

SPECIAL ISSUE

MIGRANTI LEGGI CONTRATTI VERSO LA CHIAREZZA Editor: Annarita Miglietta

Andrea Fantini

Effettività del diritto all'informazione e accesso al sistema di accoglienza Questioni aperte e nuovi approdi

Abstract

This article examines the role of information as an essential safeguard for the protection of migrants' rights within both the Italian legal system and the broader supranational framework. It highlights the imperative of employing clear normative language and fostering transparent administrative practices. The analysis delves into the notion of the "application for international protection", tracing back its legislative and jurisprudential evolution, and identifies the core requirements for ensuring effective information: accessibility, clarity, timeliness, and comprehensiveness. The study underscores that information should be regarded not merely as a procedural formality, but as a substantive guarantee of legal civilization. Recent judgments of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights have reinforced the principle that access to adequate information is a prerequisite for the genuine exercise of the right to asylum. The contribution concludes with an ethical appeal to the State's responsibility to render legislative texts intelligible and to affirm that no individual shall remain a stranger before the dignity safeguarded by the law.

Keywords: Migrants; International Protection; Reception Systems; Right to Information.

Abstract

Il contributo esamina il ruolo dell'informazione come strumento fondamentale per la tutela dei diritti dei migranti nel sistema giuridico italiano e sovranazionale. Si evidenzia l'importanza di un linguaggio normativo chiaro e di prassi amministrative trasparenti. Il testo approfondisce la nozione di "domanda di protezione

internazionale”, ripercorrendone l’evoluzione normativa e giurisprudenziale, fino a delineare i requisiti minimi per un’informazione effettiva: accessibilità, comprensibilità, tempestività e completezza. Si mette in rilievo la centralità dell’informazione non solo come obbligo procedurale, ma come misura sostanziale di civiltà giuridica. Le recenti sentenze della Corte di Giustizia dell’UE e della Corte EDU rafforzano il principio secondo cui l’informazione costituisce condizione imprescindibile per l’effettivo esercizio del diritto d’asilo. Il saggio si conclude con un richiamo etico alla responsabilità dello Stato nel garantire la comprensibilità del testo legislativo e che nessuno sia straniero di fronte alla dignità.

Parole chiave: Migranti, protezione internazionale, accoglienza, diritto all’informazione.

1. Concetti controversi di vulnerabilità e Paese sicuro

Gran parte dei dibattiti politici che tengono banco negli ultimi tempi originano da questioni che attengono alla chiarezza dei testi normativi e alla intelligibilità del linguaggio comune che si colora di connotati giuridici. Basti pensare al concetto di “vulnerabilità”¹ o di “Paese sicuro”² e ai noti fatti che riguardano il trasferimento di taluni migranti nel tanto dibattuto centro per migranti dell’Albania e poi il loro rientro in Italia a fronte della mancata convalida del provvedimento di trattenimento da parte del Tribunale di Roma³, anche in applicazione di una recente sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea che si è pronunciata, giustappunto, sulla corretta interpretazione di ciò che può dirsi “Paese sicuro”⁴.

Si tratta di concetti dai connotati controversi che hanno costituito oggetto di dispute in sede di riforma della normativa in materia di asilo, politiche migratorie e accordi sui rimpatri e che sono tuttora al centro di dibattiti politici.

Il concetto di vulnerabilità si riferisce tipicamente a una condizione di particolare fragilità o bisogno di tutela che può rendere una persona più esposta a rischi o difficoltà nel processo di richiesta

¹ L’art. 21 della Direttiva Accoglienza identifica come vulnerabili, in modo non esaustivo: i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili. Al “vulnerabile” è riconosciuta un’accoglienza specifica, particolari garanzie procedurali e una tutela giuridica *ad hoc*.

² Un paese è tradizionalmente considerato sicuro se garantisce: stato di diritto e sistema democratico; rispetto dei diritti umani fondamentali; assenza di persecuzioni su base politica, religiosa, etnica, di genere o di orientamento sessuale; protezione contro trattamenti inumani o degradanti; esistenza di un sistema giudiziario indipendente per garantire ricorsi effettivi.

³ Trib. Roma, decreti 18 ottobre 2024, nn. 42251 e 42256, in *questionegiustizia.it*. Il trasferimento dei migranti in Albania si basa su un protocollo d’intesa tra Italia e Albania, ratificato con la legge 14/2024. Tuttavia, l’attuazione di questo accordo ha incontrato ostacoli legali significativi. In particolare, il Tribunale di Roma ha rifiutato di convalidare il trattenimento di 12 migranti trasferiti nel centro di Gjader, in Albania, ordinando il loro rientro in Italia, sulla scorta della illegittimità del trattenimento.

⁴ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, CV v *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

di asilo. Questo concetto è riconosciuto dal diritto interno e sovranazionale e comporta l'obbligo per gli Stati di garantire misure di accoglienza e procedure adeguate a proteggere tali individui⁵.

Il concetto di paese sicuro in materia di immigrazione si riferisce a quegli Stati che sono considerati in grado di garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone, specialmente per quanto riguarda la protezione da persecuzioni e trattamenti inumani o degradanti. Si tratta di un concetto utilizzato nei sistemi di asilo per accelerare l'esame delle domande di protezione internazionale e ridurre il numero di richieste infondate.

La Corte di Cassazione è intervenuta sulla questione⁶, sottolineando che la designazione di un paese come "sicuro" è una prerogativa del governo⁷. Tuttavia, la Corte ha anche affermato che il giudice, nell'ambito dell'esame completo, può valutare la legittimità di tale designazione e, se necessario, disapplicare in via incidentale il decreto ministeriale che include un Paese nella lista dei Paesi sicuri, qualora la designazione operata dall'autorità governativa contrasti in modo manifesto con i criteri stabiliti dalla normativa europea o nazionale.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha recentemente affrontato il concetto di "paese di origine sicuro"⁸ in una decisione che ha implicazioni significative per le procedure di asilo negli Stati membri dell'UE.

La sentenza è scaturita da una domanda pregiudiziale presentata da un tribunale della Repubblica Ceca riguardante un cittadino moldavo la cui richiesta di protezione internazionale era stata respinta sulla base della designazione della Moldavia come "paese di origine sicuro".

La Corte, in tale sede, ha statuito che la designazione di un paese come "paese di origine sicuro" deve basarsi su una valutazione oggettiva e affidabile della situazione generale nel paese, assicurando che non vi siano persecuzioni, torture o conflitti armati generalizzati; anche se un paese è designato come "sicuro", le autorità competenti devono comunque effettuare una valutazione individuale di ogni domanda di asilo, pertanto se il richiedente presenta elementi che indicano un rischio personale di persecuzione o danno grave nel paese d'origine, la domanda non può essere respinta automaticamente; i giudici nazionali hanno il compito di verificare la conformità della designazione di un paese come "sicuro" alle norme dell'Unione Europea, così che se rilevano che la designazione non soddisfa i criteri stabiliti, possono disapplicare tale designazione nel caso specifico.

La sentenza sottolinea l'importanza di garantire che le designazioni dei "paesi di origine sicuri" siano basate su valutazioni accurate e aggiornate e che esse non compromettano il diritto a una valutazione equa e individuale delle domande di ogni richiedente asilo, enfatizzando la necessità di

⁵ Ai fini dell'inquadramento normativo, nel diritto internazionale vengono in rilievo la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC) e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD). Nell'ambito della normativa eurounitaria, la Direttiva Accoglienza (2013/33/UE), la Direttiva Procedure (2013/32/UE) e il Regolamento Dublino III (604/2013). Sul versante nazionale i riferimenti sono costituiti principalmente dal D.Lgs. 142/2015 (attuazione della Direttiva Accoglienza) e dal D.Lgs. 25/2008 (attuazione della Direttiva Procedure).

⁶ Cass., 19 dicembre 2024, n. 33398, in *Dejure online*.

⁷ Concetto ribadito nel D.L. 23 ottobre 2024, n. 158 "Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale" che ridefinisce l'elenco dei Paesi di origine sicuri (fin ad allora definito con decreto ministeriale dal MAECI), includendovi, tra gli altri, Egitto e Bangladesh, così modificando l'art. 2 bis del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, e non prevedendo eccezioni, né per aree territoriali né per caratteristiche personali.

⁸ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit.

esaminare attentamente le circostanze individuali o evitando decisioni automatiche basate esclusivamente sulla designazione del paese d'origine.

2. Essenzialità del diritto all'informazione nel sistema di accoglienza

Le riflessioni che seguono riguardano l'innalzamento del livello di tutela del migrante sotto il profilo dell'effettività del diritto all'informazione da garantirgli dopo aver varcato i confini nazionali e quindi essere giunto in Italia.

In primo luogo, è da intendersi sul significato da attribuire al termine "accoglienza" all'interno della normativa italiana ed europea⁹.

Accogliere è un termine dal valore mistico che racchiude tutte le sfumature dell'apertura all'altro; corrisponde ad una missione. È un atto di apertura, trasformazione e presenza.

Il sistema di accoglienza¹⁰ è certamente comprensivo del diritto ad una corretta informazione delle persone sulla possibilità e sugli effetti di formalizzare una richiesta di protezione internazionale¹¹. Il punto è stabilire quando può dirsi che sia effettivamente garantita un'adeguata informativa¹².

L'interpretazione degli indici normativi¹³ consente di ritenere che un'informativa per dirsi adeguata ed effettiva, tale cioè da garantire l'accesso ai diritti fondamentali, in particolare nell'ambito del diritto di asilo, della protezione internazionale e delle procedure di rimpatrio, deve essere improntata a: accessibilità e comprensibilità, deve cioè essere fornita in una lingua che il richiedente comprende o che si può ragionevolmente presumere comprenda; chiarezza, deve essere formulata in modo semplice, evitando tecnicismi o un linguaggio burocratico difficile da comprendere; tempestività, l'informazione deve essere fornita non appena una persona entra in contatto con le autorità competenti e comunque in un momento utile affinché il migrante possa esercitare i suoi diritti. Inoltre, il contenuto minimo dell'informativa deve constare del diritto di chiedere protezione internazionale e delle modalità di accesso alla procedura; diritti e doveri del richiedente asilo (ad esempio, obbligo di cooperazione con le autorità); procedure e tempistiche per la presentazione della domanda; possibilità di assistenza legale e linguistica gratuita; condizioni di accoglienza, inclusi i diritti all'alloggio, all'assistenza sanitaria e all'istruzione; possibili esiti della domanda (protezione riconosciuta, diniego, ricorso).

Sul tema si registrano importanti novità.

Tali novità hanno riguardato, in prima battuta, la stessa definizione di domanda di protezione internazionale e la sua interpretazione.

⁹ Si riferisce alle misure e ai servizi offerti a persone in situazioni di vulnerabilità, come richiedenti asilo, rifugiati e migranti, per garantire loro un trattamento dignitoso e conforme ai diritti fondamentali.

¹⁰ Giovannetti (2023: 141-155).

¹¹ Sulle prassi che precedono la presentazione della domanda di protezione internazionale, si veda D'Amico-Siccardi (2022: 34-35).

¹² Vale a dire fornire alle persone potenzialmente bisognose di protezione tutte le informazioni necessarie per permettere loro di esercitare il diritto di chiedere asilo in modo consapevole e senza ostacoli.

¹³ Per una lettura sulla normativa nazionale ed europea sui richiedenti asilo e sul sistema di accoglienza si veda Belluccio (2017: 1-12).

L'evoluzione della definizione di domanda di protezione internazionale riflette i cambiamenti che hanno interessato il diritto internazionale, europeo e nazionale in materia di asilo e rifugiati. Tale evoluzione è stata segnata da trattati, convenzioni e direttive che hanno progressivamente ampliato e chiarito il concetto di protezione internazionale.

La Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, insieme al Protocollo del 1967, ha introdotto la prima definizione di rifugiato e ha stabilito il principio di non respingimento (*non-refoulement*). Il trattato internazionale in questione, tuttavia, non forniva una definizione esplicita di "domanda di protezione internazionale".

In questa fase, la protezione internazionale era concepita principalmente come protezione per i rifugiati perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche.

Con il tempo, la protezione internazionale si è ampliata oltre la definizione tradizionale di rifugiato. In particolare, l'Unione Europea ha introdotto una distinzione tra due forme di protezione: lo *status* di rifugiato (basato sulla Convenzione di Ginevra); la protezione sussidiaria, che si applica a coloro che non rientrano nella Convenzione di Ginevra, ma che rischiano danni gravi nel Paese di origine (ad esempio, torture, pena di morte o minaccia grave alla vita in situazioni di conflitto armato).

Questo ampliamento è stato formalizzato, in particolare, con la Direttiva 2004/83/CE (Direttiva Qualifiche), poi sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE, che ha armonizzato la definizione di protezione internazionale negli Stati membri dell'UE.

Nel quadro nazionale, a queste due forme di protezione si affiancava la protezione umanitaria, disciplinata dall'art. 5, comma 6 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998), che prevedeva: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possono essere adottati se ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

Tale norma permetteva alle autorità italiane di rilasciare un permesso di soggiorno anche quando non sussistevano i requisiti per lo *status* di rifugiato o per la protezione sussidiaria, ma erano presenti condizioni di vulnerabilità legate a diritti fondamentali della persona.

Questa forma di protezione è stata abrogata dal Decreto-legge n. 113/2018, convertito in Legge 132/2018, che ha introdotto i permessi per "casi speciali"¹⁴, il cui regime è più restrittivo del precedente.

3. Evoluzione normativa del concetto di domanda di protezione internazionale

Oggi, una definizione compiuta di domanda di protezione internazionale è definita dall'articolo 2(b) della Direttiva 2013/32/UE (Direttiva Procedure).

¹⁴ Tra cui: il permesso per protezione speciale, concesso quando l'espulsione comporterebbe una violazione dei diritti fondamentali della persona, quali il rischio di tortura o trattamenti inumani, gravi motivi di salute, forte radicamento sociale in Italia; permesso per cure mediche, per persone affette da gravi patologie che non potrebbero curarsi adeguatamente nel paese d'origine; permesso per calamità naturale, concesso a persone provenienti da paesi colpiti da gravi disastri naturali che rendono temporaneamente impossibile il rientro in sicurezza; permesso per motivi di giustizia, per chi collabora con la giustizia o è vittima di gravi reati (violenza domestica, tratta di esseri umani, sfruttamento lavorativo).

La Direttiva definisce “domanda di protezione internazionale”: una «richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intenda ottenere lo *status* di rifugiato o lo status di protezione internazionale, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione» (art. 2, lett. b).

Dal disposto normativo, si ricava che: si tratta di un atto unilaterale con cui un cittadino straniero manifesta la volontà di ricevere protezione da uno Stato dell'UE; non è necessario alcun formalismo: anche una manifestazione orale o un comportamento che lasci intendere la volontà di chiedere asilo può costituire una domanda; la domanda può essere presentata da persone non cittadini di Paesi dell'UE, compresi gli apolidi; è sufficiente che venga veicolato il messaggio dell'intenzione di ottenere protezione contro un rischio nel proprio Paese; la volontà di ottenere protezione deve essere chiara, anche se espressa in modo confuso o non tecnico; la definizione, infine, pone un confine tra la domanda di protezione internazionale da altre richieste (es. permesso per lavoro, studio, motivi umanitari, ecc.).

La definizione, approdo ultimo di un'evoluzione concettuale diretta ad esaltare il diritto fondamentale a chiedere asilo sancito dall'art. 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, rappresenta un'interpretazione estensiva e garantista del concetto di “domanda di protezione internazionale” conforme al diritto UE e alla giurisprudenza della CGUE e della CEDU.

Dalla stessa, in definitiva, si trae che la forma è secondaria rispetto alla sostanza della richiesta, che gli Stati membri devono attivare la procedura anche in presenza di richieste implicite o non tecniche e si evita che il richiedente venga escluso dalla protezione soltanto per motivi formali.

Negli ultimi anni, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) hanno contribuito a chiarire ulteriormente il concetto di domanda di protezione internazionale¹⁵, mettendo in risalto aspetti quali il diritto all'informazione e all'accesso alla procedura, il divieto di respingimenti sommari alle frontiere (*pushbacks*) e la necessità di una valutazione individuale di ogni richiesta.

Malgrado la terminologia «si può ritenere che intenda ottenere lo *status*» - accompagnata dalla sottolineatura che deve trattarsi di persona che, allo stesso tempo, «non sollecita esplicitamente un

¹⁵ Tra le sentenze chiave che hanno segnato la giurisprudenza europea in materia, sono da segnalare: Corte giust., 25 giugno 2020, causa C-36/20 PPU, VL c. *Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2020:495, sul diritto all'informazione e all'accesso alla procedura: la Corte ha affermato che il diritto di accesso effettivo alla procedura d'asilo impone agli Stati membri di garantire che il richiedente sia informato chiaramente e tempestivamente sui suoi diritti e sulle modalità di presentazione della domanda; pertanto, gli Stati non possono respingere una domanda d'asilo per motivi formali se il richiedente non è stato messo in grado di esercitare correttamente i propri diritti; Corte EDU, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sul divieto di respingimenti collettivi cd. *pushbacks*, ha sancito che anche in acque internazionali si applicano gli obblighi di tutela dei diritti umani, pertanto ogni migrante ha diritto a presentare individualmente domanda d'asilo prima di un eventuale respingimento; Corte giust., 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione Europea c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029, la Corte ha condannato l'Ungheria per aver limitato l'accesso alla procedura d'asilo tramite respingimenti sommari e detenzioni illegittime; pertanto la sentenza ribadisce che le norme UE impongono agli Stati di garantire l'accesso effettivo e non discriminatorio alla protezione internazionale, vietando i respingimenti senza valutazione individuale; Corte giust., 26 febbraio 2015, C-472/13, *Andre Lawrence Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:117, in materia di valutazione individuale della richiesta d'asilo, che ha precisato che la decisione su una richiesta d'asilo non può basarsi su presunzioni generiche ma deve essere basata su un'analisi dettagliata e individuale della situazione del richiedente, in particolare rispetto al rischio di persecuzione; Corte EDU, 22 marzo 2016, *F.G. c. Svezia*, ricorso n. 43611/11, secondo cui gli Stati hanno l'obbligo di esaminare d'ufficio tutte le circostanze rilevanti per la protezione, anche quelle non esplicitamente invocate dal richiedente, se note o evidenti.

diverso tipo di protezione [...]», chiarisca il carattere presuntivo o potenziale della richiesta di protezione internazionale - si pensi ai contesti quali gli sbarchi e gli attraversamenti collettivi di frontiera a seguito di esodi forzati-, non di rado l'espressione è stata interpretata restrittivamente, ad esempio ritenendo che l'obbligo di informativa fosse soddisfatto facendo sottoscrivere il cd. foglio notizie o per via della clausola di stile abitualmente inserita nei decreti di respingimento¹⁶.

Queste modalità ispirate ad un criterio meramente formalistico e sommario sono state successivamente criticate e, in alcuni casi, dichiarate non sufficienti per garantire un'effettiva informazione ai potenziali richiedenti asilo¹⁷.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, seguita da quella della Corte di Cassazione, ha chiarito che l'obbligo di informativa deve essere effettivo e personalizzato, non potendo ridursi a una mera formalità burocratica.

Tali pratiche sono state progressivamente superate da un'interpretazione più rigorosa del diritto, che impone un obbligo di informazione chiaro, accessibile e realmente comprensibile.

Già il d.lgs. 142/2015 di attuazione della Direttiva 2013/33/UE impone agli esponenti delle istituzioni di essere preparati, istruiti e formati al fine di poter positivamente garantire l'esercizio del diritto alla protezione internazionale.

L'articolo 3 del d.lgs. 142/2015 stabilisce che:

«Le autorità di polizia forniscono allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale informazioni relative alla procedura da seguire, ai suoi diritti e ai doveri connessi allo *status* di richiedente, in una lingua che egli comprende o che ragionevolmente si suppone possa comprendere».

Non è sufficiente, pertanto, consegnare un modulo scritto in italiano o una formula standardizzata; l'informazione deve essere data in modo chiaro e accessibile, in una lingua

¹⁶ Diverse sentenze hanno evidenziato l'insufficienza della semplice sottoscrizione del "foglio notizie" o dell'inserimento di clausole standard nei decreti di respingimento nel garantire un'effettiva informazione ai potenziali richiedenti asilo. Tra queste si ricordano: Cass., 9 ottobre 2020, n. 21920, in *Dejure online*, che chiarisce che lo *status* di richiedente asilo si acquisisce nel momento in cui lo straniero manifesta, in qualsiasi modo, la volontà di chiedere protezione, indipendentemente dalla formalizzazione attraverso moduli specifici; Cass, 20 novembre 2023, n. 32070, con cui la Suprema Corte stabilisce che tutti i cittadini stranieri giunti in Italia devono ricevere un'informativa "completa ed effettiva" sulla possibilità di richiedere protezione internazionale sin dal primo contatto con le autorità e che la mera firma di moduli standardizzati non è sufficiente a dimostrare che l'interessato abbia compreso i suoi diritti. Principi che sono altresì al centro delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, cit. e Corte giust., 30 giugno 2022, causa C-72/22 PPU, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, ECLI:EU:C:2022:505.

¹⁷ Il foglio notizie era un modulo precompilato che veniva fatto firmare alle persone fermate alla frontiera o nei centri di identificazione, avente quale finalità quella di raccogliere informazioni sullo straniero e di informarlo della possibilità di chiedere protezione internazionale. In particolare, si presumeva che la sola firma del documento dimostrasse che l'interessato fosse stato informato e avesse consapevolmente rinunciato alla richiesta di protezione; non si verificava se la persona avesse compreso realmente il contenuto del documento; in alcuni casi, il modulo veniva redatto in italiano, senza traduzione adeguata. Tale pratica è stata censurata poiché evidentemente non garantiva che il migrante comprendesse la portata delle informazioni ricevute; spesso, tra l'altro, il modulo non specificava chiaramente le conseguenze legali della rinuncia. Inoltre, nei decreti di respingimento, veniva abitualmente inserita una clausola di stile con una formula generica, la quale veniva considerata prova formale dell'adempimento dell'obbligo di informazione. Tuttavia, la formula era standardizzata, senza una reale verifica caso per caso; non vi era certezza che il migrante fosse stato effettivamente informato in modo comprensibile; alcune persone, per paura, mancanza di conoscenza dei propri diritti o barriere linguistiche, non manifestavano immediatamente la volontà di chiedere asilo.

comprensibile dal richiedente; infine, le istituzioni devono garantire che la persona abbia realmente compreso i propri diritti e le procedure.

L'articolo 10 del d.lgs. 142/2015 prevede che il personale incaricato di accogliere e gestire le domande di protezione internazionale debba essere adeguatamente formato.

Ciò significa che gli operatori devono avere una preparazione specifica sulle normative in materia di asilo e sui diritti dei richiedenti protezione; devono ricevere una formazione adeguata per riconoscere vulnerabilità particolari (vittime di tratta, minori, persone con problemi psicologici o traumi); devono essere in grado di identificare situazioni in cui una persona potrebbe aver bisogno di protezione internazionale, anche se non lo dichiara esplicitamente.

L'articolo 17 del d.lgs. 142/2015 sottolinea poi l'importanza del coinvolgimento di mediatori culturali e organizzazioni del terzo settore per garantire un'informazione adeguata e comprensibile.

Effettività dell'obbligo di informativa che è stato ribadito con forza dalla giurisprudenza della Corte EDU; si ricorda, a tal proposito, l'importante sentenza della Grande camera del 2016, la sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*¹⁸, che sottolinea l'importanza di garantire che le misure adottate nei confronti dei migranti rispettino i diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda la privazione della libertà personale e l'accesso a rimedi legali effettivi. Evidenzia inoltre la necessità di una base legale chiara per qualsiasi forma di trattenimento e l'obbligo di fornire ai migranti informazioni adeguate sui loro diritti e sulle ragioni del loro trattenimento.

In altra sentenza, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*¹⁹, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per aver violato l'articolo 4 Protocollo 4 CEDU, poiché i ricorrenti sono stati rimandati in Grecia senza un esame individuale delle loro richieste (divieto di espulsioni collettive); per aver altresì violato l'articolo 3 CEDU, dato che l'Italia ha esposto i migranti al rischio di detenzione e maltrattamenti in Grecia (divieto di trattamenti inumani e degradanti); nonché per aver violato l'articolo 13 CEDU, perché i migranti non avevano accesso, di fatto, a strumenti legali per contestare il respingimento (diritto a un ricorso effettivo).

Infine, nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*²⁰ la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ribadito il divieto di espulsioni collettive secondo l'art. 4 Prot. 4 CEDU (il respingimento senza valutazioni individuali è illegittimo), l'applicabilità della Convenzione anche in acque internazionali

¹⁸ La sentenza Corte EDU, 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, ricorso n. 16483/12, riguarda la detenzione e il trattamento di tre cittadini tunisini sbarcati in Italia nell'ambito della crisi migratoria del 2011. In particolare, nel settembre 2011, i ricorrenti, tre migranti tunisini, furono intercettati dalle autorità italiane dopo essere sbarcati a Lampedusa. Furono trattenuti nel Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) dell'isola in condizioni di sovraffollamento e senza informazioni chiare sul loro *status*. Dopo una rivolta nel centro, furono trasferiti su navi ormeggiate al largo di Palermo, in mancanza di una base legale chiara per la loro detenzione. Infine, furono espulsi in Tunisia con procedure sommarie, senza un reale accesso a un ricorso effettivo. La Grande Camera della CEDU ha riconosciuto che l'Italia aveva violato diversi diritti fondamentali dei ricorrenti: l'art. 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza), l'art. 3 (Divieto di trattamenti inumani e degradanti), l'art. 13 (Diritto a un ricorso effettivo), l'art. 4 del Protocollo n. 4 (Divieto di espulsioni collettive). Per un commento alla sentenza si vedano Savino (2015: 50-71); Palladino (2016: 185-203); Bonetti (2017: 176-180); ma anche Matonti (2017: 523-531); Saccucci (2017: 552-565).

¹⁹ Sentenza Corte EDU, 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorso n. 16643/09. Per un commento alla sentenza si vedano Mirate (2013: 453-465); Masera (2014: 83-102).

²⁰ Sentenza Corte EDU, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09. Per un commento alla sentenza si vedano Cellamare (2012: 491-508); Lenzerini (2012: 721-761); Liguori (2012: 415-443); Villani (2012: 5-13); Russo (2015: 1-8).

(l'Italia esercitava giurisdizione sui migranti intercettati in mare, quindi era responsabile della loro tutela), il divieto di trattamenti inumani e degradanti ex art. 3 CEDU (riportare i migranti in Libia li esponeva a rischi di maltrattamenti) nonché il diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 CEDU (i migranti non avevano accesso a mezzi legali per opporsi al respingimento).

4. Obbligo di informativa nel campo dell'Unità di Dublino

Obbligo di puntuale informativa che opera anche nel campo elettivo dell'Unità di Dublino, ai sensi del Regolamento UE n. 604/2013, competente a verificare lo Stato membro responsabile della valutazione della domanda di protezione internazionale e di organizzare i relativi trasferimenti²¹.

Di recente, la Cassazione²² ha rinviato alla Corte di Giustizia la questione sulla corretta interpretazione dell'art. 4 del Regolamento Dublino III²³ chiedendo di sciogliere il dubbio sul se, la violazione dell'obbligo informativo, costituisca una mera violazione formale ovvero procedurale.

²¹ L'Unità di Dublino opera nell'ambito del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ed è preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cd. normativa Dublino (attualmente del Regolamento (UE) 604/2013 in vigore dall'1 Gennaio 2014 in combinato disposto con il regolamento EURODAC, n. 603/2013), nonché a svolgere tutte le relative attività strumentali di supporto (interrogazioni parlamentari, modifiche normative, partecipazioni a riunioni, anche in sede UE) e quelle relative al contenzioso.

²² In particolare, la Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 8668 del 29 marzo 2021 (Cass., 29 marzo 2021, n. 8668, in *Dejure online*) si è interrogata sulla corretta interpretazione dell'articolo 4 del Regolamento, che impone un preciso obbligo informativo nei confronti del richiedente asilo. Il caso trae origine dalla decisione dell'Unità di Dublino italiana di disporre il trasferimento di un cittadino straniero verso la Slovenia, Stato membro ritenuto competente all'esame della sua domanda di protezione internazionale. Tale decisione era basata sull'art. 18, par. 1, lett. b), del Regolamento, in quanto il soggetto aveva già presentato richiesta di asilo in Slovenia prima di farlo in Italia. Costui ha impugnato la decisione di trasferimento dinanzi al Tribunale di Catanzaro, che ha accolto il ricorso, evidenziando una violazione dell'art. 4 del Regolamento Dublino III, il quale impone alle autorità di informare tempestivamente e chiaramente il richiedente circa i criteri per determinare lo Stato competente all'esame della sua domanda, i mezzi a sua disposizione per contestare una decisione di trasferimento e la possibilità di chiedere la sospensione del trasferimento stesso. Il Ministero dell'Interno ha successivamente proposto ricorso in Cassazione, sostenendo che, anche qualora il soggetto fosse stato adeguatamente informato tramite l'opuscolo previsto dalla normativa UE, la decisione di trasferimento non sarebbe comunque cambiata.

²³ Così recita l'art. 4 del Regolamento n. 604/2013 del 26 giugno 2013: «1. Non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, in uno Stato membro, le autorità competenti dello stesso informano il richiedente dell'applicazione del presente regolamento, specificando in particolare: a) le finalità del presente regolamento e le conseguenze dell'eventuale presentazione di un'altra domanda in uno Stato membro diverso, nonché le conseguenze dello spostarsi da uno Stato membro a un altro durante le fasi in cui si determina lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e in cui è esaminata la domanda di protezione internazionale; b) i criteri di determinazione dello Stato membro competente, la gerarchia di tali criteri nelle varie fasi della procedura e la loro durata, compreso il fatto che una domanda di protezione internazionale presentata in uno Stato membro può comportare che tale Stato membro diventi competente ai sensi del presente regolamento anche se tale competenza non si basi su tali criteri; c) il colloquio personale ai sensi dell'articolo 5 e la possibilità di presentare informazioni relative alla presenza di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela negli Stati membri, compresi i modi in cui il richiedente può presentare tali informazioni; d) la possibilità di impugnare una decisione di trasferimento e, ove applicabile, di chiedere la sospensione del trasferimento; e) il fatto che le autorità competenti degli Stati membri possono scambiarsi dati relativi al richiedente al solo scopo di rispettare i loro obblighi derivanti dal presente regolamento; f) il diritto di accesso ai propri dati e il diritto di

La Corte di Cassazione si è trovata di fronte alla possibilità di aderire a due interpretazioni divergenti dell'art. 4: l'interpretazione sostanzialista, per cui la violazione dell'obbligo informativo comporterebbe l'illegittimità della decisione di trasferimento, che pertanto dovrebbe essere annullata, in quanto lederebbe un diritto fondamentale del richiedente; l'interpretazione formalistica, ovvero sia la violazione dell'art. 4, da sola, non sarebbe sufficiente a invalidare la decisione, a meno che il richiedente non dimostri che l'informazione omessa avrebbe potuto influenzare l'esito del procedimento (es. indicazioni di familiari in un altro Stato UE, diritto al ricongiungimento, ecc.).

Da qui nasce il rinvio pregiudiziale alla CGUE²⁴ per stabilire se l'inadempimento dell'obbligo informativo previsto dall'art. 4 possa costituire un vizio autonomo e sufficiente per l'annullamento della decisione di trasferimento, anche in assenza di una concreta dimostrazione di danno. Il chiarimento si rende indispensabile per garantire una corretta tutela dei diritti del richiedente asilo e l'uniforme applicazione del Regolamento Dublino III in tutta l'Unione Europea.

Ebbene, la Corte di Giustizia si è pronunciata nel senso che il mancato adempimento o l'inesatto adempimento dell'obbligo di informativa - in termini di chiarezza e comprensibilità per il migrante - può determinare un giudizio di invalidità dei decreti di espulsione, trattenimento o trasferimento.

In particolare, nella recente sentenza n. 228 del 30 novembre 2023, il giudice sovranazionale, nel pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali²⁵ concernenti gli obblighi informativi ha affermato che in mancanza di norme UE sulle conseguenze della violazione di tali obblighi, spetta ai singoli Stati membri stabilire le modalità processuali, rispettando i principi di equivalenza ed effettività. La Corte di Giustizia UE, in particolare, ha chiarito che la mancanza del colloquio personale, fatte salve eccezioni, comporta

chiedere che tali dati siano rettificati se inesatti o che siano cancellati se trattati illecitamente, nonché le procedure da seguire per esercitare tali diritti, compresi gli estremi delle autorità di cui all'articolo 35 e delle autorità nazionali garanti per la protezione dei dati personali che sono responsabili in merito alla tutela dei dati personali; 2. Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono fornite al richiedente per iscritto in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. A questo fine gli Stati membri si avvalgono dell'opuscolo comune redatto conformemente al paragrafo 3. Ove necessario per la corretta comprensione del richiedente, le informazioni sono fornite anche oralmente, ad esempio in relazione con il colloquio personale di cui all'articolo 5. 3. La Commissione, mediante atti di esecuzione, redige un opuscolo comune, nonché un apposito opuscolo per i minori non accompagnati, contenenti quanto meno le informazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo. Detto opuscolo comune contiene anche informazioni riguardanti l'applicazione del regolamento (UE) n. 603/2013 e, in particolare, lo scopo per il quale i dati di un richiedente possono essere trattati nell'ambito di Eurodac. L'opuscolo comune è realizzato in modo da consentire agli Stati membri di completarlo con informazioni aggiuntive specifiche per ciascuno Stato membro. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 44, paragrafo 2, del presente regolamento».

²⁴ Affinché il giudice nazionale chiarisse se la violazione dell'obbligo informativo di cui all'art. 4 possa essere considerata di per sé sufficiente a fondare l'annullamento della decisione di trasferimento oppure se sia necessario che il richiedente dimostri quali informazioni mancanti avrebbero potuto condurre a un esito differente. A tal riguardo occorre ricordare che l'art. 27 del Regolamento Dublino III garantisce al richiedente un "ricorso effettivo" contro la decisione di trasferimento. Tuttavia, tale ricorso non ha automaticamente effetto sospensivo, sebbene preveda tre modalità alternative per garantire la tutela del richiedente: il diritto a rimanere nel territorio in attesa della decisione; la sospensione automatica per un periodo ragionevole; la possibilità di chiedere la sospensione dell'attuazione. La corretta applicazione dell'art. 4 è quindi strettamente legata al pieno esercizio dei diritti di difesa garantiti dall'art. 27, poiché un'informazione inadeguata può comprometterli.

²⁵ «La questione dell'interpretazione e dell'applicazione concreta del Regolamento c.d. Dublino III, è stata portata all'attenzione della Corte di Giustizia UE con quattro ordinanze di rinvio pregiudiziale sollevate dalla Corte di Cassazione (ordinanza n. 8668/21) e dalle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE dei Tribunali di Roma (ordinanza di rimessione del 12.04.2021), Firenze (ordinanza 29.04.2021) e Trieste (ordinanza di rimessione 02.04.2021)».

l'annullamento della decisione di trasferimento, salvo che il ricorrente abbia potuto far valere pienamente i suoi diritti in altra sede; ha inoltre aggiunto che se invece manca la consegna dell'opuscolo ma il colloquio si è svolto, la decisione di trasferimento può essere annullata solo se la mancata informazione ha inciso concretamente sulla possibilità di difesa del richiedente. Ha infine ribadito che l'onere di provare il corretto assolvimento delle garanzie partecipative e degli obblighi informativi ricade sull'Amministrazione - Unità di Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno²⁶.

5. Rilievi conclusivi

Dunque, i nuovi approdi giurisprudenziali consentono di poter affermare che per sistema di accoglienza si intendono non solo quelle misure atte ad assicurare un luogo di ricovero ai migranti in ingresso ma anche la garanzia dell'effettivo esercizio di diritti inalienabili, anche in forza dell'art. 10 della nostra Costituzione.

Ed è proprio nel rispetto dei diritti inalienabili dell'uomo che risiede la differenza tra un regime effettivamente o solo apparentemente ispirato a democrazia²⁷.

In un'epoca segnata da migrazioni epocali la garanzia dell'informazione al migrante, lungi dal potersi ridurre ad un adempimento meramente formale, assume la valenza di cartina al tornasole dello stato di salute dello Stato di diritto. Garantire un'informazione effettiva, comprensibile e personalizzata non è solo un obbligo giuridico, ma rappresenta una misura concreta del grado di civiltà di un ordinamento. Dove viene meno la parola che spiega, traduce, accompagna, si fa spazio il silenzio dell'arbitrio. Tra la legge scritta e la sua applicazione effettiva si insinua spesso una zona grigia fatta di formalismi, prassi opache, automatismi amministrativi. Colmare questo divario significa restituire sostanza ai diritti fondamentali²⁸ e dare pieno significato al concetto di "accoglienza" che, prima ancora che un insieme di procedure, è una responsabilità etica.

²⁶ A conclusione della disamina, la CGUE ha affermato il seguente principio di diritto: «In sede di decisione sul ricorso avverso la decisione di trasferimento disposta dall'Unità Dublino, dovuta alla ripresa in carico del richiedente protezione internazionale da parte di altro Stato membro, gli obblighi informativi cui è tenuta l'autorità amministrativa competente, contenuti negli artt. 4 e 5 del Reg. UE n. 604 del 2013, secondo l'interpretazione conforme fornita dalla Corte di giustizia nella recente sentenza n. 228 del 30/11/2023, pur nell'unitarietà del procedimento, non possono ritenersi né assorbiti né fungibili con quelli disposti in funzione della domanda di protezione internazionale dall'art. 10 d.lgs n. 25 del 2008 ma devono avere a specifico oggetto le domande (in sede di audizione) e le informazioni espressamente specificate negli artt. 4 (diritto all'informazione, implicante l'obbligo di consegna preventiva di un opuscolo contenuto nell'allegato X al Regolamento UE, c.d. Eurodac, n. 603 del 2013) e 5 (colloquio personale), in quanto aventi il dichiarato obiettivo di consentire al richiedente di fornire all'autorità tutte le informazioni utili ad individuare lo Stato membro competente all'esame della sua domanda di protezione internazionale. Ove questi specifici adempimenti non risultino assolti, alla luce della audizione effettuata e delle informazioni risultanti dalle allegazioni e produzioni dell'Autorità amministrativa, onerata della prova, la decisione di trasferimento deve essere annullata».

²⁷ In modo significativo e autorevole, Rodotà (2014: 3-138), secondo cui «L'esperienza storica ci mostra che, se diventano difficili i tempi per la solidarietà, lo diventano pure per la democrazia», il quale definisce la solidarietà quale «pretesa anacronistica, inconsapevole di una società divenuta liquida, perennemente segnata dal rischio, dilatata nel globale», e che «Solo la presenza effettiva dei segni della solidarietà consente di continuare a definire 'democratico' un sistema politico».

²⁸ Per una disamina sull'accesso ai diritti inviolabili dell'uomo, si veda Caterini (2015: 5-38), il quale esalta la libertà dal bisogno quale strumento di realizzazione effettiva della partecipazione della persona alla vita democratica del paese.

Nella relazione tra Stato e migrante, il linguaggio della legge deve farsi parola comprensibile, dialogo accessibile, tempo dedicato all'ascolto.

Garantire un'informazione piena e trasparente²⁹ non è solo applicazione di una norma, ma affermazione profonda di uno dei principi più alti del costituzionalismo moderno: nessuno è straniero di fronte alla dignità.

Bibliografia

- Belluccio, Dario 2017. *Richiedente asilo o persona straniera irregolare: se il confine è nel silenzio*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2): 1-12.
- Bonetti, Paolo 2017. *Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quaderni Costituzionali* (1): 176-180.
- Caterini, Enrico 2015. *L'accesso degli immigrati ai diritti fondamentali e sociali in Italia e nell'Unione Europea*, in *Persona y derecho*, (2): 5-38.
- Cellamare, Giovanni 2012. *Brevi note sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare 'Hirsi Jamaa e altri c. Italia'*, in *Studi sull'integrazione europea*: 491-508.
- D'Amico, Marilisa-Siccardi, Cecilia 2022. *La tutela dei diritti costituzionali dei migranti ai confini*, in M. Ambrosini, M. D'Amico, E. Perassi (eds), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano: University press. 34-35.
- Giovannetti, Monia 2023. *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia* (3): 141-155.
- Lenzerini, Federico 2012. *Il principio del non refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*: 721-761.
- Liguori, Anna 2012. *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in *Rivista di Diritto Internazionale*: 415-443.
- Masera, Luca 2014. *Il 'caso Lampedusa': una violazione sistemica del diritto alla libertà personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*: 83-102.
- Matonti, Alessia Iolanda 2017. *Garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo 4 CEDU: il caso Khlaifia*, in *Diritti umani e diritto internazionale* (2): 523-531.
- Mirate, Silvia 2013. *Gestione dei flussi migratori e principio di 'non refoulement': la corte edu condanna l'Italia per i respingimenti forzosi di migranti in alto mare*, in *Responsabilità civile e previdenza*: 453-465.
- Palladino, Rossana 2016. *La tutela de migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale (artt. 3, 5, 8 e 13 CEDU; art. 4 Protocollo 4)*, in A. Di Stasi (ed), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova: Cedam. 185-203.
- Perlingieri, Pietro 1990. *L'informazione come bene giuridico*, in *Rassegna di diritto civile* (2): 326-354.
- Rodotà, Stefano 2014. *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari: Laterza. 3-138.
- Russo, Deborah 2015. *L'Italia viola i diritti fondamentali dei migranti: nuove conferme da Strasburgo circa le lacune del 'sistema di Dublino'*, in *Osservatorio sulle fonti*: 1-8.
- Saccucci, Andrea 2017. *I 'ripensamenti' della Corte europea sul caso Khlaifia: il divieto di trattamenti inumani e degradanti e il divieto di espulsioni collettive 'alla prova' delle situazioni di emergenza migratoria*, in *Rivista di diritto internazionale* (2): 552-565.

²⁹ Nel segno della nuova epoca interpretativa dell'elevazione dell'informazione a bene da tutelare nella duplice declinazione del diritto a informare e ad essere informati, si veda Perlingieri (1990: 326-354).

-
- Savino, Mario 2015. *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (3-4): 50-71.
- Villani, Ugo 2012. *Osservazioni sulla sentenza della Corte Europea nell'affare Hirsi Jamaa e sui problemi relativi alla sua esecuzione*, in *Diritti dell'uomo. Cronache e Battaglie*: 5-13.

andrea.fantini@unisalento.it

Pubblicato online il 5 giugno 2025