

Il caso del Belgio: la non esecuzione delle sentenze in materia di asilo da parte dello Stato*

di *Isma Belaïd*

In Belgio, dal 2020, autorità statali come l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il Segretariato di Stato per l'asilo e l'immigrazione non hanno dato esecuzione a migliaia di decisioni giudiziarie che imponevano loro di fornire assistenza materiale ai richiedenti asilo e ai rifugiati in attesa dell'esame della loro domanda. Investita della questione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato la carenza sistemica delle autorità belghe nel non dare esecuzione a tali sentenze, volte a proteggere la dignità umana. Il caso del Belgio mostra come una crisi dell'accoglienza possa rapidamente aprire la strada a una crisi dello Stato di diritto.

1. Introduzione / **2.** Chi è chi? E chi fa cosa? / **3.** La crisi / **4.** Controversie, cause, procedure / **5.** Non una crisi dell'accoglienza, ma una crisi dello Stato di diritto

1. Introduzione

Signore e signori, cari colleghi,

innanzitutto, sono onorata di essere qui con voi, in rappresentanza della *Association Syndicale des Magistrats* (ASM), a parlare di un argomento che negli ultimi anni è stato per noi fonte di preoccupazione, ovvero la mancata esecuzione da parte dello Stato del Belgio delle sentenze in materia di asilo.

Per coloro che non ci conoscono, l'ASM è un'organizzazione senza scopo di lucro, fondata negli anni settanta e composta da giudici e pubblici ministeri belgi. La nostra organizzazione è membro fondatore di MEDEL.

Lo scopo dell'associazione è promuovere il corretto funzionamento della giustizia e lo Stato di diritto, in Belgio e altrove, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto al giusto processo e all'accesso alla giustizia, nonché dei diritti individuali.

Questa mia presentazione si concentrerà sulle difficoltà verificatesi in Belgio in relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo, e sarà articolata come segue.

- In primo luogo, descriverò brevemente le istituzioni coinvolte da una richiesta di asilo; in altre parole, chi è chi? E chi fa cosa?

* Intervento presentato alla conferenza internazionale *Immigrazione in Europa e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?*, organizzata presso l'Università Roma Tre da Medel, Magistratura democratica, Fondazione Basso e Movimento europeo. Il contributo costituisce anticipazione dello Speciale di *Questione giustizia* di prossima pubblicazione.

** Traduzione a cura di Sara Cocchi, avvocatessa in Firenze, consulente UE e OCSE.

- Successivamente – e questo sarà il cuore della mia presentazione – illustrerò l’impatto della cd. “crisi dell’accoglienza” o “crisi dell’asilo” sul sistema giudiziario e sullo Stato di diritto in Belgio.

2. Chi è chi? E chi fa cosa?

In Belgio, un richiedente asilo deve in primo luogo inoltrare la propria domanda all’ufficio competente, l’Ufficio immigrazione (*Office des étrangers*). Se ritenuta ammissibile, essa è esaminata da un’altra autorità amministrativa, l’Ufficio del commissario generale per i rifugiati e gli apolidi (*Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides* – CGRA), che decide se concedere o meno l’asilo.

Qualora la domanda venga respinta, è possibile proporre appello dinanzi a un tribunale amministrativo, il Consiglio per il contenzioso sul diritto degli stranieri (*Conseil du Contentieux des étrangers* – CCE).

In linea con il diritto dell’Ue, pendente l’esame di questa domanda, il richiedente ha diritto a un’accoglienza che garantisca uno *standard* di vita dignitoso. Al richiedente asilo deve essere inoltre assicurato supporto materiale (alloggio, assistenza medica e legale, etc.).

A livello di normativa nazionale, questi diritti sono garantiti dalla legge del 12 gennaio 2007 sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e altre categorie di stranieri (cd. “legge sull’accoglienza”).

Questa legge recepisce la direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che definisce gli *standard* per l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

La legge suddetta ha istituito un’agenzia, sotto la responsabilità del Segretario di Stato per l’asilo e l’immigrazione, dotata di personalità giuridica, chiamata Agenzia per l’accoglienza dei rifugiati (FEDASIL). Con i propri *partner*¹, non appena la richiesta di asilo viene inoltrata, FEDASIL ha l’obbligo di predisporre le condizioni per l’assistenza materiale, che di norma è erogata per l’intera durata del procedimento di asilo.

3. La crisi

Negli ultimi anni, con l’aumento dei richiedenti asilo, FEDASIL non è stata più in grado di adempiere i propri obblighi².

Ad esempio, dal gennaio 2022, i richiedenti che non hanno potuto avere la disponibilità dell’assistenza materiale alla data della loro richiesta di asilo devono registrarsi in una lista d’attesa *online* e sono costretti a vivere per strada per l’intera durata della procedura che li riguarda³.

Nell’ottobre 2022, anche le donne e i bambini sono stati costretti a dormire per strada⁴.

¹ Il *Centre public d’action sociale* (CPAS) e varie altre organizzazioni non governative.

² A seguito della precedente “crisi” del 2015, il Governo belga aveva chiuso in fretta e furia i centri di accoglienza, diminuendo in tal modo i posti letto disponibili.

³ www.fedasil.be/fr/liste-dattente-ca.

⁴ www.rtbfb.be/article/des-familles-et-des-enfants-contraints-de-dormir-en-rue-la-crise-de-l-accueil-en-belgique-franchit-un-nouveau-cap-11085098.

Il settore *non-profit*, molto attivo, sopprime come può alle mancanze dello Stato, ma non riesce a compensarne tutte le insufficienze, specialmente per quanto riguarda la disponibilità di alloggi.

4. Controversie, cause, procedure

Questa situazione, un vero e proprio disastro umanitario, ha portato i richiedenti asilo a rivolgersi alle corti per costringere FEDASIL ad adempiere i propri obblighi relativi all'assistenza materiale.

Ciò ha dato luogo a un incredibile numero di cause.

Ecco alcuni esempi.

1. *Procedimenti d'urgenza individuali dinanzi al Tribunale del lavoro francofono di Bruxelles* (Tribunal du travail francophone de Bruxelles): l'obiettivo di questi procedimenti è obbligare FEDASIL a fornire l'assistenza materiale prevista dalla legge e dalle norme internazionali, anche mediante la previsione di sanzioni.

Ci sono due tipi di procedimenti d'urgenza:

a. procedimento d'urgenza in contraddittorio (“*en référé*”);
 b. procedimento di estrema urgenza senza contraddittorio (ovvero senza la presenza di FEDASIL di fronte al presidente del tribunale).

2. *Procedimento ordinario di merito presso il Tribunale del lavoro*: tale procedimento è finalizzato al riconoscimento della responsabilità di FEDASIL e dello Stato del Belgio e all'ottenimento dei danni conseguenti. Il Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles ha avuto così da gestire un numero notevole di casi.

I pochi numeri che vi darò chiariscono la portata di questi procedimenti. Un simile aumento di casi comporta la destabilizzazione di questo tribunale, sommergendolo di ricorsi. Così, il numero di procedimenti di estrema urgenza di fronte al Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles fra il 2014 e il 2019 (5 anni) è stato di 361 ricorsi. Per gli anni 2020-2023, quindi un più breve periodo di 3 anni, è arrivato a un totale di 799.

Nel 2019, il Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles ha ricevuto 49 procedure di estrema urgenza in assenza di contraddittorio. Il numero di casi era dunque piuttosto limitato. Nel 2020, è salito a 1249 e ha raggiunto i 6706 ricorsi nel 2022 e i 2651 ricorsi nel 2023.

Nel maggio 2022, lo stesso Tribunale ha pubblicato un comunicato stampa sul proprio sito per lanciare l'allarme su tale situazione⁵. Il comunicato specifica che, in questo tipo di procedure, FEDASIL non si oppone al ricorso, invocando semplicemente la saturazione della propria rete di accoglienza.

Lo scorso anno, FEDASIL è stata multata dal Tribunale per abuso del diritto di difesa. Si noti che una simile condanna di una parte al pagamento di una sanzione pecuniaria è rarissima nel diritto processuale belga.

La Corte d'appello del lavoro di Bruxelles evidenzia: «FEDASIL compie un evidente abuso procedimentale nell'obbligare i richiedenti protezione internazionale a intraprendere azioni legali, quando la necessità di ricorrere in giudizio non era chiaramente giustificata da alcun ragionevole fondamento, poiché il diritto individuale rivendicato è indiscusso. La gravità della condotta e la proporzionalità della sanzione pecuniaria dev'essere valutata in considerazione delle circostanze aggravanti, come la

⁵ www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902.

particolare vulnerabilità dei richiedenti e i disagi arrecati al servizio pubblico della giustizia, causati dal numero di casi simili e dall'urgenza con la quale essi devono essere esaminati»⁶.

Nel 90% dei casi, il richiedente asilo ottiene infatti una sentenza che impone a FEDASIL di adempiere i propri obblighi.

Tali decisioni non sono impugnate e dunque divengono definitive ed eseguibili; tuttavia, rimangono in molti casi prive di seguito.

A partire dal 2020, lo Stato non ha dato esecuzione a migliaia di sentenze, prevalentemente rese in casi di estrema urgenza *inaudita altera parte*.

In conseguenza di ciò, centinaia di richiedenti hanno fatto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Stante la gravità della situazione, quest'ultima ha emanato centinaia di misure provvisorie che dispongono che lo Stato del Belgio debba dare esecuzione alle decisioni rese dal Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles a ciascun richiedente, fornendo altresì alloggio e assistenza materiale per il soddisfacimento dei bisogni essenziali per tutta la durata del procedimento di fronte a detta corte.

Il 18 luglio 2023, nel caso *Camara c. Belgio*, la Corte Edu ha reso una sentenza molto dura nei confronti del Belgio, nella quale si evidenzia che le autorità statali, nel non dare esecuzione alle sentenze divenute definitive, hanno mostrato un'inadeguatezza sistemica nella protezione della dignità umana⁷.

La Corte sottolinea, inoltre, che tale incapacità sistemica ha avuto un impatto significativo sul funzionamento di una corte nazionale e sul funzionamento della stessa Corte Edu. Quest'ultima ha rilevato infatti una violazione dell'art. 6 Cedu, poiché «le autorità belghe non hanno semplicemente “ritardato”, ma mostrato piuttosto di aver marcatamente “rifiutato” di eseguire le condanne della corte nazionale, violando così l'essenza stessa del diritto protetto dall'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione»⁸.

Si potrebbe pensare che una simile decisione possa aver cambiare la situazione.

Tuttavia, i riscontri che abbiamo avuto dalle attività del Tribunale del lavoro di Bruxelles fanno presagire che per quest'anno difficilmente la situazione cambierà.

La mancata esecuzione degli obblighi di accoglienza ha dato luogo inoltre a ulteriori procedimenti.

3. *Varie azioni di interesse collettivo finalizzate all'ottenimento di misure cautelari e di decisioni di merito di fronte ai tribunali ordinari civili.*

Tali procedimenti, introdotti su iniziativa dell'avvocatura di lingua francese e tedesca, si sono conclusi con sentenze che hanno riconosciuto la responsabilità dello Stato e di FEDASIL per violazioni sistemiche del diritto dell'Unione europea nell'accoglienza dei richiedenti asilo, e rigettando ogni allegazione di forza maggiore invocata dallo Stato.

Lo Stato e FEDASIL sono stati condannati a porre fine a queste violazioni sistemiche, pena il pagamento di sanzioni periodiche.

Nel 2023, il Tribunale civile francofono di Bruxelles (sez. IV) ha condannato «lo Stato del Belgio e l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo, individualmente e solidalmente, a porre fine alla violazione sistemica della normativa dell'Unione Europea sull'accoglienza e ad adottare tutte le misure necessarie per consentire, senza ritardo, a

⁶ Corte d'appello del lavoro di Bruxelles, 25 maggio 2023, in *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n. 37/2023, p. 1710.

⁷ Corte Edu, 18 luglio 2023, *Camara c. Belgio*, 49255/22, n. 118, [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22001-225884%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22001-225884%22]}).

⁸ *Ivi*, n. 121.

tutti i richiedenti protezione internazionale di ricevere assistenza materiale nel rispetto dell'art. 6 della legge 12 gennaio 2007 sull'accoglienza dei richiedenti asilo ed altre specifiche categorie di stranieri; tutto ciò, pena il pagamento di € 10.000 per ogni giorno, a partire dal giorno della presente sentenza, in cui almeno una persona che desideri vedere attuato il proprio diritto all'accoglienza si vedrà rifiutata l'erogazione di quell'aiuto materiale al quale ha diritto, fino ad un massimo di € 2.000.000»⁹.

4. *Richiesta di sanzioni pecuniarie periodiche davanti al giudice dell'esecuzione (juge des saisies).*

Come accaduto per le sentenze del Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles, neppure alle sentenze rese a seguito di tali azioni d'interesse collettivo di fronte a tribunali civili ordinari è stata data esecuzione.

Le sanzioni pecuniarie periodiche hanno raggiunto svariati milioni di euro¹⁰.

Questi casi sono finiti davanti al giudice dell'esecuzione – il giudice che si occupa di dare esecuzione alle sentenze civili – con l'obiettivo di ottenere il pagamento di alcune delle sanzioni pecuniarie periodiche.

Per una di queste sentenze, la sanzione pecuniaria autorizzata ha raggiunto i 2.9 milioni di euro¹¹. Tuttavia, occorre ricordare che è difficile recuperare simili somme, poiché la gran parte dei beni statali non è assoggettabile a esecuzione forzata secondo la legge belga¹².

5. *Ricorso al giudice di pace (juge de paix) per sfratto in assenza di titolo o diritto.*

È, inoltre, il caso di ricordare i procedimenti che si svolgono davanti ai giudici di pace, ovvero giudici locali con competenza in materia di locazione e occupazione di edifici senza titolo o diritto.

La mancata erogazione di assistenza materiale da parte dello Stato ha comportato l'incremento delle occupazioni illegittime di edifici. In uno di questi casi, il giudice di pace ha condannato lo Stato e FEDASIL a pagare le bollette per il consumo di acqua ed energia elettrica¹³.

6. *Il Consiglio di Stato.*

Per assoluta completezza, dovrei menzionare anche che lo scorso settembre, il Consiglio di Stato, corte amministrativa apicale in Belgio, ha annullato un ordine illegittimo del Segretario di Stato per l'asilo e l'immigrazione.

Il Segretario di Stato aveva deciso di negare il diritto all'assistenza materiale agli uomini soli richiedenti asilo o protezione internazionale. Il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima questa circolare, poiché l'erogazione dell'assistenza materiale, per legge, si applica a tutti i richiedenti asilo: «L'art. 3 della suddetta legge 12 gennaio 2007 stabilisce che “qualunque” richiedente asilo abbia diritto all'accoglienza per poter vivere dignitosamente, che “accoglienza” significa aiuto materiale erogato “come da disposizioni della predetta legge o assistenza sociale fornita da centri di azione sociale pubblica”. L'art. 6(1) della stessa legge stabilisce che l'erogazione dell'assistenza materiale debba

⁹ Tribunale civile francofono di Bruxelles, sez. IV, 29 giugno 2023, in *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n. 37/2023, p. 1720.

¹⁰ www.rtbef.be/article/crise-de-laccueil-les-astreintes-imposees-a-fedasil-grimpent-a-2785-millions-deuros-11160757.

¹¹ www.brusselstimes.com/907275/ngos-allowed-to-seize-e2-9-million-from-fedasil-for-failure-to-shelter-asylum-seekers.

¹² www.justice-en-ligne.be/Le-recouvrement-force-des-1771.

¹³ www.lesoir.be/532546/article/2023-08-22/squat-rue-de-la-justice-condamne-letat-belge-et-fedasil-qui-feront-appel.

applicarsi a “qualunque” richiedente asilo dal momento in cui questi invia la propria richiesta di asilo, e debba perdurare fino alla conclusione della relativa procedura. La legge 12 gennaio 2007 non consente alla parte opponente di negare il diritto all'accoglienza a una determinata categoria di richiedenti asilo, quali gli uomini soli, con lo scopo di risolvere le difficoltà che dice di stare sperimentando»¹⁴.

Subito dopo questa decisione, il Segretario di Stato per l'asilo e l'immigrazione ha annunciato su X (ex-Twitter) che le sue politiche non sarebbero cambiate nonostante la decisione del Consiglio di Stato¹⁵.

5. Non una crisi dell'accoglienza, ma una crisi dello Stato di diritto

Come si sarà capito, la situazione in Belgio è tale che si può osare parlare di una crisi dello Stato di diritto, poiché lo Stato si rifiuta di rispettare la legge e le sentenze che tale legge applicano¹⁶. Ciò ha suscitato nel mondo accademico¹⁷ e nel mondo dell'associazionismo¹⁸ molte reazioni indignate. L'Association Syndicale des Magistrats ha replicato molte volte su questo argomento, specialmente nella “Giornata della Giustizia”, che si svolge ogni anno il 20 marzo¹⁹.

Le avvocature, insieme a diverse altre associazioni, hanno persino organizzato un funerale simbolico dello Stato di diritto²⁰.

Persino i lavoratori di FEDASIL hanno espresso il proprio malcontento alla stampa, lamentando che il perdurare di tale situazione ha conseguenze sulle loro condizioni di lavoro. Hanno espresso, inoltre, la propria vergogna per il fatto di non avere i mezzi per svolgere adeguatamente il loro lavoro al servizio dei richiedenti asilo²¹.

Un'ulteriore conseguenza di questa drammatica situazione si riscontra anche nelle sentenze dei Paesi Bassi, che, ritenendo che il Belgio non rispetti la *rule of law*, rifiutano di applicare il principio di reciproca fiducia nelle questioni di asilo.

¹⁴ Consiglio di Stato del Belgio, 15 settembre 2023, n. 257.300 (www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=257300).

¹⁵ www.lesoir.be/536994/article/2023-09-13/malgre-larret-du-conseil-detat-nicole-de-moor-maintient-sa-position-de-ne-pas.

¹⁶ M. Doutrepont, «*Quand on veut, on peut*». *La feinte impuissance du gouvernement face à la «crise» de l'accueil: analyse d'une énième condamnation de l'État belge restée lettre morte*, in *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n. 37/2023, p. 1731; H. Crockart e V. Van Der Plancke, «*Faire respecter le droit d'asile?: des avocat.e.s contre l'Exécutif renégat*», in *Revue Politique*, giugno 2023 (www.revuepolitique.be/faire-respecter-le-droit-dasile-des-avocat%2%b7es-contre-lexecutif-renegat/); O. Moreno, «*Les critères fixant l'état de droit retenus par la Commission de Venise : la Belgique est dans le collimateur !*», in *Justine* n. 63/2023, p. 15 (<https://asm-be.be/wp-content/uploads/2023/03/Justine-63-Mars-2023-compressé.pdf>).

¹⁷ www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants

¹⁸ www.myria.be/fr/evolutions/crise-de-laccueil-8-institutions-de-defense-des-droits-humains-invitent-leurope-et-les-nations-unies-a-examiner-les-violations-de-droits-humains.

¹⁹ www.youtube.com/watch?v=ubL7ZLPoWY&t=1538s; <https://66jours.be/#2>.

²⁰ www.lesoir.be/480638/article/2022-12-01/crise-de-laccueil-des-avocats-enterrent-letat-de-droit-belge; www.rtbfb.be/article/asile-des-avocats-font-part-symboliquement-du-deces-de-letat-de-droit-au-ministre-de-la-justice-11115288; <https://asm-be.be/2022/crise-daccueil/>.

²¹ www.lesoir.be/571775/article/2024-03-01/asile-et-migration-jai-honte-de-dire-que-je-travaille-pour-fedasil.

Il 12 dicembre 2023, il Tribunale dell’Aia ha rifiutato di applicare il principio di reciproca fiducia fra Stati con riferimento al Belgio, in ragione dell’assenza di luoghi di accoglienza e di rimedi effettivi, a seguito della mancata applicazione delle decisioni del Tribunale del lavoro relative ai richiedenti asilo uomini, non sposati, adulti e non appartenenti alle categorie vulnerabili²².

Il rapporto della Commissione europea sullo Stato di diritto in Europa dedica a tutto ciò alcune righe, parlando di «preoccupazioni»²³: un modo fin troppo timido di descrivere la situazione.

Potremmo concludere con un pensiero non ottimistico: il Belgio si è spinto molto lontano nell’indebolire i diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Dovremmo temere la prossima regressione?

²² Tribunale dell’Aia, 12 dicembre 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19965 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:19965&showbutton=true&keyword=dublin&idx=51>).

²³ Commissione europea, *2023 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Belgium*, luglio 2023, SWD(2023) 801 final, p. 25 (https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_en?filename=7_1_52566_coun_chap_belgium_en.pdf).