respingere il ricorso proposto dal richiedente asilo afgano contro il proprio trasferimento in Bulgaria, si era fondata sull'arbitrario convincimento («mit Willkür belastet») secondo cui le condizioni dei richiedenti asilo fossero sicure, in contrasto con le risultanze istruttorie emerse nel giudizio amministrativo austriaco, risultanze non dissimili da quelle sin qui esaminate.

3.9. Conformemente all'orientamento già assunto da questo Consiglio (v., sul punto, Cons. St., sez. III, 27 settembre 2016, n. 3999), pertanto, ritiene il Collegio, sulla scorta degli elementi sin qui analizzati e anche alla luce della più recente giurisprudenza delle Corti supreme europee intervenuta sul punto, che non vi siano elementi affidabili per ritenere che le condizioni dei richiedenti in asilo in Bulgaria offrano sicure garanzie di rispettare i diritti fondamentali dello straniero e siano tali da scongiurare il fondato rischio di trattamenti disumani e degradanti, siccome prevede l'art. 3, par. 2, del Reg. UE n. 604 del 2013.

4. In questa materia e sul piano del diritto internazionale opera, necessariamente, un principio di cautela a garanzia degli incompressibili diritti fondamentali dello straniero, principio che impone al giudice nazionale di annullare il provvedimento di trasferimento in uno Stato che non assicuri idonee condizioni di accoglienza dei richiedenti tutte le volte in cui sussista non solo la prova certa, ma anche il ragionevole dubbio che sussistano carenze sistemiche in tali condizioni di accoglienza, anche ai

sensi dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, siccome interpretato dalla Corte di Strasburgo (sul principio del ragionevole dubbio, in linea generale, v. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 marzo 2005, *Ay c. Turchia*, e in particolare i §§ 59-60).

4.1. Anche questo ragionevole dubbio all'esito di un'attenta istruttoria circa tali concrete condizioni, infatti, può assurgere a fondato motivo di diniego (o di annullamento) del trasferimento, ai sensi dell'art. 3, par. 2, e dell'art. 17 del Regolamento UE n. 604 del 2013 e dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, poiché solo la certezza di condizioni consone alla dignità umana nello Stato di destinazione può costituire il presupposto irrinunciabile per garantire l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali dello straniero da trasferire.

4.2. Si osservi, al riguardo, che la presunzione secondo la quale lo straniero sarà trattato nello Stato individuato come competente ai sensi del regolamento "Dublino III" nel rispetto dei suoi diritti fondamentali è solo relativa e ben può essere vinta dalla dimostrazione di elementi o, comunque, da un principio di prova che rendano dubbio il rispetto di tali diritti, dimostrazione che può essere data dallo straniero anche attingendo a fonti, attendibili ed oggettive, che non siano quelle messe a disposizione dallo Stato straniero interessato.

4.3. E tanto, occorre qui solo aggiungere, in accordo non solo con quanto ha chiarito la Corte di giustizia UE, già da anni, a far data dalla pronuncia del 21 dicembre 2011, *N.S. e altri*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, ma soprattutto in conformità con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che in numerose pronunce – v., per tutte, sentenza del 21 gennaio 2011, causa *M.S.S. c. Belgio e Grecia* – e già con riferimento al precedente regolamento "Dublino II" ha costantemente ribadito che gli Stati contraenti non possono fondarsi sulla presunzione che il richiedente asilo sia trattato conformemente agli obblighi internazionali ed europei assunti dal Paese verso il quale dispongono il trasferimento, senza accertarsi che la misura non equivalga, nella pratica, a *refoulement*.

4. Di tali essenziali valori di civiltà giuridica, riconosciuti non solo dai regolamenti e dai trattati fondamentali della UE, oltre che dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma anche dalle Corti supreme quali principî di diritto consuetudinario e, in quanto tali, fonti primarie del diritto internazionale, deve farsi attento interprete e rigoroso custode anche il giudice nazionale, e qui in particolare il giudice amministrativo, al quale non è affatto estranea nel quadro del nostro sistema di garanzie giurisdizionali, come ha già chiarito la Corte costituzionale (v., *ex plurimis*, Corte cost., 27 aprile 2007, n. 140), anche la tutela dei diritti fondamentali.

4.1. Applicando tali principî al caso di specie, in concreto, non può pertanto il Collegio esimersi dal rilevare che, di fronte al dubbio in ordine a tali carenze sistemiche nelle

condizioni di accoglienza, il trasferimento dell'odierno richiedente asilo in Bulgaria si ponga in contrasto con la previsione dell'art. 3, par. 2, del Regolamento UE n. 604 del 2013 e con quella dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché non garantisce con certezza o, comunque, al di là di ogni ragionevole dubbio il rispetto dei diritti fondamentali del richiedente in tale Stato, ragionevole dubbio che ben ricorre allorché lo straniero, tra l'altro, venga sottoposto per ragioni di ordine pubblico, e in attesa che la sua domanda sia esaminata, a forme più o meno stringenti di detenzione amministrativa nei centri di accoglienza.

5. Ne discende che il primo fondamentale motivo di appello proposto da -OMISSIS- debba essere accolto, con il conseguente assorbimento del secondo motivo, di ordine procedimentale, inerente alla dedotta violazione dell'art. 4 del Regolamento UE n. 604 del 2013 (pp. 7-10 del ricorso), sicché, in integrale riforma della sentenza impugnata, va annullato il decreto prot. n. IT-217976-A, emesso il 23 febbraio 2015 dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, Unità Dublino nei confronti di -OMISSIS-.

6. Le spese del doppio grado del giudizio, considerata la parziale novità delle questioni esaminate e, comunque, l'estrema delicatezza degli interessi coinvolti che ha richiesto un complesso accertamento istruttorio in ordine alla situazione dei richiedenti asilo in Bulgaria, possono essere interamente compensate tra le parti.

6.1. Il Ministero dell'Interno, attesa la sostanziale soccombenza, deve essere condannato a corrispondere il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in primo e in secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla il decreto prot. n. IT-217976-A, emesso il 23 febbraio 2015 dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, Unità Dublino nei confronti di -OMISSIS-.

Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

Condanna il Ministero dell'Interno a corrispondere il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in primo e in secondo grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, del d. lgs. n. 196 del 2003, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata e per ragioni di protezione internazionale, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il richiedente asilo -OMISSIS-.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2017, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere, Estensore

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Giorgio Calderoni, Consigliere