



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Víctor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario 2024, n. 3

Editoriale

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1
Ruggiero Cafari Panico

Saggi e Articoli

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10
Celia M. Caamiña Domínguez

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26
Valeria Di Comite

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58
Teresa Maria Moschetta

Commenti e Note

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75
Patricio Ignacio Barbirotto

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100
Manuel Mariano Bartiromo

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155
Andrea Castaldo



The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188
Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini

New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205
Georgina Rodríguez Muñoz

Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226
Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta

FOCUS

Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea

Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo

La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263
Angela Festa

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290
Caterina Fratea

Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317
Elisabetta Lambiase

Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342
Daniela Marrani



MUTUO RICONOSCIMENTO, LEALE COOPERAZIONE ED EFFETTIVITÀ DEI DIRITTI NEL(L'INCOMPIUTO) SISTEMA COMUNE D'ASILO: SPUNTI CRITICI SULLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Teresa Maria Moschetta*

SOMMARIO: 1. Il mutuo riconoscimento nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: cenni introduttivi. – 2. Il mutuo riconoscimento delle decisioni relative allo *status* di rifugiato nei casi di “duplicazione” delle procedure d’esame delle domande d’asilo. – 3. Il mutuo riconoscimento del diritto d’asilo nei procedimenti di estradizione. – 4. Evoluzione della qualificazione giuridica di rifugiato: i casi della discriminazione di genere e della ineffettività della protezione internazionale nella striscia di Gaza. – 5. Il principio di leale cooperazione come elemento di raccordo tra “*status*” e “diritti”. – 6. Mutuo riconoscimento e leale cooperazione: una “endiadi” coerente per uno sistema comune d’asilo ancora incompiuto?

1. Il mutuo riconoscimento nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: cenni introduttivi

Il mutuo riconoscimento costituisce da sempre un asse portante del processo di integrazione europea volto a coniugare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale e la preservazione della distinzione tra gli ordinamenti giuridici statali. Tale principio di origine pretoria esprime la fiducia reciproca che costituisce il presupposto della costruzione costituzionale dell’Unione europea ed imperna le relazioni giuridiche interstatuali nei diversi ambiti di competenza della stessa¹. Nel corso degli anni, l’applicazione del mutuo riconoscimento ha trovato declinazioni diversificate in ragione della differente modulazione tra “integrazione” e “distinzione” tra ordinamenti statali ricercata nelle diverse aree di competenza sovranazionale².

Double-blind peer reviewed article.

* Professoressa associata di Diritto dell’Unione europea, Università Roma Tre. Indirizzo e-mail: teresamaria.moschetta@uniroma3.it.

¹ Parere 2/13 della Corte di giustizia, Seduta plenaria, emesso il 18 dicembre 2014, *Adesione dell’Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, par. 168.

² Sul tema vedi: T. ANDERSSON, *Harmonization and Mutual Recognition: How to Handle Mutual Distrust?*, in *European Business Law Review*, 2006, pp. 747-752; M. MÖSTL, *Preconditions and Limits of Mutual Recognition*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 405-436; C. JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU La*, Oxford, 2013; C. RIZCALLAH, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l’Union*

Nel mercato interno, il mutuo riconoscimento è da sempre stato inteso come strumento volto a superare gli ostacoli derivanti dalle differenti normative nazionali in assenza di armonizzazione normativa³. Si tratta di un principio direttamente applicabile che la Corte di giustizia ricava dalle disposizioni dei trattati quale limite alla discrezionalità degli Stati membri di opporre le rispettive normative nazionali al godimento dei diritti di libera circolazione. Unico margine di autonomia lasciato agli Stati membri, infatti, concerne la tutela di interessi pubblici, seppur nel ristretto alveo della proporzionalità tra le misure restrittive adottate e gli obiettivi di tutela perseguiti⁴.

Nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il mutuo riconoscimento è stato formulato quale espressione della reciproca fiducia volta a consentire l'attuazione extraterritoriale di decisioni giudiziarie ed amministrative adottate in uno Stato membro ed aventi effetti limitativi (anche solo potenziali) sul godimento delle libertà degli individui⁵. In tale ambito, l'efficacia giuridica di detto principio è ancorata ai criteri di attuazione definiti nella normativa di diritto derivato adottata dalle istituzioni legislative dell'Unione europea in ambiti di competenza in cui si avverte come prevalente la dimensione statale della sovranità⁶.

européenne: un principe essentiel à l'épreuve d'une crise de valeurs, Brussels, 2021; E. GIORGI, *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione europea*, Firenze, 2020.

³ Sul tema vedi: S.M. STEPHENSON, *Mutual Recognition and Its Role in Trade Facilitation*, in *Journal of World Trade*, 1999, pp. 141-176; S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005; D. MC CORMACK-GEORGE, *Recognition of Professional Qualification in the Single Market: A Recap*, in *European Business Law Review*, 2019, pp. 785-814.

⁴ Sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento nel mercato interno e del bilanciamento tra reciproca fiducia e preservazione di interessi pubblici a livello statale si ricordano tra le molte e fondamentali sentenze: Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, causa 120/78; Corte di giustizia, sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn*, causa 41/74; sentenza del 21 giugno 1974, *Reyners*, causa 2/74; sentenza del 3 dicembre 1974, *Van Binsbergen*, causa 33/74; sentenza del 31 marzo 1993, *Kraus*, causa C-19/92, par. 32; Grande Sezione, sentenza del 10 febbraio 2009, *Commissione c. Italia*, causa C-110/05.

⁵ Sui caratteri peculiari del mutuo riconoscimento nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia vedi: S. PEERS, *Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?*, in *Common Market Law Review*, 2004, pp. 5-36; L. MARIN, *Il principio di mutuo riconoscimento nello spazio penale europeo*, Napoli, 2006; V. MITSILEGAS, *The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in EU*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 1277-1311; M. MÖSTL, *Preconditions and Limits of Mutual Recognition*, *op. cit.*, p. 408; F. MAIANI, A. MIGLIONICO, *One Principle to Rule Them All? Anatomy of Mutual Trust in the Law of the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Common Market Law Review*, 2020, pp. 7-44; A. WILLENS, *The Principle of Mutual Trust in EU Criminal Law*, Oxford, 2021.

⁶ In tal senso conclusioni dell'Avvocato generale LAILA MEDINA, presentate il 25 gennaio 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, causa C-753/22, par. 47-48; conclusioni dell'Avvocato generale JEAN RICHARD DE LA TOUR, presentate il 19 ottobre 2023, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)* causa C-352/22, par. 57 e 65 in cui si afferma in particolare che «sebbene la fiducia reciproca sia la base necessaria per il reciproco riconoscimento delle decisioni adottate dalle autorità competenti degli Stati membri nel contesto dello SLSSG, tale fiducia non è però sufficiente se non è accompagnata da una disposizione esplicita del diritto primario o da una espressa volontà del legislatore dell'Unione di imporre un tale riconoscimento agli Stati membri» e che «laddove il legislatore intende sancire un tale principio in un settore che rientra nello SLSSG lo fa espressamente». A commento del diritto derivato in tema di mutuo riconoscimento in tale ambito: A. ROSANÒ, *La prossima tappa nell'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alla materia penale. La proposta di regolamento sul trasferimento dei procedimenti penali*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, 2023, pp. 165-183; V. RUBINO, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva*

L'effetto limitativo prodotto dal mutuo riconoscimento sul godimento delle libertà individuali in tali ambiti ha reso particolarmente delicato tracciare il bilanciamento tra il raggiungimento degli obiettivi del trattato e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte⁷. Una tale esigenza ha portato la Corte di giustizia a modulare l'applicazione del mutuo riconoscimento, virando da una espressione di fiducia "cieca" tra gli Stati membri ad una espressione di fiducia "vigile" in cui l'obbligo posto in capo a ciascun Stato membro di dare applicazione extraterritoriale alle decisioni giudiziarie ed amministrative adottate dagli altri Stati membri incontra deroghe ogni qualvolta sia posto in gioco il rispetto dei diritti fondamentali degli individui, subordinatamente ad una valutazione di carenze sistemiche ovvero ad un esame individuale di gravi privazioni per gli individui coinvolti nello Stato membro di emissione⁸.

Recentemente, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sul rapporto tra mutuo riconoscimento e rispetto dei diritti fondamentali da una differente prospettiva d'analisi in situazioni in cui il mutuo riconoscimento anziché comprimere le libertà individuali avrebbe garantito il mantenimento di diritti già acquisiti da un individuo in un altro Stato membro. Le cause in questione concernono quattro rinvii pregiudiziali concernenti l'esistenza e la definizione di un obbligo di mutuo riconoscimento in relazione allo *status* di rifugiato e di titolare di protezione sussidiaria già ottenuto da un cittadino di uno Stato terzo o da un apolide in uno Stato membro dell'Unione europea⁹.

sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa problematica, Bari, 2023; F. LIGUORI, *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale: le condizioni di ammissibilità dell'ordine europeo di indagine penale*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, 2024, pp. 99-119.

⁷ Sul tema vedi: G. ANAGNOSTARAS, *Mutual Confidence Is Not Blind Trust! Fundamental Rights Protection and the Execution of the European Arrest Warrant: Aranyosi and Caldăraru*, in *Common Market Law Review*, 2016, pp. 1675-1704; K. LENAERTS, *Le vie Après: Exploring the Principle of Mutual (Yet Not Blind) Trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, pp. 805-858; S. MARINO, *La mutua fiducia ai tempi della crisi di valori: il caso del mandato d'arresto europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, pp. 633-655; E. XANTHOPOULOU, *Mutual Trust and Rights in the EU Criminal and Asylum Law: Three Phases of Evolution and the Uncharted Territory Beyond Blind Trust*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 489-509; V. CARLINO, G. MILANI, *To Trust or Not to Trust? Fiducia reciproca e diritti fondamentali in tema di mandato d'arresto europeo e sistema comune d'asilo*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 64-89; V. MITSILEGAS, *Autonomous Concepts, Diversity Management and Mutual Trust in Europe's Area of Criminal Justice*, in *Common Market Law Review*, 2020, pp. 45-78; L.S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto. Il "salto nel buio" e la rete di protezione*, in questa *Rivista*, 2021, pp. 1-14; R. MAVROULI, *Fundamental Rights, Asylum and the Rule of Law. A Discrepancy Between Rhetoric and Effective Protection*, in A. DISTASI, R. PALLADINO, A. FESTA (eds.), *Migrations, Rule of Law and European Values*, Napoli, 2023, pp. 75-112; G. BIAGIONI, *Le garanzie fondamentali dell'ordinamento dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria e i loro beneficiari*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, 2024.

⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, causa C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, par. 94; sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e 659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, par. 104; sentenza del 10 dicembre 2013, causa C-394/12, *Abdullahi*, par. 60; sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. e a.*, par. 90; sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (carenze del sistema giudiziario)*, causa C-216/18, par. 44; sentenza del 25 luglio 2018, *Generalstaatsanwaltschaft (Condizioni di detenzione in Ungheria)*, par. 57; sentenza del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*, par. 91-93; sentenza del 15 ottobre 2019, *Dorobantu*, causa C-128/18, par. 55; sentenza del 14 novembre 2023, causa C-4/11, *Puid*, par. 30.

⁹ Le questioni sottoposte nelle cause C-753/22 (*Bundesrepublik Deutschland*), C-288/23 (*El Baheer*), C-551/23 (*Cassen*), riguardano casi di duplicazione della procedura di esame della domanda di protezione internazionale in uno Stato membro diverso dallo Stato in cui il richiedente aveva già ottenuto il relativo

Finora la Corte di giustizia ha emanato soltanto due delle quattro pronunce richieste, relative rispettivamente alle cause *Bundesrepublik Deutschland* e *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*, dalle quali sembra profilarsi una nuova tendenza giurisprudenziale in cui la fiducia reciproca su cui si basa il mutuo riconoscimento nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia da “vigile” diventa “incompiuta”¹⁰.

In entrambe le pronunce, la Corte di giustizia ha negato l’esistenza di un obbligo di mutuo riconoscimento automatico per le decisioni inerenti alla concessione degli *status* di protezione internazionale in ragione “dello stato attuale del sistema comune di asilo” in cui «il legislatore dell’Unione non ha ancora raggiunto pienamente l’obiettivo al quale mira l’art. 78, par. 2, lett. a), TFUE ossia garantire uno *status* uniforme di asilo a favore dei cittadini di paesi terzi, valido in tutta l’Unione». Essa ha osservato come «il legislatore dell’Unione non [abbia] stabilito, in questa fase, alcun principio secondo cui gli Stati membri sarebbero tenuti a riconoscere automaticamente le decisioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato adottate da uno Stato membro né ha precisato le modalità di attuazione di un tale principio»¹¹.

Il presente lavoro, attraverso l’analisi delle sentenze richiamate, intende interrogarsi sul ruolo che il mutuo riconoscimento dovrebbe assumere nel sistema comune d’asilo a garanzia dei diritti e libertà acquisiti dai singoli. L’inapplicabilità di detto principio in un sistema definito come incompiuto, infatti, pone un problema di coerenza sistemica tra una qualificazione giuridica del diritto d’asilo, che sta conoscendo una sempre più ampia definizione nella stessa giurisprudenza della Corte, e il godimento effettivo dei diritti associati a tale *status*.

2. Il mutuo riconoscimento delle decisioni relative allo *status* di rifugiato nei casi di “duplicazione” delle procedure d’esame delle domande d’asilo

Nella sentenza *Bundesrepublik Deutschland (Effet d’une décision d’octroi du statut de réfugié)*¹², la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale avente ad oggetto l’interpretazione delle disposizioni del diritto derivato

status non potendo quest’ultimo garantirgli il godimento dei relativi diritti a causa delle carenze sistemiche del suo sistema di accoglienza. La causa C-352/22 (*Generalstaatsanwaltschaft Hamm*) riguarda, invece, la rilevanza di uno *status* di rifugiato già riconosciuto in uno Stato membro nell’ambito di una procedura di estradizione richiesta da uno Stato terzo ad un altro Stato membro.

¹⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 18 giugno 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d’une décision d’octroi du statut de réfugié)*, causa C-753/22; sentenza del 18 giugno 2024, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d’extradition d’un réfugié vers la Turquie)*, causa C-352/22. Al momento, è rimasta pendente solo la causa C-288/23 (*El Baheer*) in ragione della cancellazione dal ruolo della causa C-551/23 (*Cassen*) per ritiro da parte del giudice *a quo* della questione pregiudiziale in seguito all’emanazione della sentenza *Bundesrepublik Deutschland (Effet d’une décision d’octroi du statut de réfugié)*, cit.

¹¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d’une décision d’octroi du statut de réfugié)*, cit., par 68, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*, cit., par. 43.

¹² Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d’une décision d’octroi du statut de réfugié)*, cit.

dell'Unione europea applicabili ai casi in cui l'autorità competente di uno Stato membro non possa avvalersi della facoltà di respingere, in quanto inammissibile, una domanda di protezione internazionale presentata da un individuo cui sia già stato riconosciuto detto *status* in un altro Stato membro, nel caso in cui sussista un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta¹³.

Nel procedimento principale, la signora QY, cittadina siriana che aveva già ottenuto lo *status* di rifugiata in Grecia, contestava dinanzi al giudice *a quo* la decisione di rigetto della sua domanda di asilo adottata dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati della Germania. Nella sussistenza della constatazione di gravi carenze sistemiche nel sistema di accoglienza della Grecia, il giudice *a quo* chiedeva alla Corte di specificare se le autorità dello Stato membro cui veniva presentata la nuova domanda di protezione internazionale fossero vincolate a riconoscere l'esito della procedura già conclusa con esito positivo nell'altro Stato membro ovvero se dette autorità potessero procedere ad un autonomo esame nel merito. Come già posto in evidenza, la Corte di giustizia, in linea con l'analisi svolta nelle conclusioni dell'avvocato generale, ha negato la sussistenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di un obbligo di mutuo riconoscimento automatico¹⁴.

Con riferimento all'esito della procedura di attribuzione dello *status* di rifugiato presentata dalla signora QY, la Corte ha rilevato come la "creazione di un sistema europeo comune di asilo" si realizza "gradualmente" e per "fasi progressive". In assenza dell'indicazione di uno specifico obbligo di mutuo riconoscimento stabilito dagli atti legislativi finora adottati a livello sovranazionale, pertanto, gli Stati membri non sono tenuti «a riconoscere in modo automatico le decisioni di concessione dello *status* di rifugiato adottate da un altro Stato membro» e «sono liberi di subordinare il riconoscimento di tutti i diritti connessi allo *status* di rifugiato nel loro territorio all'adozione, da parte dell'autorità competente, di una nuova decisione di tale *status*», sempre che non vogliano avvalersi di detto riconoscimento automatico come disposizione

¹³ Come noto, l'art. 33, par. 2, della direttiva 2013/32 va a temperare l'obbligo posto in capo agli Stati membri di esaminare qualsiasi domanda di protezione internazionale, elencando esaustivamente le situazioni in cui gli Stati membri possono considerare dette domande inammissibili, tra cui rientra, alla lettera a), il caso in cui il richiedente abbia già ottenuto suddetta protezione in un altro Stato membro. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, tuttavia, il carattere derogatorio di detta disposizione non consente alle autorità di uno Stato membro di avvalersi di tale facoltà quando siano giunte alla conclusione che le prevedibili condizioni di vita in cui si troverebbe detto richiedente quale beneficiario di una protezione internazionale in quest'altro Stato membro lo esporrebbe ad un grave rischio di subire un trattamento inumano e degradante (Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 marzo 2019, *Ibrahim*, causa C-297/17, par. 92; sentenza del 22 febbraio 2022, *Commissaire général aux réfugiés e aux apatrides*, causa C-483/20, par. 32 e 34; Corte di giustizia, ordinanza del 13 novembre 2019, *Hamed*, causa C-540/17, par 35;), in ragione di carenze sistemiche di gravità particolarmente elevata desumibili dalle circostanze del caso di specie (Corte di giustizia, Grande Sezione, *Ibrahim*, cit, par. 89-91; *Jawo*, cit., par. 91-93).

¹⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale LAILA MEDINA, presentate il 25 gennaio 2024 nella causa C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 44-72.

più favorevole ai sensi dell'art. 3 della Direttiva 2011/95 e dell'art. 5 della Direttiva 2013/32¹⁵.

La pronuncia della Corte di giustizia definisce in termini limitativi la portata dell'art. 78 TFUE che, ben lungi dal garantire uno *status* appropriato per qualsiasi cittadino di uno Stato terzo che necessiti di protezione internazionale, si limita a fornire una base giuridica per l'adozione di atti legislativi volti a «rendere effettivi tutti i diritti relativi a tale *status* che, concesso da uno Stato membro e riconosciuto da tutti gli altri, sia valido in tutta l'UE»¹⁶.

L'analisi del quadro normativo a carattere derivato dell'Unione europea induce la Corte a rilevare come nessuna disposizione *ivi* contenuta sia tale da lasciare intravedere il superamento della portata territoriale (circostritta a ciascun Stato membro) delle decisioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato e del godimento dei relativi diritti¹⁷. A parere di chi scrive, tuttavia, un tale assunto determina una fondamentale incoerenza del mutuo riconoscimento nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: da un lato, gli Stati membri non possono “duplicare” l'esame di una domanda di asilo che sia già stata respinta in un altro Stato membro; dall'altro, essi possono procedere nuovamente all'esame qualora il richiedente, a cui sia già stato concesso lo *status* di rifugiato in un altro Stato membro, non possa beneficiare dei relativi diritti a causa di gravi carenze sistemiche in detto Stato con conseguente rischio di subire trattamenti inumani o degradanti¹⁸.

Suddetta incoerenza rischia di minare lo stesso presupposto della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia garantito uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale. A questo riguardo, infatti, appare opportuno sottolineare che la fiducia reciproca tra gli Stati membri dovrebbe essere “condizionata” solo laddove risulti compromesso l'effettivo godimento dei diritti associati a detto *status* e non quando tali diritti siano stati riconosciuti attraverso procedure che sono sì applicate a livello nazionale ma si conformano ai medesimi requisiti di merito stabiliti a livello sovranazionale¹⁹.

¹⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 56 e 69.

¹⁶ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 59.

¹⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 63.

¹⁸ Siffatta incoerenza viene accettata come “dato di fatto” nelle conclusioni dell'avvocato generale in cui si legge «(..) il regolamento Dublino rende il principio del reciproco riconoscimento pienamente efficace ed operativo ma soltanto per quanto attiene alle decisioni negative. Qualora il primo Stato membro abbia adottato una decisione negativa, il secondo Stato membro non è competente per l'esame di una nuova domanda ma è tenuto a rinviare la persona interessata nel primo Stato membro, il quale deve adottare le misure necessarie per il rimpatrio». Di converso esso «non contiene alcuna disposizione giuridica che sancisca espressamente il principio del riconoscimento reciproco di decisioni positive adottate da altri Stati membri» e «non impone agli Stati membri di riconoscere ed eseguire automaticamente le rispettive decisioni positive» (Conclusioni dell'Avvocato generale LAILA MEDINA, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 55-56).

¹⁹ Sul punto vedi V. MITSILEGAS, *Humanizing Solidarity in European Refugee Law: The Promise of Mutual Recognition*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, pp. 381-739.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha in diverse occasioni sottolineato il carattere meramente ricognitivo e non costitutivo di una decisione di riconoscimento del diritto di asilo da cui discendono per la persona che risponda alla qualifica di rifugiato tutti i diritti e benefici previsti dalla normativa sovranazionale. In questa prospettiva, il mutuo riconoscimento delle decisioni relative al conferimento dello *status* di rifugiato dovrebbe riflettere la dimensione sostanziale di una comunità di diritto in cui il godimento dei diritti fondamentali assume una portata realmente transnazionale²⁰.

Negare il mutuo riconoscimento di *status* già acquisiti significa perpetuare quella frammentazione che consente a ciascuno Stato membro di opporre i rispettivi ordinamenti giuridici e le relative decisioni alla realizzazione degli obiettivi del trattato e al godimento dei diritti *ivi* riconosciuti. Un tale approccio interpretativo, peraltro, appare foriero di rilevanti conseguenze anche al di fuori del diritto d'asilo, potendo produrre effetti incidentali sul godimento dei diritti fondamentali degli individui anche in ambiti contigui dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui ancora più labile è il rapporto tra integrazione giuridica a livello sovranazionale e distinzione dell'esercizio di competenze a livello statale.

3. Il mutuo riconoscimento del diritto d'asilo nei procedimenti di estradizione

Nella sentenza *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, emessa nello stesso giorno della pronuncia da ultimo richiamata, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in riferimento ad una procedura di estradizione di un cittadino turco che aveva già ottenuto lo *status* di rifugiato in un altro Stato membro. Il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di interpretare le rilevanti norme di diritto derivato dell'Unione europea al fine di definire la sussistenza o meno per lo Stato membro richiesto di un obbligo di rifiutare l'extradizione del cittadino in questione, in virtù dello *status* di rifugiato ad esso già riconosciuto da un altro Stato membro. In assenza di una convenzione internazionale in materia di estradizione stipulata dall'Unione europea e la Turchia, infatti, le norme in materia rientravano nella competenza degli Stati membri²¹.

La Corte ha confermato l'assunto definito nella sentenza *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)* secondo cui "allo stato attuale" non è rinvenibile negli atti legislativi adottati a livello sovranazionale alcun «principio secondo cui gli Stati membri sarebbero tenuti a riconoscere automaticamente le decisioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato adottate da un altro Stato

²⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 maggio 2019, *M e a. (Revoca dello status di rifugiato)*, causa C-391/16, C-77/17 e C-78/17, parr. 85 e 86.

²¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 38. Nel caso di specie, A. era un cittadino turco, beneficiario dello *status* di rifugiato in Italia e residente in Germania, verso cui era stata emessa una domanda di estradizione indirizzata dalla autorità turche alle autorità tedesche ai fini dell'esercizio dell'azione penale nei suoi confronti.

membro»²². Cionondimeno, essa ha ricordato che la suddetta competenza statale dovesse essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione in quanto rientrante nell'ambito di attuazione della normativa sovranazionale. La decisione di detto Stato membro di accogliere la domanda di estradizione emessa dallo Stato di origine nei confronti di un cittadino di un paese terzo che ha già ottenuto lo *status* di rifugiato in un altro Stato membro, infatti, avrebbe avuto l'effetto di privare il cittadino in questione del godimento dei diritti fondamentali discendenti da detto *status*²³.

In particolare, l'art.19, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali vieta in termini assoluti l'allontanamento di una persona verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposta alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti²⁴. Nell'esercizio delle proprie competenze, pertanto, gli Stati membri devono verificare, prima di procedere ad un'eventuale estradizione, che quest'ultima non pregiudicherà il rispetto del principio di *non refoulement* in base ad elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati²⁵. Di conseguenza, la Corte rileva come il riconoscimento dello *status* di rifugiato, sebbene non produca effetti giuridici vincolanti su una decisione di estradizione richiesta ad un altro Stato membro, costituisca comunque un "elemento particolarmente serio di cui tener conto" che potrebbe "indurre" l'autorità competente dello Stato membro richiesto a rifiutare l'extradizione²⁶.

In tale passaggio della sentenza in esame, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea sembra voler in qualche modo evitare il rischio che si realizzi una contraddizione tra il riconoscimento dello "*status*" di protezione internazionale e la "qualità" di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria da cui discendono i relativi diritti di protezione. La dimensione formale del riconoscimento da parte degli Stati membri dello *status*, infatti, non può interferire con la dimensione sostanziale dei diritti che è connaturata alla ricorrenza delle condizioni definite dalla normativa sovranazionale. Il suddetto rischio di contraddizione appare ancor più evidente in relazione alle più recenti pronunce in cui la Corte sembra ampliare i margini entro cui definire la qualifica di rifugiato da cui discendono i relativi diritti di protezione internazionale²⁷.

²² Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 43.

²³ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 52. Sul punto la Corte richiama anche Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 aprile 2020, *Ruska Federacija c. I.N.*, causa C-897/19 PP, par. 48; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 13 novembre 2018, *Raugevicius*, causa C-247/17, par. 45.

²⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 61. Sul punto la Corte richiama Corte di giustizia, Grande Sezione, *M e a. (Revoca dello status di rifugiato)*, par. 94; *Aranyosi e Căldăraru*, cit., parr. 86-88; sentenza del 24 aprile 2018, *MP (Protezione sussidiaria di una vittima di atti di tortura subiti in passato)*, causa C-353/16, punto 41.

²⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 63; sentenza del 6 settembre 2016, *Petruhhin*, causa C-182/15, parr. 55-59; *Ruska Federacija*, cit., par. 65.

²⁶ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 65.

²⁷ Corte di giustizia, Grande Sezione, *M e a. (Revoca dello status di rifugiato)*, cit., parr. 85-91. Anche nella sentenza in commento la Corte rileva l'inscindibile correlazione tra "qualità" e "*status*" ricordando che «nel

In questa prospettiva, appare interessante leggere le sentenze finora richiamate che negano il mutuo riconoscimento delle decisioni relative allo *status* in “combinato disposto” con le sentenze in cui la Corte interpreta estensivamente la qualificazione di soggetti beneficiari della protezione internazionale, anche al fine di verificare come essa abbia inteso comporre, nel medesimo arco temporale, quella contraddizione tra “*status*” e “diritti” che rischia di profilarsi nello specifico ambito del riconoscimento della protezione internazionale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

4. Evoluzione della qualificazione giuridica di rifugiato: i casi della discriminazione di genere e della ineffettività della protezione internazionale nella striscia di Gaza

I recenti sviluppi nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di definizione della qualità di rifugiato e titolare di protezione internazionale sembrano riflettere l’attitudine dell’organo giurisdizionale dell’Unione europea ad adeguare l’interpretazione del dato normativo a nuove esigenze di tutela scaturite da una sensibilità evoluta verso diverse forme di violazione dei diritti umani fondamentali e dalle variazioni del contesto geopolitico di riferimento. Particolarmente rilevanti in tal senso sono le sentenze in cui la Corte, proprio negli stessi giorni in cui ha negato il mutuo riconoscimento delle decisioni relative allo *status* di asilo, ha ampliato l’interpretazione delle nozioni di “rifugiato” e di “titolare di protezione sussidiaria” negli ambiti particolarmente delicati della lotta alla discriminazione di genere e del deteriorarsi delle condizioni di vita nella striscia di Gaza²⁸.

Nella sentenza *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s’identifiant à la valeur de l’égalité entre les sexes)*, la Corte si è pronunciata su un rinvio pregiudiziale avente ad oggetto la definizione di “determinato gruppo sociale” e “motivo di persecuzione” ai fini dell’ottenimento dello *status* di rifugiato da parte di cittadine di uno Stato terzo che «condividono come caratteristica comune un’effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini, sancito in particolare dall’art. 2

sistema della direttiva 2011/95, un cittadino di un paese terzo o un apolide che soddisfi le pertinenti condizioni dispone per ciò stesso della qualità di rifugiato ai sensi dell’art. 2, lett. d), di detta direttiva e dell’art. 1 sez. A della Convenzione di Ginevra» per cui «l’attribuzione formale della qualifica di rifugiato, che il riconoscimento dello *status* di rifugiato costituisce, ha come conseguenza che il rifugiato interessato diventi beneficiario, in forza dell’art. 2, lett. b), della direttiva 2011/95, di protezione internazionale per cui egli dispone di tutti i diritti e benefici previsti (...)», Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d’extradition d’un réfugié vers la Turquie*, cit., parr. 40-41.

²⁸ Vedi rispettivamente Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell’11 giugno 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s’identifiant à la valeur de l’égalité entre les sexes)*, causa C-646/21 e Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 gennaio 2024, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)*, causa C-621/21, in tema di discriminazione e violenza di genere nonché Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 13 giugno 2024, *Status di rifugiato – Apolide di origine palestinese*, causa C-563/22, in riferimento alla ineffettività dell’azione UNRWA nella striscia di Gaza. In dottrina, con particolare riferimento alle questioni di violenza di genere vedi A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023.

TUE» che stabilisce i valori fondanti dell'Unione europea. Le ricorrenti nel procedimento principale contestavano il rigetto da parte delle autorità olandesi della loro domanda reiterata, sostenendo che il loro ritorno in Iraq le avrebbe esposte ad un grave rischio di persecuzioni a causa della “occidentalizzazione” della loro identità maturata nel lungo periodo di soggiorno nei Paesi Bassi durante il quale avevano assimilato norme, valori e comportamenti non tollerati nel loro paese d'origine²⁹.

La Corte di giustizia ha affermato che «le donne, *ivi* comprese le minori, che condividono come caratteristica comune l'effettiva indicazione del valore fondamentale della parità tra uomini e donne, maturata nel corso del loro soggiorno in uno Stato membro, possono essere considerate, a seconda delle condizioni esistenti nel paese d'origine, come appartenenti a un determinato gruppo sociale» ai fini del riconoscimento del diritto d'asilo. In base a tale assunto, le autorità competenti sono tenute a valutare la sussistenza del “fondato timore” da parte delle ricorrenti di subire atti di persecuzione, “che includono anche atti diretti contro un sesso”, in ragione della loro “identificazione nel valore fondamentale della parità tra uomini e donne” che diventa “parte integrante della loro identità” e le fa percepire come “diverse” dalla società circostante nel loro paese d'origine³⁰.

La Corte di giustizia assume a parametro interpretativo della qualifica di rifugiato ai sensi della direttiva 2011/95 non solo la Convenzione di Ginevra, quale «pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati», ma anche l'art. 21, par. 1, della Carta nonché tutti gli altri trattati pertinenti di cui all'art. 78, par. 1, TFUE, tra cui rilevano per il caso di specie la *Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne* e la *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*³¹.

²⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)*, cit. Nel caso di specie, K e L erano due sorelle di nazionalità irachena, soggiornanti nei Paesi Bassi con la loro famiglia, che avevano presentato una domanda d'asilo reiterata, in seguito al rigetto della domanda di protezione internazionale presentata dai loro genitori anche a nome delle figlie minorenni.

³⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)*, cit., parr. 51-63.

³¹ Entrambe le Convenzioni declinano il principio della parità di genere nel diritto per ogni donna di essere tutelata contro ogni violenza, di non essere costretta a sposarsi, di aderire o meno ad una fede, di avere le proprie opinioni politiche e di esprimerle, di effettuare liberamente le proprie scelte di vita (vedi Corte di giustizia, Grande Sezione, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)*, cit., parr. 37-37). Sulle questioni inerenti alla adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul vedi: F. POGGI, *Violenza di genere e convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 51-76; C. MORINI, *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2021, pp. 136-162; V. DI COMITE, *Il parere 1/19 sulla conclusione della convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del “comune accordo” tra Stati membri*, in *BlogDUE*, 13 gennaio 2022; G. KUBEK, *Facing and Embracing the Consequences of Mixity: Opinion 1/19, Istanbul Convention*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1465 - 1500; E. BERGAMINI, *Combating Violence From the Istanbul Convention to the EU Framework: The Proposal for an EU Directive*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 21-41. In tema di violenza di genere vedi: M. FERRARI, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus.it.*, pp. 1-7.

In tale ottica, la Corte ha interpretato gli elementi che sostanziano il motivo dell'appartenenza ad un determinato gruppo rilevando, in primo luogo, che l'essere di sesso femminile costituisce una "caratteristica innata"; in secondo luogo, che una particolare situazione familiare rappresenta "una storia comune che non può essere mutata"; in terzo luogo, che l'effettiva identificazione di una cittadina di un paese terzo nel valore fondamentale della parità tra uomini e donne esprime una caratteristica o una fede così fondamentale per l'identità e la coscienza che tali donne non dovrebbero essere costrette a rinunciarci; infine, che il possesso di una "identità distinta" si realizza anche nella circostanza in cui «la caratteristica connessa all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale venga attribuita alla persona interessata nel suo paese d'origine»³².

L'orientamento interpretativo da ultimo richiamato era stato espresso nella sentenza *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)* in cui la Corte, soltanto qualche mese prima, aveva stabilito che «le donne, nel loro insieme, possono essere considerate come 'appartenenti ad un determinato gruppo sociale' (...) qualora sia accertato che, nel loro paese d'origine, esse sono a causa del loro sesso esposte a violenze fisiche o mentali, incluse violenze sessuali o domestiche» ovvero siano «stigmatizzate ed esposte alla riprovazione della società circostante che porta alla loro esclusione sociale o ad atti di violenza» laddove si oppongano o trasgrediscano a una norma sociale all'interno della loro società, per esempio rifiutando o ponendo fine ad un matrimonio forzato. Nella sentenza in questione, la Corte ha anche esteso i presupposti per l'ottenimento della protezione sussidiaria nei casi di «minaccia effettiva (...) di essere uccisa o di subire atti di violenza da parte di un membro della sua famiglia o della sua comunità, a causa della presunta trasgressione di norme culturali, religiose o tradizionali»³³.

L'interpretazione estensiva delle disposizioni del diritto sovranazionale che attengono alla definizione della qualifica di rifugiato e titolare di protezione sussidiaria, rilevato nelle sentenze da ultimo esaminate, trova conferma in un'altra recente fattispecie relativa ai casi in cui venga meno l'effettivo godimento della protezione internazionale per sopravvenute situazioni indipendenti dalla volontà dell'interessato. Nella sentenza

³² Corte di giustizia, Grande Sezione, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)*, cit., par. 42-47. Nella medesima prospettiva interpretativa vedi Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e a. (Femmes afghanes)*, cause C-608/22 e C-609/22, par. 43-46 in cui la definizione di "atto di persecuzione" viene ad includere le misure discriminatorie nei confronti delle donne afgane che «a causa del loro effetto cumulativo e della loro applicazione deliberata e sistematica (...) portano a negare, in modo flagrante e con accanimento (...) i diritti fondamentali connessi alla dignità umana», limitando l'accesso all'assistenza sanitaria, alla vita politica e all'istruzione nonché l'esercizio di un'attività lavorativa o sportiva o ostacolando la libertà di circolazione o pregiudicando la libertà di abbigliamento in ragione del "loro solo sesso".

³³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 16 gennaio 2024, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)*, causa C-621/21, par. 57-58 e 71. Per i commenti in dottrina vedi: M. MINARDI, *Il riconoscimento dello status di rifugiato per le donne vittime di genere alla luce della convenzione di Istanbul: un commento a margine della sentenza WS (C-621/21)*, in *Rivista Quaderni Aisdue*, 2024, pp.411-423; M. SPATTI, *Violenza contro le donne e appartenenza a "un determinato gruppo sociale" nella determinazione dello status di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza WS (C-621/21), della Corte di giustizia*, in questa *Rivista*, 2024, pp. 375-390.

Status di rifugiato – Apolide di origine palestinese, la Corte si è pronunciato sulla possibilità di considerare cessata la protezione della UNRWA nel territorio della striscia di Gaza al fine del riconoscimento dello *status* di rifugiato per le ricorrenti che nel procedimento principale contestavano il respingimento della loro domanda reiterata di protezione internazionale³⁴.

Nel caso di specie, la Corte ha ricordato come la normativa dell'Unione sia finalizzata a «garantire la continuità della protezione dei rifugiati palestinesi in quanto tali, tramite una effettiva protezione o assistenza e non soltanto assicurando l'esistenza di un organo o di un'agenzia incaricato di fornire tale assistenza o protezione». In tale prospettiva, essa ha affermato che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA nei confronti degli apolidi palestinesi possa ritenersi cessata quando «tale agenzia non sia più in grado, per qualsiasi motivo, incluso a causa della situazione generale nel settore della zona operativa di detta agenzia in cui l'apolide aveva la dimora abituale, di garantire a quest'ultimo condizioni di vita degne, senza che detto apolide sia tenuto a dimostrare di essere interessato in modo specifico da tale situazione generale a motivo di elementi peculiari delle sue circostanze personali»³⁵.

Nella sentenza in esame, la Corte di giustizia sembra voler attenuare l'analisi delle condizioni individuali dei richiedenti asilo provenienti dalla striscia di Gaza in ragione del fondamentale deterioramento delle condizioni di sicurezza e del rispetto dei diritti fondamentali che rendono sostanzialmente ineffettiva la capacità dell'UNRWA di proteggere gli apolidi palestinesi nel territorio in questione. Anche in questo caso, pertanto, essa “aggiorna” le condizioni di riconoscimento della qualifica di rifugiato o titolare della protezione sussidiaria nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia attraverso una interpretazione delle norme sovranazionali che tengono conto di circostanze fattuali che in ragione della loro portata generale prescindono dall'esame individuale della situazione del richiedente asilo.

5. Il principio di leale cooperazione come elemento di raccordo tra “*status*” e “*diritti*”

Le recenti sentenze in tema di definizione della qualifica di rifugiato e titolare di protezione sussidiaria sembrano riflettere la volontà della Corte di giustizia di reagire all'urgenza di dare risposta alle violazioni dei diritti fondamentali subiti da cittadini di Stati terzi o apolidi nei rispettivi paesi di origine o di residenza a fronte dello stallo in cui versa ormai da un decennio il sistema comune d'asilo che, seppur riformato, rimane sostanzialmente ingabbiato nella rete della frammentazione degli intendimenti politici e dei particolarismi statuali. Di qui un orientamento giurisprudenziale che, da un lato, amplia la qualifica di soggetto beneficiario della protezione internazionale in ragione della sua valenza sovranazionale e, d'altro, disconosce il mutuo riconoscimento del

³⁴ Così Corte di giustizia, Grande Sezione, *Status di rifugiato – Apolide di origine palestinese*, cit.

³⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Status di rifugiato – Apolide di origine palestinese*, cit., parr. 70 e 87.

relativo *status*, esaurendone la portata entro i confini dello Stato concedente e dunque limitando il godimento a livello transnazionale dei diritti associati a detto *status* nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia³⁶.

In questa prospettiva, la realizzazione del sistema comune di asilo richiede l'individuazione di un elemento di raccordo tra "integrazione" e "distinzione" degli ordinamenti giuridici che consenta di preservare i diritti dei cittadini di Stati terzi o apolidi, rientranti nella qualifica di rifugiati o di titolari di protezione sussidiaria, pur nel rispetto della portata statale delle decisioni relative allo *status* di protezione internazionale³⁷. La Corte di giustizia sembra individuare nel principio di leale cooperazione tale elemento di raccordo tra la dimensione statale del riconoscimento dello *status* e la dimensione transnazionale del godimento dei relativi diritti. In entrambe le sentenze soprarichiamate in tema di (mancato) mutuo riconoscimento delle decisioni positive che accordano la protezione internazionale a cittadini di Stati terzi o apolidi, infatti, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea sancisce l'obbligo per le competenti autorità nazionali di scambiarsi vicendevolmente le informazioni necessarie per salvaguardare i diritti associati alla qualifica di rifugiato o titolare della protezione internazionale³⁸.

Nella sentenza *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, la Corte precisa che «per garantire per quanto possibile la coerenza delle decisioni adottate dalle autorità competenti di due Stati membri sulla necessità di protezione internazionale (...) si deve ritenere che l'autorità competente dello Stato membro chiamato a pronunciarsi sulla nuova domanda deve avviare, nel più breve tempo

³⁶ Sul tema in generale vedi: G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione dell'esodo di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, pp. 459-488; ID., *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la questione europea dell'immigrazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, pp. 553-576; D. THYM, *The "Refugee Crisis" as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, pp. 1545-1576; H. EKLUND, *The Margin of Discretion and the Boundary Question in EU Fundamental Rights Law*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1407-1444; C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *Annali Aisdue*, 2022, pp. 227-248; V. VILLANI, *I principi della politica di asilo e dell'immigrazione dell'Unione e il rischio di "fortezza Europa"*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 5-20; M. DOUGAN, *EU Competences in the Age of Complexity and Crisis: Challenges and Tensions in the System of Attributed Powers*, in *Common Market Law Review*, 2024, pp. 93-138.

³⁷ Sul tema vedi: P. MENGOZZI, *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questa *Rivista*, 2017, pp. 1-6; E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in questa *Rivista*, 2017, pp. 26-51; F. FERRI, *Lost in Transition? Recenti spunti della giurisprudenza UE su status di rifugiato, mutua fiducia e diritti fondamentali*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022.

³⁸ Sul tema in generale vedi: S. CARREA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla prova delle più evolute forme di cooperazione amministrativa*, in questa *Rivista*, 2017, pp. 73-101; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, p. 122 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europa. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2020; C. TIMMERMANS, *Mediating Conflicts Between National Identities and EU Law. The Potential of Article 4(2) TEU*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 75-86.

possibile, uno scambio di informazioni con l'autorità competente dello Stato membro che ha precedentemente concesso lo *status* di rifugiato allo stesso richiedente»³⁹. Nella sentenza *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, essa afferma che lo Stato membro richiesto non può autorizzare l'extradizione di una persona che abbia già ottenuto lo *status* di rifugiato o di titolare di protezione internazionale «senza aver inviato uno scambio di informazioni con l'autorità che ha riconosciuto tale *status* alla persona reclamata ed in assenza di revoca da parte di tale autorità»⁴⁰.

Nelle parole della Corte, lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri mira a porle nella condizione di esercitare le rispettive competenze nel rispetto della normativa sovranazionale. Nel caso di una nuova domanda presentata da un richiedente a cui sia già stato concesso lo *status* di rifugiato in un altro Stato membro, lo scambio di informazioni consente all'autorità competente «di procedere in modo pienamente informato alle verifiche che le incombono»⁴¹. Nel caso di domanda di estradizione, lo scambio di informazioni, da un lato, pone l'autorità competente nello Stato membro richiesto di effettuare tutte le rilevanti valutazioni, dall'altro, consente alle autorità dello Stato che ha riconosciuto la protezione internazionale di revocare se del caso detto *status*⁴².

Le considerazioni svolte inducono a rilevare come il riferimento al principio di leale cooperazione operato dalla Corte sembra voler superare gli ostacoli al godimento dei diritti di asilo derivanti dalla portata territorialmente circoscritta delle decisioni relative alla concessione del relativo *status* che derivano dal mancato obbligo di mutuo riconoscimento automatico. Tuttavia, rimane aperta la questione se la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti dei diversi Stati membri siano sufficienti a garantire la realizzazione un sistema comune d'asilo in cui la dimensione statale del riconoscimento formale dello *status* non travalichi la dimensione sovranazionale del godimento dei relativi diritti associati alla protezione internazionale. Per quando efficiente ed effettiva possa essere suddetta cooperazione, infatti, non si può sottacere il rischio che la duplicazione dell'esame di domande di asilo presentate da cittadini di Stati terzi o apolidi che abbiano già ottenuto il relativo *status* in un altro Stato membro possa perpetuare quel limbo giuridico tra “qualifica” e “*status*” in uno sistema comune d'asilo che è ancora ben lontano dal realizzare una modulazione tra “distinzione” e “integrazione” tra ordinamenti giuridici statali che risulti adeguata alla definizione di una “comunità di diritto” in cui i richiedenti protezione internazionale trovino effettiva tutela.

³⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 78.

⁴⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., par. 72.

⁴¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, cit., par. 79.

⁴² Corte di giustizia, Grande Sezione, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, cit., parr. 69-70.

6. Mutuo riconoscimento e leale cooperazione: una “endiadi” coerente per uno sistema comune d’asilo ancora incompiuto?

Le recenti pronunce della Corte di giustizia in materia di asilo sembra profilare una contraddizione tra riconoscimento ed effettività dei diritti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L’organo giurisdizionale dell’Unione europea, da un lato, tende ad interpretare estensivamente i presupposti che attengono alla qualifica di rifugiato e titolare della protezione sussidiaria, dall’altro, circoscrive entro i confini statuali la portata del relativo *status*. La negazione dell’esistenza di un obbligo di mutuo riconoscimento automatico delle decisioni di accoglimento delle domande di protezione internazionale già adottate dalle autorità competenti di uno Stato membro, tuttavia, pone in essere una questione di coerenza tra “*status*” e “diritti” che rischia di perpetuare la frammentazione del sistema comune d’asilo che la stessa Corte definisce come “incompiuto”.

In tale ambito, sarebbe auspicabile che il mutuo riconoscimento delle decisioni di attribuzione dello *status* di protezione internazionale fosse considerato una garanzia per il godimento a livello transnazionale dei diritti ad esso associati. Un tale approccio, infatti, contribuirebbe a realizzare *de facto* l’obiettivo di creare un sistema comune d’asilo, pur in assenza di una normativa derivata che ne specificchi l’esistenza e le condizioni di attuazione. *Mutatis mutandis*, si potrebbe dire che un diverso orientamento della Corte di giustizia sarebbe in linea con quanto accadde agli albori del processo di integrazione quando l’esigenza di rendere effettivo il godimento delle libertà di circolazione dei fattori produttivi fece da volano per la realizzazione del mercato interno, facendo sì che la distinzione tra gli ordinamenti statali non costituissero un ostacolo insormontabile nel raggiungimento degli obiettivi di integrazione stabiliti nel trattato⁴³.

L’esigenza di compensare la miopia di un orientamento giurisprudenziale, che rischia di rimanere ancorato allo *status quo* piuttosto che spingere verso il superamento della frammentazione e dei particolarismi statali, si riflette nella scelta operata dalla Corte di giustizia di far ricorso al principio della leale cooperazione come succedaneo del mutuo riconoscimento. Come posto in evidenza, infatti, le sentenze esaminate cercano di evitare contraddizioni ed antitesi in merito al riconoscimento della protezione internazionale in capo a soggetti che abbiano già ottenuto il relativo *status*, ponendo l’obbligo per gli Stati membri di scambiarsi le informazioni pertinenti e di tener conto delle decisioni già assunte nei confronti del richiedente protezione internazionale.

In tal modo, una decisione di riconoscimento dello *status* di rifugiato adottata da uno Stato membro nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo o un apolide, pur non producendo effetti giuridici vincolanti per gli altri Stati membri, viene fatta assurgere a parametro di riferimento per le decisioni che un altro Stato membro è chiamato ad assumere nei confronti di quell’individuo nelle materie rientranti nell’ambito di realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁴³ Sul punto vedi: N. GOÑI URRIZA, *Conceptos y principios del espacio de libertad, seguridad y justicia importados de la libre circulación de mercancías*, in questa *Rivista*, 2024, pp. 41-63.

Le considerazioni che precedono inducono a rilevare come nell'approccio della Corte, il mutuo riconoscimento e la leale cooperazione vengano a costituire parti di una "endiadi" volta a modulare l'"integrazione" e la "distinzione" tra ordinamenti giuridici statali in un ambito di competenza in cui la prevalenza della sovranità statale rende incompiuta la realizzazione del sistema comune di asilo. Quanto questo approccio possa nei fatti superare gli ostacoli al godimento dei diritti di protezione internazionale a livello transnazionale rimane evidentemente una questione ancora aperta.

ABSTRACT: Il riconoscimento reciproco è sempre stato un elemento chiave del processo di integrazione europea la cui applicazione ha trovato negli anni declinazioni diversificate a causa della diversa modulazione tra "integrazione" e "distinzione" tra gli ordinamenti giuridici statali nei diversi settori di competenza sovranazionale. Il presente lavoro, attraverso l'analisi della recente giurisprudenza della Corte di giustizia, intende interrogarsi sul ruolo che il reciproco riconoscimento dovrebbe assumere nel sistema comune di asilo per garantire i diritti e le libertà acquisiti dai singoli. L'inapplicabilità di tale principio in un sistema definito "incompiuto", infatti, pone un problema di coerenza tra una qualificazione giuridica del diritto d'asilo, che viene definita in termini sempre più estensivi nella giurisprudenza della Corte, e l'effettivo godimento dei diritti connessi a tale *status*.

KEYWORDS: fiducia reciproca – mutuo riconoscimento – leale cooperazione – effettività dei diritti – sistema comune di asilo.

MUTUAL RECOGNITION, LOYAL COOPERATION AND THE EFFECTIVENESS OF RIGHTS IN THE (UNFINISHED) COMMON ASYLUM SYSTEM: CRITICAL POINTS ON RECENT CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE

ABSTRACT: Mutual recognition has always been a key element in the process of European integration. Over the years, the application of mutual recognition has found diversified declinations due to the different modulation between "integration and "distinction" between state systems in the areas of EU competence. The paper, through the analysis of recent case law of the Court of Justice, intends to question the role that mutual recognition should have in the common asylum system to guarantee the rights and freedoms acquired by individuals. Indeed, the inapplicability of that principle in a system defined as "incomplete" raises a problem of systemic consistency between a legal qualification of the right of asylum, which is being increasingly defined in the case law of the Court, and the effective enjoyment of rights associated with that *status*.

KEYWORDS: Mutual Trust – Mutual Recognition – Loyal Cooperation – Effectiveness of Rights – Common Asylum System.