

28 FEBBRAIO 2018

I criteri di attribuzione delle
competenze a esaminare le domande
d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di
riforma del regime di Dublino

di Teresa Maria Moschetta

Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Roma Tre

I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino *

di Teresa Maria Moschetta

Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Roma Tre

Sommario: 1. L'attribuzione della competenza a esaminare le domande d'asilo secondo il criterio gerarchico. 2. La protezione dei minori. 2.1 (Segue) minori non accompagnati. 3. Il rispetto dell'unità familiare. 3.1 (Segue) la preservazione dei legami familiari nelle situazioni di dipendenza e particolare bisogno dei soggetti coinvolti. 4. Il riconoscimento dei diritti già acquisiti dal richiedente nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro. 5. La rapida definizione della posizione giuridica dei soggetti che non presentano un collegamento effettivo con uno Stato membro dell'Unione. 6. Verso il superamento del criterio dello Stato di primo ingresso: il meccanismo di assegnazione degli oneri. 7. Rilievi conclusivi.

1. L'attribuzione della competenza a esaminare le domande d'asilo secondo il criterio gerarchico

L'eccezionale afflusso di richiedenti protezione internazionale, che si è verificato nell'arco degli ultimi anni presso le frontiere degli Stati membri dell'Unione europea, ha determinato un'emergenza che richiede un'attenta riflessione sulla congruità dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare le domande d'asilo e degli strumenti operativi predisposti dalla politica comune d'asilo¹. Come noto, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento (d'ora in avanti indicata come "proposta di riforma") al fine di adeguare l'attuale disciplina alle esigenze di efficienza nella gestione dei flussi migratori nell'ambito dell'Unione europea². La proposta mira a modificare l'attuale

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un'approfondita analisi delle questioni giuridiche poste dall'elaborazione di una politica comune in materia d'asilo v.: G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2015, p. 459; ID., *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2008, p. 105; ID., *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2007, p. 335; E. GUILD - C. COSTELLO - M. GARLICK - V. MORENO LAX, *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n. 83 September 2015, www.ceps.eu; P. DE PASQUALE, *Il diritto d'asilo nell'Unione europea. Recenti sviluppi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2011, p. 51.

² V.: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), COM(2016) 270 final, del 4 maggio 2016, reperibile *online*. In tema v.: T. TUBAKOVIC, *A Dublin IV Recast: A New and Improved System*, in *Egmont European Policy Brief*, n. 46/2017, p. 46; G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del*

sistema (identificato con la locuzione “Dublino III”) che già aveva accolto i principali contenuti della precedente normativa, adeguandoli agli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte di giustizia in materia³. Come noto, il testo proposto è ormai da qualche tempo oggetto di un complesso *iter* negoziale a livello politico e istituzionale il cui esito più recente è rappresentato dall’approvazione da parte del Parlamento europeo della relazione del Comitato Libe che segna un passaggio importante nella procedura di adozione del nuovo regolamento Dublino IV (d’ora in avanti proposta di emendamento)⁴.

Il sistema Dublino costituisce il quadro normativo entro cui gli Stati membri dell’Unione europea sono tenuti a rispettare l’obbligo di protezione dei richiedenti asilo che è sancito a livello internazionale dalle Convenzioni di Ginevra del 1951 e riconosciuto nell’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Sin dalla sua istituzione, infatti, esso si pone l’obiettivo di garantire l’effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento dello *status* di rifugiato, mediante l’istituzione di un meccanismo che sia in grado di determinare con “chiarezza, praticità e rapidità” lo Stato membro competente per l’esame di una domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Un tale obiettivo, pertanto, può essere assunto a parametro per valutare l’efficacia dei criteri di ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell’Unione europea⁵.

Il sistema d’individuazione dello Stato competente a esaminare le domande d’asilo fa leva sul principio fondamentale secondo cui ciascuna domanda deve essere esaminata da un solo Stato membro in

sistema comune d’asilo, in SIDIBlog 2016, www.sidiblog.org; P. MORI, *La proposta di riforma del sistema comune d’asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, 2016; F. MUNARI, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti umanitari e diritto internazionale*, n. 3/2016, p. 517.

³ V.: Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), in GUUE L180 del 29.6.2013, p. 31. Il regolamento in questione ha abrogato il precedente regolamento 343/2003, a sua volta denominato “Dublino II” poiché adottato in sostituzione della Convenzione di Dublino del 1990. Per un’approfondita analisi dell’evoluzione della normativa in oggetto v.: F. CHERUBINI, *L’asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell’Unione europea*, Bari, 2012, *passim*; D. DUBOLINO, *L’identificazione dello Stato competente all’esame di una domanda d’asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Diritto dell’Unione europea*, n. 4/2004, p. 811; R. RICCARDO, *Il regolamento comunitario sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda d’asilo*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 2/2004, p. 371; E. CANNIZZARO, *L’armonizzazione delle politiche d’asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2001, p. 440; K. HAILBRONNER - C. THIERY, *Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Application in Europe*, in *Common Market Law Review*, n. 34/1997, p. 957.

⁴ V.: Relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (2016/0133 COD), recepita nel progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo in data 6 novembre 2017, disponibile online.

⁵ V.: O. FERACI, *Il nuovo regolamento Dublino III e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, p. 1.

conformità ai criteri espressamente definiti dalla normativa in vigore⁶. Tali criteri devono applicarsi nell'ordine in cui sono definiti nel regolamento, tenendo conto della situazione esistente al momento in cui il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale per la prima volta in uno Stato membro⁷.

La prassi applicativa dei criteri stabiliti dal “sistema di Dublino” presenta numerose criticità in considerazione della loro particolare incidenza sulle capacità recettive degli Stati membri frontalieri sui quali sempre più spesso ricade l'onere dell'esame delle domande e della relativa presa in carico dei richiedenti protezione internazionale nel caso di massicci sbarchi di cittadini di Paesi terzi e apolidi nei rispettivi territori⁸. L'onere insostenibile che grava sugli Stati di primo ingresso trova riconoscimento nella relazione del Comitato Libe che prospetta il superamento del ricorso al criterio dello Stato di primo ingresso, pur confermando sugli stessi taluni oneri già previsti dalla proposta di riforma del sistema Dublino⁹.

La nuova formulazione si auspica possa favorire il superamento degli attuali limiti di una disciplina che non sembra dedicare adeguata attenzione alle reali capacità di accoglienza degli Stati membri su cui ricade la competenza. L'esame della normativa in vigore e della proposta di riforma del sistema Dublino, inoltre,

⁶ V.: Artt. 7-15 del Regolamento 604/2013 che nella proposta di direttiva sono trasfusi con alcune modifiche negli articoli 9-17 della proposta di riforma della Commissione.

⁷ V.: Art. 7, paragrafi 1 e 2, del Regolamento Dublino III che recepisce integralmente l'art. 5 del regolamento Dublino II e che trova conferma nell'art. 9, paragrafi 1 e 2, della proposta di riforma della Commissione.

⁸ Sul tema v.: G. CAGGIANO, *Are you Syrians? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies. Rivista quadrimestrale on line sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, n. 2/2017, p. 8; ID., *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, op. cit., p. 486; ID., *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di “Paese di primo ingresso” per gli stati frontalieri nel mediterraneo*, in *Gli Stranieri*, n. 3/2011, p. 45; M. DI FILIPPO, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I Diritti dell'Uomo*, n. 1/2015, p. 47; A. VON BOGDANDY - M. IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law. What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2014, p. 59; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss; M. MOUZOURAKIS, *We Need to Talk About Dublin Responsibility Under Dublin System as a Blockage to Asylum Burden Sharing in the European Union*, RSC Working Paper Series No. 105, www.rsc.ox.ac.uk; D. L. GALLETTA, *Il diritto d'asilo in Italia e nell'Unione europea oggi: fra impegni a sviluppare una politica comune europea, tendenza all'esternalizzazione e politiche nazionali di gestione delle c.d. “emergenza immigrazione”*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2010, p. 1449.

⁹ V.: Art. 3, par. 3, della proposta di riforma. Il testo presentato dalla Commissione, infatti, prevede a carico dei Paesi di primo ingresso una serie di adempimenti concernenti la previa verifica sui modi di applicazione dei criteri di attribuzione delle responsabilità e la presa in carico delle domande considerate inammissibili o soggette a procedure accelerate. A questo riguardo, la relazione del Comitato Libe specifica che i Paesi di primo ingresso avranno l'obbligo di registrare tutti i richiedenti asilo e controllare le loro impronte digitali utilizzando i rilevanti *data base*. Essi, inoltre, dovrebbero anche svolgere un'analisi preliminare sulla “possibilità” che un richiedente sia legittimato alla protezione internazionale. Il sistema di controlli così delineato dovrà essere eseguito in termini rapidi, pena la sospensione dei trasferimenti verso i paesi di cui si accerta la responsabilità a esaminare le richieste dei richiedenti asilo sulla base dei criteri stabiliti.

deve tener conto dell'obiettivo di garantire un'adeguata tutela alle persone coinvolte, che dia loro un'effettiva *chance* d'integrazione nei Paesi dell'Unione europea.

La definizione di tale prospettiva d'analisi induce a enucleare i criteri individuati dal "sistema Dublino" in quattro categorie fondamentali, concernenti rispettivamente "la protezione dei minori", il "rispetto dell'unità familiare", il "riconoscimento dei diritti in precedenza acquisiti dal richiedente protezione internazionale all'interno di uno Stato membro", nonché la "rapida definizione della posizione giuridica dei soggetti che non presentano un collegamento effettivo con uno Stato membro dell'Unione". La valutazione della congruità di ciascun criterio dovrà dunque realizzarsi tenendo conto degli obiettivi di tutela perseguiti e della distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri.

2. La protezione dei minori

Il sistema Dublino considera "l'interesse superiore del minore" un criterio fondamentale per la determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato, conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰. In particolare, il 13° 'considerando' del regolamento Dublino III esprime il contenuto di tali diritti e specifica che la valutazione dell'interesse superiore del minore debba tenere conto del suo benessere e del suo sviluppo sociale, delle considerazioni attinenti alla sua incolumità e sicurezza nonché del suo parere in funzione dell'età e della maturità del medesimo, compreso il suo contesto di origine.

L'importanza attribuita al principio del superiore interesse del minore trova riscontro nella previsione di una specifica disposizione volta a tracciare le garanzie da accordare ai minori non accompagnati e i criteri in base ai quali stabilire l'interesse superiore del minore nell'ambito delle procedure previste dal

¹⁰ A questo riguardo, l'art. 24 della Carta UE prevede che in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione, che deve essere presa in considerazione in relazione alle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. Il diritto alla protezione e alle cure necessarie al loro benessere include anche il diritto a intrattenere regolarmente relazioni personali con entrambi i genitori qualora ciò non sia contrario al suo interesse. Sulla tutela dei diritti dei minori in ambito internazionale v.: C. FOCARELLI, *La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e il concetto di "best interest of child"*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4/2010, p. 981; F. LENZERINI, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nel diritto internazionale*, in R. PISILLO MAZZESCHI - P. PUSTORINO - A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010, p. 271; M. FREEMAN, *Article 3. The Best Interest of the Child.*, in A. ALEN - J. VANDE LANOTTE - E. VERHELLEN - F. ANG - E. BERGHMANNNS - M. VERHEYDE (Eds), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden-Boston, 2007; C. NOVI, *La tutela dei diritti dei minori nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 1/2007, p. 186; C. BREEN, *The Standard of the Best Interests of Child*, The Hague, London, New York, 2002.

regolamento¹¹. A questo riguardo, la relazione del Comitato Libe ha rilevato come la particolare attenzione da rivolgere ai minori costituisca il “punto focale” della disciplina in esame.

I criteri da adottare nel caso in cui la domanda di protezione internazionale sia presentata da un minore non accompagnato sono disciplinati dall’art. 8 del regolamento Dublino III che è trasfuso con alcune modifiche nell’art. 10 della proposta di riforma della Commissione¹². Rispetto alla precedente disciplina, il par. 1, art. 8, del regolamento Dublino III estende e specifica la nozione di “familiare”, anche in ossequio alle innovazioni introdotte dall’art. 2, lett. g), dello stesso regolamento, ai sensi del quale nel caso in cui il richiedente sia un minore non accompagnato e non coniugato si deve intendere per “familiare” il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l’adulto¹³.

Lo stesso art. 8, par. 1, del regolamento Dublino III fa poi riferimento alla circostanza che un fratello (o sorella) del minore risieda legalmente nel territorio di uno Stato membro ai fini della definizione della competenza a esaminare la sua domanda di protezione internazionale. Il successivo par. 2, invece, prevede il caso in cui un minore non accompagnato abbia un parente presente legalmente in un altro Stato membro, qualora sia accertato che la persona in questione possa occuparsi di lui o di lei. In modo del

¹¹ V.: Art. 6 del Regolamento Dublino III che è ripreso integralmente dall’art. 8 della proposta di riforma ai sensi del quale il superiore interesse del minore deve essere preso in considerazione dagli Stati membri nelle procedure di determinazione dello Stato membro competente. In particolare, la disposizione in questione contempla la presenza di un rappresentante che assista il minore non accompagnato nelle procedure che lo riguardano in modo da assicurare che l’interesse superiore del minore sia sempre preso in considerazione. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a cooperare tra loro per stabilire l’interesse superiore del minore sulla base dei seguenti elementi: a) possibilità di riunificazione familiare; b) benessere del minore e sviluppo sociale; c) sicurezza e in particolare il rischio che il minore sia fatto oggetto della tratta di esseri umani; d) il punto di vista del minore, secondo la sua età e maturità. La proposta di riforma introduce, inoltre, l’obbligo per lo Stato che trasferisce un minore verso lo Stato membro competente di accertare che quest’ultimo sia in grado di dare tempestiva attuazione a tutte le misure necessarie contemplate dagli articoli 14 e 24 della Direttiva 2013/33/UE e dall’art. 25 della direttiva 2013/32/UE. L’accertamento del superiore interesse del minore deve essere effettuato da personale qualificato. In tal senso, risulta fondamentale identificare i familiari o parenti del minore non accompagnato sul territorio degli Stati membri e per questo fine lo Stato membro può chiedere l’assistenza di organizzazioni internazionali.

¹² La disposizione in oggetto riprende l’art. 6 del regolamento Dublino II con alcune rilevanti specificazioni che riguardano le relazioni di parentela rilevanti nella definizione dello Stato membro competente. V.: A. MARTONE, *Il trattamento dei minori non accompagnati tra disposizioni europee e normativa nazionale*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici dell’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 297; L. MIAZZI, *Minori non accompagnati*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, p. 337; P. BONETTI - W. CITTI - L. MIAZZI - N. ZORZELLA, *Diritto all’unità familiare e tutela dei minori*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 861.

¹³ Lo stesso par. 1 del regolamento Dublino III fa poi riferimento alla circostanza che un fratello (o sorella) del minore risieda legalmente nel territorio di uno Stato membro ai fini della definizione della competenza a esaminare la sua domanda di protezione internazionale. Il successivo par. 2, invece, contempla il caso in cui un minore non accompagnato abbia un parente presente legalmente in un altro Stato membro, qualora sia accertato che la persona in questione possa occuparsi di lui o di lei. A questo riguardo, il citato art. 2 del regolamento Dublino III fa rientrare nella nozione di “parente” gli zii o i nonni adulti indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, naturale o adottivo secondo le definizioni del diritto nazionale dello Stato membro competente.

tutto peculiare, l'art. 10 della proposta di riforma elimina il riferimento ai fratelli legalmente residenti in uno Stato membro ai fini della determinazione della competenza a esaminare la domanda presentata dal minore in questione¹⁴. La proposta di emendamento adottata dal Parlamento, invece, contempla il caso in cui il minore sia accompagnato da un fratello adulto che possa esercitare la responsabilità parentale¹⁵. La *ratio* che sottende il criterio della determinazione dello Stato competente a esaminare la domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato sembra risiedere nell'obiettivo di garantire il ricongiungimento del minore a un adulto che possa assicurare le cure necessarie per il suo sviluppo. Il criterio stabilito si distingue sensibilmente dagli altri criteri volti ad assicurare il ricongiungimento familiare (vedi *infra*) poiché nel caso di minori non accompagnati l'obiettivo dell'unità familiare è sempre subordinato alla valutazione dell'interesse superiore del minore. Una tale valutazione costituisce anche il discrimine per la determinazione dello Stato competente nel caso in cui familiari o parenti del minore richiedente soggiornino legalmente in più di uno Stato membro¹⁶.

2.1 (Segue) minori non accompagnati

L'art. 8, par. 4, del Regolamento Dublino III riprende la disposizione del precedente regolamento con riferimento alla determinazione della competenza a esaminare le domande presentate da minori che non hanno familiari, fratelli o parenti legalmente residenti sul territorio dell'Unione europea. In questo caso, la competenza spetta allo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale purché tale scelta sia conforme all'interesse superiore del minore¹⁷.

Il legislatore dell'Unione europea ha lasciato invariata rispetto alla precedente formulazione la disposizione in esame in attesa della pronuncia sulla causa *MA e altri v. Secretary of State of Home Department*, che al momento dell'adozione del regolamento Dublino III era ancora pendente dinanzi alla Corte di giustizia¹⁸. La causa in parola affrontava alcune questioni interpretative poste dall'applicazione dell'art. 6 del regolamento Dublino II con riferimento ad una controversia che opponeva tre minori cittadini di

¹⁴ A questo riguardo, l'art. 2 della proposta di riforma fa rientrare nella definizione di "membro della famiglia" nel caso di minori non coniugati il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente ai sensi del diritto o della prassi dello Stato membro in cui l'adulto in questione si trova.

¹⁵ V.: Emendamento 111 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017 che introduce il par. 5 all'art. 10 della proposta di riforma della Commissione.

¹⁶ A questo riguardo, l'art. 7, par. 3, del regolamento Dublino III pone in capo agli Stati membri l'obbligo di tenere conto di qualsiasi elemento di prova disponibile a condizione che dette prove siano prodotte prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa in carico o ripresa in carico e che le precedenti domande di protezione internazionale del richiedente non siano state ancora oggetto di una valutazione di merito.

¹⁷ V.: A. DEL GUERCIO, *Superiore interesse del minore e determinazione dello Stato Membro competente all'esame della domanda d'asilo nel diritto dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2014, p. 243.

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA c. Secretary of State for the Home Department*, in Raccolta digitale, reperibile online.

paesi terzi al *Secretary of State* britannico in merito alla decisione di quest'ultimo di non esaminare le loro domande d'asilo presentate nel Regno Unito e di proporre il loro trasferimento verso lo Stato membro in cui essi avevano già presentato una domanda di asilo¹⁹.

La Corte di giustizia ha dato un'interpretazione teleologica della disposizione in questione al fine di preservare l'effetto utile dell'articolo, che risiede nella particolare tutela che la normativa internazionale - così come recepita nell'ordinamento dell'Unione - accorda ai minori che si trovino in uno stato di particolare vulnerabilità, quali appunto i minori non accompagnati. Essa ha dapprima precisato che le condizioni rilevate ai sensi dell'art. 7, par. 2, del regolamento Dublino II costituiscono soltanto il quadro entro cui applicare i criteri di determinazione dello Stato membro competente e non possono in alcun modo modificarne la portata²⁰.

Con riferimento all'interpretazione da applicare al criterio concernente i minori non accompagnati che non abbiano familiari o parenti sul territorio dell'Unione, la Corte si è soffermata sul dato letterale dell'art. 6, par. 2, del regolamento Dublino II che si limitava ad attribuire la competenza allo Stato in cui il minore presentava domanda d'asilo, senza chiarire quale richiesta dovesse essere presa in esame nel caso di più istanze presentate dal minore in diversi Stati membri²¹.

La Corte ha stabilito che l'espressione "Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo" non può essere intesa nel senso di "primo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo". Essa ha basato tale interpretazione sul "contesto" e lo "scopo" della disposizione in esame. Con riferimento al contesto, l'analisi della formulazione degli altri criteri stabiliti nel regolamento in cui viene fatto un esplicito riferimento alla "prima domanda presentata" ha indotto la Corte a rilevare come la mancanza della medesima specificazione nell'art. 6, par. 2, imponesse l'attribuzione di un diverso significato²².

Una tale interpretazione è stata confermata dall'analisi dello scopo della disposizione in esame e dello stesso regolamento che mira a garantire un effettivo e rapido accesso all'esame dello *status* di rifugiato. Nel caso di specie non si può trascurare come i minori non accompagnati costituiscano una categoria di

¹⁹ I minori in questione non avevano familiari legalmente residenti in nessuno Stato membro dell'Unione per cui il criterio applicabile contemplava la competenza dello Stato in cui i minori avevano presentato domanda d'asilo. Nel caso di specie, i minori avevano presentato domande di protezione internazionale in due diversi Stati membri. Il rifiuto del *Secretary of State* di esaminare la loro domanda poggiava sulla considerazione che l'art. 5, par. 2, del regolamento Dublino II (recepito dall'art. 7, par. 2, del regolamento Dublino III) prevede che la determinazione dello Stato membro competente avviene sulla base della situazione esistente al momento in cui il richiedente asilo abbia presentato domanda per la prima volta in uno Stato membro.

²⁰ Sentenza *MA c. Secretary of State for the Home Department*, cit., punto 45.

²¹ Sentenza *MA c. Secretary of State for the Home Department*, cit., punto 49.

²² Sentenza *MA c. Secretary of State for the Home Department*, cit., punti 51-53. A questo riguardo la Corte ha fatto esplicito riferimento agli articoli 5, par. 2 e 13, del Regolamento Dublino II.

persone particolarmente vulnerabili per la quale risulta fondamentale non prolungare più di quanto strettamente necessario la procedura di determinazione dello Stato membro competente. In questa prospettiva, il trasferimento del minore verso lo Stato in cui ha presentato la prima domanda di protezione internazionale costituirebbe un ingiustificato prolungamento della procedura, che sarebbe in contrasto con i suoi diritti fondamentali e con il principio dell'interesse superiore del minore riconosciuto dall'art. 24, par. 2, della Carta dell'Unione europea²³.

La sentenza in commento mostra come il riferimento al "superiore interesse del minore" sia utilizzato come parametro per la determinazione dello Stato competente a esaminare le domande di asilo di minori non accompagnati che non abbiano familiari o parenti legalmente residenti nel territorio dell'Unione europea. La menzionata pronuncia della Corte con riferimento all'art. 6 del regolamento Dublino II non risolve, tuttavia, i problemi interpretativi del testo del regolamento Dublino III che mantiene la stessa indeterminazione nell'individuazione del criterio da applicare per la determinazione dello Stato competente nella fattispecie in esame. Come posto in rilievo dalla Commissione, ad esempio, la pronuncia della Corte non contempla il caso di minori non accompagnati che - in assenza di familiari presenti sul territorio di uno Stato membro - abbiano presentato domanda di asilo in uno o più Stati membri e si trovino sul territorio di uno Stato in cui la domanda non sia stata presentata²⁴.

Le difficoltà interpretative menzionate sono state oggetto di una proposta di emendamento dell'art. 8, par. 4, del regolamento Dublino III volta a introdurre il par. 4 *bis* della proposta che riprende alla lettera la pronuncia della Corte affermando che «se il minore non accompagnato non ha familiari, fratelli o parenti legalmente presenti in uno Stato membro conformemente ai paragrafi 1 e 2, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale e in cui lo stesso si trova, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore». Il par. 4 *ter* specifica, inoltre, il criterio da applicare nel caso in cui il minore si trovi nel territorio di uno Stato membro in cui non ha presentato domanda, ampliando considerevolmente la possibilità di scelta del minore che viene solo in parte attenuata dal par. 4 *quater* ai sensi del quale lo Stato membro al quale è chiesto di riprendere in carico il minore non accompagnato e lo Stato in cui quest'ultimo si trova sono tenuti a cooperare al fine di valutare l'interesse superiore del minore²⁵.

²³ Sentenza *MA c. Secretary of State for the Home Department*, cit., punti 54-56.

²⁴ V.: Proposta di regolamento COM (2014) 382 Final, che modifica il reg. (UE) 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro, reperibile online.

²⁵ Lo Stato in questione è tenuto a informare il minore non accompagnato del suo diritto di presentare domanda e gli offre la possibilità di presentarla nel suo territorio. Se il minore accetta, lo Stato membro in questione diventa competente a esaminare la sua domanda, altrimenti diviene competente lo Stato membro in cui il minore non

La proposta della Commissione presenta delle criticità sotto il profilo della coerenza del dettato normativo e dell'effettiva possibilità di attuazione. Un primo aspetto concerne la posizione riconosciuta al minore che lo pone dinanzi ad una scelta che potrebbe andare oltre le sue effettive capacità di valutazione sul luogo più consono per il soddisfacimento dei suoi bisogni e delle sue possibilità di sviluppo. A questo riguardo, peraltro, la proposta non prevede alcuna forma di bilanciamento nel caso in cui la valutazione sull'interesse superiore del minore, formulata dagli Stati membri, non venga a coincidere con la scelta espressa dal minore. Un secondo aspetto riguarda la durata della procedura prevista che rischia di compromettere la garanzia di una tutela rapida ed effettiva per “persone particolarmente vulnerabili” e dunque smentire la *ratio* stessa della pronuncia della Corte. Un'ultima considerazione concerne i dubbi sull'effettiva disponibilità degli Stati membri ad accettare il ruolo di meri esecutori della volontà espressa dal minore.

A conferma di tali dubbi va rivelato come la proposta di emendare l'art. 8 del regolamento Dublino III nei termini da ultimo prospettati non trova riscontro nei lavori preparatori della riforma del sistema Dublino. L'art. 10, par. 5, della proposta, infatti, smentisce apertamente l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *MA c. Department of State*, perché afferma che nel caso in cui il minore non accompagnato non abbia familiari in nessuno Stato membro dell'Unione, lo Stato responsabile dovrà essere il primo Stato in cui il minore non accompagnato abbia presentato la sua domanda di protezione internazionale. A questo riguardo, invece, la proposta di emendamento del Parlamento prevede che in assenza di un familiare, lo Stato membro responsabile a esaminare la domanda del minore non accompagnato debba essere individuato in base al meccanismo di redistribuzione previsto nel regolamento (vedi *infra*), purché sia sempre garantita al minore la possibilità di scelta fra gli Stati selezionati in conformità a detto meccanismo. L'emendamento in questione specifica che qualsiasi decisione deve essere preceduta da una valutazione multidisciplinare sull'interesse superiore del minore²⁶.

3. Il rispetto dell'unità familiare

Il 14° ‘considerando’ del regolamento Dublino III considera il principio del “rispetto dell'unità familiare” quale criterio fondamentale per la scelta dello Stato membro competente a esaminare le domande di protezione internazionale, conformemente alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il 15° ‘considerando’, inoltre, sostanzia il rispetto di tale principio nella necessaria coerenza delle decisioni

accompagnato ha presentato la sua ultima domanda, salvo che ciò sia in contrasto con l'interesse superiore del minore.

²⁶ V.: Emendamento 111 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017 .

adottate nei confronti dei membri di una stessa famiglia che può realizzarsi mediante il trattamento delle loro domande di protezione internazionale da parte di un unico Stato membro²⁷.

L'obiettivo enunciato trova riscontro negli articoli 9-11 del regolamento Dublino III che sono recepiti senza alcuna modifica negli articoli 11, 12, 13 della proposta di riforma del sistema Dublino presentato dalla Commissione europea²⁸. A questo riguardo, la relazione del Comitato Libe precisa che il richiedente asilo dovrebbe essere immediatamente stabilito nel paese in cui asserisce di avere famiglia e solo in seguito lo Stato in questione deve controllare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate. Nel caso in cui la presenza di familiari non sia confermata in seguito alle verifiche svolte, il richiedente sarà trasferito in un altro Stato membro individuato come competente in base alla chiave di distribuzione degli oneri stabilita nello stesso regolamento (vedi *infra*).

L'art. 9 del regolamento Dublino III (ripreso dall'art. 11 della proposta di riforma) riguarda il caso in cui il richiedente protezione internazionale abbia familiari che già beneficiano del medesimo *status* in uno Stato membro e prevede che la competenza ad esaminare la domanda spetti a quest'ultimo a condizione che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. La disposizione in questione non dà rilievo al fatto che la famiglia fosse già costituita nel paese di origine, ma restringe la possibilità di ricongiungimento ai soli familiari e non anche ai parenti come nel caso dei minori²⁹. La proposta di emendamento del Parlamento europeo, invece, fa riferimento a parenti che risiedono legalmente in uno Stato membro³⁰.

L'art. 10 del regolamento Dublino III (ripreso dall'art. 12 della proposta di riforma) concerne il caso in cui il beneficiario abbia un familiare che ha presentato domanda di protezione internazionale in uno Stato membro per il quale non è stata ancora adottata una decisione di merito. Anche nel caso in questione, la competenza dello Stato membro è subordinata alla condizione per cui gli interessati abbiano espresso per iscritto il desiderio che le loro domande siano esaminate dallo stesso Stato membro. La previsione per cui sia preferibile che uno stesso Stato proceda all'esame delle domande di protezione internazionale appare coerente con l'obiettivo perseguito dal regolamento di dare effettiva e rapida risposta alle domande

²⁷ V.: S. MARINAI, *L'unità familiare e il ricongiungimento*, in A. M. CALAMIA - M. DI FILIPPO - M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova 2012, p. 493; R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012, *passim*; M.C. CICIRIELLO, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, in *La Comunità internazionale*, n. 61/2006, p. 109.

²⁸ Gli articoli in questione riprendono con alcune modifiche gli articoli 7, 8 e 14 del regolamento Dublino II.

²⁹ A questo riguardo, appare interessante sottolineare un'antinomia tra l'art. 9 e l'art. 2, lett. g), del medesimo regolamento per quel che concerne la definizione di familiare. Quest'ultimo, infatti, accorda rilievo giuridico alla circostanza che la famiglia sia già costituita nel paese d'origine, includendo nella definizione di familiare il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di paesi terzi.

³⁰ V.: Emendamenti 112-113 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

di protezione intervenute; un unico Stato, infatti, risulta responsabile della valutazione di situazioni in larga misura commisurabili in ragione dei legami tra le persone coinvolte.

La *ratio* da ultimo prospettata sembra sottendere anche la previsione inerente al trattamento congiunto delle domande di protezione internazionale presentate da membri di una stessa famiglia. In questo caso, l'art. 11 del regolamento Dublino III (ripreso dall'art. 13 della proposta di riforma) prevede la competenza di un unico Stato membro, anche qualora l'applicazione dei criteri enunciati nel regolamento avrebbe comportato un esame separato delle domande in questione. Le disposizioni in tal caso rilevanti prevedono che detto esame sia svolto dallo Stato sui cui ricade la competenza a esaminare il maggior numero di tali domande in applicazione dei criteri enunciati nel regolamento; in alternativa, la competenza spetta allo Stato membro che ha ricevuto la domanda di protezione del familiare e/o fratello più anziano³¹.

La previsione della “procedura familiare” consente, da un lato, di tener conto delle legittime attese dei richiedenti a veder preservati i propri legami familiari come presupposto per un inserimento nel paese di accoglienza e, dall'altro, di rendere più agevole l'esame delle situazioni dei soggetti coinvolti che sarebbe senza dubbio più complessa qualora più Stati membri dovessero occuparsi di domande di protezione internazionale presentate da soggetti sì distinti ma accomunati da un medesimo *background* culturale ed esperienziale. La procedura familiare permette, inoltre, di evitare un trattamento diverso per situazioni simili che darebbe luogo a una discriminazione di fatto tra i richiedenti asilo.

3.1 (Segue) la preservazione dei legami familiari nelle situazioni di dipendenza e particolare bisogno dei soggetti coinvolti

La rilevanza accordata dal sistema Dublino alla tutela dei legami familiari dei soggetti richiedenti protezione internazionale si rinviene anche nelle disposizioni del regolamento applicabili a situazioni di dipendenza o particolare bisogno delle persone coinvolte. L'art. 16, par. 1 del regolamento Dublino III (ripreso integralmente dall'art. 18 della proposta di riforma) prevede l'obbligo per gli Stati membri di “lasciare insieme” o “ricongiungere” un richiedente asilo con un figlio, fratello o genitore nel caso di dipendenza dall'assistenza dovuta a gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata. L'emergere di un tale obbligo è comunque condizionato all'accertamento dell'esistenza di legami familiari già nel paese d'origine, all'effettiva capacità di assistenza del richiedente e alla volontà in tal senso espressa per iscritto dalle persone coinvolte. L'emendamento proposto dal Parlamento europeo prevede, inoltre, che i legami esistano prima dell'arrivo del richiedente sul territorio dello Stato membro³².

³¹ Anche in questo caso, l'art. 11 della proposta di riforma elimina il riferimento ai fratelli minori non coniugati ai fini dell'applicazione della procedura familiare.

³² V.: Emendamento 111 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

Il par. 2 del medesimo articolo considera il caso in cui il figlio, fratello o genitore del richiedente protezione internazionale risieda legalmente in uno Stato membro diverso da quello in cui si trovi quest'ultimo. In tal caso, la competenza spetta allo Stato membro in cui risiede il familiare salvo che la salute del richiedente non gli permetta, per un periodo rilevante, di recarsi nello stesso. A questo riguardo, appare opportuno rilevare come tale situazioni porti a un'attenuazione del diritto al ricongiungimento poiché lo Stato in cui si trova il richiedente che non può spostarsi per raggiungere i suoi congiunti in un altro Stato membro è tenuto a esaminare la sua domanda di protezione internazionale ma non a condurre il figlio, fratello o genitore del richiedente sul suo territorio. La potenziale contraddizione rispetto alla *ratio* della disposizione in esame può trovare una giustificazione nella finalità perseguita dal ricongiungimento familiare per motivi umanitari che è volto ad agevolare l'inserimento del richiedente nella struttura sociale del paese ricevente per il tramite del proprio nucleo familiare che sia già integrato sul quel territorio.³³

La previsione di un obbligo al ricongiungimento contemplata nella disciplina attuale accoglie l'orientamento espresso nella sentenza *K c. Bundesasylum* in cui la Corte di giustizia ha interpretato estensivamente l'art. 15, par. 2, del regolamento Dublino II al fine di preservare l'effetto utile dello stesso ossia la tutela di persone che si trovino in situazione di particolare bisogno e dipendenza³⁴. A questo riguardo, la Corte ha specificato che una tale tutela vada concessa sia nel caso in cui sia il richiedente asilo a dipendere dall'assistenza del familiare che si trova in uno Stato membro diverso da quello identificato come competente sia quando sia il familiare a dipendere dall'assistenza del richiedente³⁵. Essa, inoltre, ha ampliato la cerchia delle persone interessate dall'applicazione di tale disposizione, facendovi rientrare non solo i familiari in senso stretto ma anche le persone che abbiano tra loro legami familiari e che siano in grado di fornire effettivamente l'assistenza necessaria³⁶.

La sentenza in questione ha specificato come l'obbligo per lo Stato membro in cui risiedano legalmente i familiari del richiedente asilo (nell'accezione sopra enunciata) a esaminare la sua domanda di protezione prescindendo dalla previa richiesta di presa in carico formulata dallo Stato membro competente ai sensi dell'art. 15, par. 1, del regolamento Dublino II. L'organo giurisdizionale dell'Unione ancora una volta si è preoccupato di garantire l'effetto utile della disposizione in esame e ha rilevato come la necessaria richiesta di una domanda di presa in carico da parte dello Stato membro competente sarebbe in contrasto

³³ L'art. 16 del regolamento Dublino III modifica sostanzialmente l'art. 15, par. 2, del regolamento Dublino II che prevedeva una mera facoltà per lo Stato di procedere al ricongiungimento per ragioni umanitarie fondate su motivi familiari e culturali previo assenso delle persone interessate.

³⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2012, causa C-245/11, *K c. Bundesasylamt*, reperibile online.

³⁵ Sentenza *K c. Bundesasylamt*, cit., punto 36.

³⁶ Sentenza *K c. Bundesasylamt*, cit., punto 43.

con l'obbligo della rapidità del procedimento per l'accettazione delle domande dei richiedenti protezione internazionale³⁷.

La Corte ha chiarito il rapporto intercorrente tra i paragrafi 1 e 2 dell'art. 15 del regolamento Dublino II e tale chiarimento è stato puntualmente recepito dall'articolazione del regolamento Dublino III. La normativa in vigore, infatti, ha ripreso il contenuto del par. 2 del testo previgente in una distinta disposizione rubricata nell'art. 17, par. 2, ai sensi del quale lo Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o in alternativa, lo Stato competente, può chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela ovvero per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari e culturali.

Il regolamento Dublino III distingue nettamente le situazioni di dipendenza che fanno sorgere l'obbligo per lo Stato membro in cui risiedono i familiari di prendere in carico la richiesta d'asilo dalle situazioni in cui rilevino motivi familiari e culturali in base ai quali uno Stato membro può chiedere a un altro la presa in carico della relativa domanda³⁸. Tale distinzione è, tuttavia, superata nella nuova formulazione della disposizione in parola presente nella proposta di riforma. L'art. 19, par. 2, della stessa, infatti, modifica l'art. 17, par. 2, del regolamento Dublino III precisando che la possibilità di trasferimento possa avvenire solo prima che sia determinato lo Stato membro responsabile ed elimina il riferimento alle considerazioni familiari e culturali che possono giustificare la richiesta di presa in carico rivolta a un altro Stato membro che non sarebbe competente in base ai criteri contemplati dal sistema Dublino. A questo riguardo occorre rilevare come invece la proposta di emendamento presentata dal Parlamento europeo reintegri nel testo il riferimento ai legami culturali e sociali³⁹.

4. Il riconoscimento dei diritti acquisiti dal richiedente nell'ordinamento giuridico dello Stato.

I criteri del "sistema Dublino" per l'individuazione dello Stato membro competente all'esame delle domande di protezione internazionale prendono in considerazione anche i legami già instaurati dal richiedente con il territorio di uno degli Stati membri. L'art. 12 del regolamento Dublino III concerne le richieste di protezione internazionale presentate da soggetti che siano già titolari di titolo di soggiorno o di un visto in corso di validità in uno degli Stati membri. La disciplina in esame non presenta particolari

³⁷ Sentenza *K c. Bunesasyamt*, cit., punto 52.

³⁸ In quest'ultimo caso lo Stato richiesto non è tenuto ad assumere la competenza e può valutare la situazione sulla base degli elementi che gli sono forniti dal richiedente; su di esso incombe solo l'obbligo di risposta entro il termine di due mesi e l'obbligo di motivazione per un eventuale rifiuto.

³⁹ V.: Emendamento 128 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

problemi interpretativi dato che stabilisce la competenza dello Stato membro che ha rilasciato tale titolo di soggiorno o visto, con alcune precisazioni inerenti a fattispecie particolari⁴⁰.

La nozione di visto ai fini dell'applicazione del criterio in parola ha trovato una specificazione nella recente sentenza *Khadija Jafari* in cui la Corte di giustizia ha rilevato come dai termini utilizzati dal legislatore dell'Unione si possa desumere che “da un lato, la nozione di visto rimanda a un atto formalmente adottato da un'amministrazione nazionale, e non una semplice tolleranza, e che, dall'altro, il visto non coincide con l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, poiché il visto è richiesto proprio al fine di consentire tale ammissione”. Secondo la Corte il rilascio di un visto, contestualmente al rilascio di un titolo di soggiorno, si differenzia così dall'ingresso e dal soggiorno propriamente detto⁴¹. L'art. 12 del regolamento Dublino III è ripreso dall'art. 14 della proposta di riforma con l'introduzione di alcune modifiche di carattere formale. La principale novità prevista dalla proposta di riforma concerne il caso in cui il richiedente protezione internazionale sia in possesso di un titolo di soggiorno o visto scaduto. La proposta di riforma conferma che la competenza a esaminare la domanda dovrebbe ricadere sullo Stato membro che ha rilasciato il visto scaduto entro un determinato arco temporale, ma elimina, rispetto all'attuale disciplina, la condizione della permanenza del richiedente sul territorio dello Stato in questione. La proposta, inoltre, non contempla il caso in cui la scadenza abbia superato i periodi indicati, lasciando un vuoto rispetto all'attuale disciplina che prevede la competenza dello Stato in cui venga presentata per la prima volta la domanda di protezione internazionale⁴².

Le altre disposizioni dell'attuale disciplina rimangono sostanzialmente invariate. Un primo aspetto riguarda il caso in cui il visto sia stato rilasciato da uno Stato membro in rappresentanza di un altro Stato membro: la competenza a esaminare la domanda spetterà allo Stato membro rappresentato⁴³. Un secondo aspetto riguarda la titolarità da parte del richiedente di più di un titolo di soggiorno o visto rilasciati da

⁴⁰ La disposizione in parola ha lasciato sostanzialmente invariato il contenuto dell'art. 9 del regolamento Dublino II.

⁴¹ V.: Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Khadija Jafari*, in Raccolta digitale, reperibile online, punti 48 – 50.

⁴² Ai sensi dell'art. 12 del regolamento Dublino III se la scadenza non ha superato i due anni per i titoli di soggiorno e i sei mesi per i visti la disciplina è applicata come se i titoli in questione fossero ancora validi fintanto che il richiedente non abbia lasciato il territorio dello Stato membro in questione; se la scadenza ha superato i periodi di tempo sopra citati ed il richiedente non ha lasciato i territori degli Stati membri, la competenza spetta allo Stato membro in cui è presentata la domanda di protezione internazionale. A questo riguardo, gli emendamenti proposti dal Parlamento eliminano il riferimento ai termini temporali previsti dalla disciplina attuale e dalla proposta iniziale della Commissione (vedi emendamenti 115 e 116 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017).

⁴³ Anche in questo caso l'art. 14 della proposta di riforma riprende alla lettera il contenuto dell'art. 12 del regolamento Dublino III facendo richiamo all'art. 8 del Regolamento 810/2009 del 13 luglio 2009 che stabilisce un codice comune dei visti.

diversi Stati membri. In questo caso, il sistema Dublino prevede diverse soluzioni per l'individuazione dello Stato membro competente che si basano essenzialmente sul perdurare dei diritti acquisiti⁴⁴.

L'ultimo aspetto concerne il caso in cui il titolo di soggiorno o il visto sia stato rilasciato a un cittadino di un paese terzo che abbia declinato un'identità falsa o usurpata o dietro presentazione di documenti falsificati o contraffatti: questa circostanza non osta all'attribuzione della competenza allo Stato membro che l'ha rilasciato, salvo che quest'ultimo sia in grado di dimostrare che la frode è avvenuta in seguito al rilascio del titolo di soggiorno o del visto⁴⁵.

Il sistema Dublino mira a favorire il perdurare dei legami già instaurati con uno Stato membro mediante la concessione di titoli di soggiorno che lasciano presumere l'esistenza di un certo grado d'integrazione del soggetto richiedente nel territorio dello Stato in questione. A questo riguardo, la relazione del Comitato Libe specifica che il requisito del collegamento effettivo con uno Stato membro include anche i casi in cui il richiedente asilo sia stato già residente in tale Stato o vi abbia conseguito un titolo di studio. In questo caso, la scelta dello Stato membro competente appare conforme ai requisiti della chiarezza, praticità e rapidità della procedura richiamati nel regolamento in esame⁴⁶.

La preservazione dei diritti già acquisiti dal richiedente protezione internazionale nel territorio di uno degli Stati membri si rinviene anche nell'art. 14 del regolamento Dublino III che concerne il caso in cui un cittadino di un paese terzo o un apolide entra nel territorio di uno Stato membro in cui è dispensato dal visto: la competenza spetta a tale Stato a meno che il richiedente non abbia presentato domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro in cui è parimenti dispensato dal visto. Quest'ultima condizione è peraltro eliminata dalla nuova formulazione della proposta di riforma⁴⁷.

5. La rapida definizione della posizione giuridica dei soggetti che non presentano un collegamento effettivo con uno Stato membro

I criteri finora esaminati mirano ad accertare l'esistenza di un collegamento tra lo Stato membro competente a esaminare la domanda di protezione internazionale e il richiedente della stessa. Il "sistema

⁴⁴ Il par. 3 dell'art. 12 del regolamento Dublino III che è ripreso integralmente nel par. 3 dell'art. 14 della proposta di riforma. I criteri in questione sono in tal modo enumerati: a) Lo Stato membro che ha rilasciato il titolo che conferisce il diritto di soggiorno più lungo o, se la validità temporale è identica, lo Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno la cui scadenza è più lontana; b) lo Stato membro che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana, quando i visti sono di natura analoga; c) quando si tratta di visti di natura analoga, lo Stato membro che ha rilasciato il visto di validità più lunga o, in caso di validità identica, lo Stato membro che ha rilasciato il visto con scadenza più lontana.

⁴⁵ V.: Art. 12, par. 5, del regolamento Dublino III ripreso integralmente dall'art. 14, par. 4, della proposta di riforma.

⁴⁶ V.: Emendamento 111 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017 che introduce un nuovo art. 14 (a) alla proposta originaria della Commissione europea.

⁴⁷ V.: Art. 15 della proposta di riforma che cancella il par. 2 dell'art. 13 del Regolamento Dublino III.

Dublino”, tuttavia, si pone l’obiettivo di garantire il rapido accesso alla procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone e in ossequio agli obblighi internazionali dell’Unione europea. A questo fine, esso mira a coprire l’insieme delle fattispecie che possono concretarsi e dunque anche l’esame delle richieste di soggetti che non presentino legami giuridicamente riconosciuti (familiari, soggiorno e visti) con il territorio di uno Stato membro ma che su di esso si trovino, a prescindere dalla regolarità o meno della loro posizione.

La prima fattispecie che rileva riguarda il caso in cui il richiedente asilo provenga da un paese terzo e abbia varcato illegalmente per via terrestre, marittima o aerea la frontiera di uno Stato membro. In questo caso, la competenza spetta allo Stato membro di primo ingresso. Ai sensi dell’art. 13 del regolamento Dublino III, l’attraversamento irregolare del soggetto in questione deve essere accertata sulla base di elementi di prova e indiziari menzionati dalla normativa in vigore⁴⁸. A questo riguardo, la citata sentenza *Khadija Jafari* sottolinea come la nozione di “attraversamento irregolare” della frontiera di uno Stato membro non possa essere assimilata a quella di “soggiorno irregolare”. In particolare, la Corte ha affermato che sostanziano un attraversamento irregolare tanto i casi in cui tale attraversamento sia stato tollerato o autorizzato in violazione delle norme applicabili, quanto le ipotesi in cui esso sia stato autorizzato invocando ragioni umanitarie in deroga alle condizioni d’ingresso generalmente imposte ai cittadini di paesi terzi⁴⁹. A questo riguardo, inoltre, la sentenza *AS c. Slovenia* specifica che ai fini della definizione d’ingresso irregolare non assuma rilievo la circostanza che lo Stato di primo ingresso si sia trovato nella condizione di dover gestire un numero eccezionalmente elevato di cittadini di paesi terzi intenzionati a transitare per tale Stato membro al fine di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro⁵⁰.

⁴⁸ A questo riguardo, l’art. 22, par. 3, dello stesso regolamento Dublino III stabilisce la competenza della Commissione ad adottare atti di esecuzione per la redazione di elenchi nei quali figurano gli elementi di prova e le circostanze indiziarie pertinenti. V.: regolamento di esecuzione 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014 che modifica il regolamento 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato membro competente ad esaminare le richieste di protezione internazionale. L’allegato II al punto 7 contiene la definizione delle prove concernenti l’ingresso illegale attraverso la frontiera esterna che sono: a) risultato positivo fornito da Eurodac previo raffronto delle impronte del richiedente con quelle raccolte a norma dell’articolo 14 del regolamento Eurodac; b) timbro d’ingresso su un passaporto falso o falsificato; c) timbro d’uscita di uno Stato confinante con uno Stato membro, considerato l’itinerario percorso dal richiedente e la data di attraversamento della frontiera; d) titolo di trasporto che consente formalmente di stabilire l’ingresso attraverso una frontiera esterna.; e) titolo d’ingresso o annotazione equivalente nel documento di viaggio. Lo stesso allegato include tra gli indizi dell’ingresso illegale: a) dichiarazioni circostanziate e verificabili dal richiedente; b) rapporti informativi (conferma delle informazioni da parte di un’organizzazione internazionale; c) rapporti informativi/conferma delle informazioni da parte di un altro stato membro o di un paese terzo; d) rapporti informativi/conferma da parte di familiari, compagni di viaggio; e) impronte digitali, tranne quando siano state rilevate dall’autorità all’attraversamento della frontiera.

⁴⁹ V.: Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Khadija Jafari*, cit, punto 92.

⁵⁰ V.: Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-490/16, *AS c. Slovenia*, in Raccolta digitale, reperibile online, punto 42.

La proposta di riforma introduce alcune novità di rilievo nella disciplina in oggetto. In particolare, l'art. 15 del testo presentato dalla Commissione europea elimina la condizione secondo cui la competenza a esaminare la domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro in questione nel termine di dodici mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera. Inoltre, esso non riprende le situazioni contemplate dall'art. 13, par. 2, del regolamento Dublino III che fanno leva sul criterio del collegamento tra il richiedente e il territorio di uno Stato membro. In questo modo, il nuovo testo aggrava ulteriormente la posizione degli Stati frontaliere di primo ingresso che non potranno più avvalersi della possibilità che la competenza sia riconosciuta in capo ad altri Stati membri in cui il richiedente abbia in precedenza soggiornato per un periodo continuato di cinque mesi⁵¹. A questo riguardo occorre rilevare come la proposta di emendamento del Parlamento europeo elimina l'art. 15, par. 1, del testo presentato dalla Commissione, prevedendo in via generale il ricorso al meccanismo di assegnazione (vedi *infra*)⁵².

Il criterio del collegamento con il territorio di uno Stato membro si applica anche in caso di presenza nelle zone di transito aeroportuali. A questo riguardo, la proposta di riforma ritorna all'originaria formulazione dell'art. 12 del regolamento Dublino II che era stata modificata dal regolamento Dublino III. L'art. 15 della normativa in vigore prevede, infatti, che la competenza spetti allo Stato membro nella cui zona aeroportuale o di transito il richiedente abbia espresso la propria volontà di chiedere protezione internazionale mentre il nuovo testo sembra riferirsi a una richiesta formale in tal senso⁵³. A questo riguardo, occorre rilevare come la proposta di emendamento adottata dal Parlamento abroga la presente disposizione⁵⁴.

6. Verso il superamento del criterio dello Stato di primo ingresso: il meccanismo di assegnazione degli oneri

L'obiettivo di garantire il rapido accesso alla procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato si completa con la previsione del criterio dello Stato di primo ingresso che in via residuale copre tutte le situazioni non disciplinate espressamente dal regolamento in esame. Come noto, l'art. 3, par. 2, del

⁵¹ Il par. 2 dell'art. 13 del regolamento Dublino III concerne i casi in cui sia dimostrato che il richiedente protezione internazionale, prima di presentare la propria istanza, abbia soggiornato per un periodo continuato di cinque mesi in un altro Stato membro che sarà considerato competente per l'esame del caso in questione. In questo caso laddove il richiedente abbia soggiornato per più di cinque mesi in vari Stati membri detta competenza spetta allo Stato di ultimo soggiorno.

⁵² V.: Emendamenti 118 -119 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

⁵³ V.: Art. 17 della proposta di riforma ai sensi della quale quando la richiesta di protezione internazionale è presentata nell'area di transito aeroportuale di uno Stato membro da un cittadino di uno Stato terzo o apolide, questo Stato membro sarà competente a esaminare la domanda. La medesima formulazione si rinveniva nell'art. 12 del regolamento Dublino II.

⁵⁴ V.: Emendamento 121 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

regolamento Dublino III lascia invariato l'art. 13 del regolamento Dublino II, stabilendo che laddove lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo non possa essere designato sulla base dei criteri sopra enunciati, la competenza spetterà al primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Il criterio in parola rimane invariato anche nella formulazione dell'art. 3, par. 2, della proposta di riforma. In realtà, a questo riguardo la relazione del Comitato Libe apporta una fondamentale modifica alla proposta iniziale della Commissione europea rilevando come il criterio dello Stato di primo ingresso non debba più trovare applicazione automatica. Nei casi in cui il richiedente asilo non presenti un collegamento effettivo con un particolare Stato membro sarà automaticamente assegnato a un paese che se ne prenderà cura e esaminerà la sua richiesta di protezione internazionale. L'individuazione del Paese competente sarà effettuata mediante un meccanismo di assegnazione automatico e permanente basato sulla chiave di distribuzione degli oneri contemplata dal regolamento stesso⁵⁵.

Il dibattito inter-istituzionale per la definizione del nuovo assetto del sistema di Dublino si è incentrato sull'analisi di due opzioni che mirano a renderlo più efficiente. La prima fa perso su un meccanismo di ricollocazione che dovrebbe essere applicato in situazioni in cui un ampio e sproporzionato flusso di cittadini di paesi terzi produca una significativa domanda sul sistema di asilo di uno Stato membro. La seconda mira a ridimensionare il ricorso al criterio dello Stato di primo ingresso e d'ingresso irregolare mediante l'applicazione di una chiave di distribuzione che rifletta la relativa dimensione, peso e capacità di assorbimento degli Stati membri. Il ricorso alla suddetta chiave di distribuzione sarebbe comunque ridimensionato dalla prevalenza accordata ai criteri dell'unità familiare, interesse superiore del minore e possesso di un permesso di soggiorno o visto⁵⁶.

La redistribuzione degli oneri comporta una deroga al principio secondo cui una domanda di protezione internazionale debba essere esaminata dallo Stato membro individuato come competente sulla base dei criteri stabiliti dal sistema Dublino. A questo fine, la proposta di riforma contempla la creazione di un sistema automatizzato che avrà il compito di indicare i casi in cui il numero di domande spettanti a un determinato Stato membro superi del 150% il numero di riferimento a esso assegnato sulla base di una chiave di distribuzione che terrà conto del peso demografico e del prodotto interno lordo di detto Stato membro⁵⁷. Il sistema automatizzato provvederà a utilizzare la medesima chiave di distribuzione per

⁵⁵ A questo riguardo vedi emendamento 166 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

⁵⁶ V.: Comunicazione della Commissione del 6 aprile 2016, *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*, COM (2016) 197 final, punto a), p. 7-8.

⁵⁷ V.: Articoli 34 e 35 della proposta di riforma. Ai sensi dell'art. 44 della proposta di riforma il sistema automatizzato sarà composto da un sistema centrale e da una infrastruttura di comunicazione fra il sistema centrale e le infrastrutture nazionali. L'Agenzia europea per la gestione su larga scala dei sistemi IT, istituita dal regolamento 1077/2011 dovrebbe essere responsabile della preparazione, sviluppo e gestione operativa del sistema centrale e della infrastruttura di comunicazione fra il sistema centrale e le infrastrutture nazionali. Le infrastrutture nazionali dovrebbero esser gestite invece dagli Stati membri.

determinare gli Stati membri che sono competenti per un numero di domande inferiore rispetto al proprio numero di riferimento e a determinare lo Stato di ricollocazione. A questo riguardo, occorre rilevare come la proposta di emendamento adottata con risoluzione del Parlamento europeo elimina il riferimento al surplus del 150% per l'attivazione del meccanismo di assegnazione⁵⁸.

La disciplina prevede gli obblighi posti in capo allo Stato beneficiario e allo Stato di ricollocazione⁵⁹. Secondo la proposta della Commissione, qualora uno Stato membro decida di non partecipare al meccanismo di redistribuzione sarà tenuto a pagare un contributo per ciascun richiedente che avrebbe altrimenti accolto in un periodo prestabilito⁶⁰. A questo riguardo, occorre rilevare come la proposta di emendamento del Parlamento elimina tale previsione sostituendola con una diversa tipologia sanzionatoria per gli Stati membri inadempienti (vedi *infra*)⁶¹.

La prospettata eliminazione del criterio del Paese di primo ingresso risponde evidentemente all'esigenza di porre un argine allo squilibrio nella ripartizione degli oneri che si è verificato nell'attuazione del sistema di Dublino a svantaggio degli Stati frontalieri con gravi conseguenze per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Una tale innovazione, peraltro, trova il proprio fondamento giuridico nel principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri che è sancito dall'art. 80 TFUE quale cardine per l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione.

7. Rilievi conclusivi

Le soluzioni prospettate nella relazione del Comitato Libe e recepite nella proposta di emendamento del Parlamento europeo mirano a orientare i negoziati sul regolamento Dublino IV verso il superamento dei limiti strutturali dell'attuale sistema d'asilo.

In primo luogo, il prospettato superamento del criterio del paese di primo ingresso unitamente alla previsione di un sistema automatizzato per procedere all'assegnazione degli oneri e delle responsabilità potrebbe alleggerire gli oneri che gravano sugli Stati membri frontalieri ai quali spetterebbe solo un primo esame di ammissibilità delle situazioni di ciascun richiedente asilo che arrivi sul loro territorio da un paese sicuro. A questo riguardo, infatti, la relazione del Comitato Libe specifica che i Paesi frontalieri

⁵⁸ V.: Emendamento 167 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

⁵⁹ Gli articoli 38 e 39 della proposta di riforma e gli emendamenti 180-192 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

⁶⁰ V.: Art. 37 della proposta di riforma ai sensi del quale uno Stato membro può entro tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento e alla fine di un periodo di ventidue mesi comunicare al sistema automatizzato rimanere fuori dal meccanismo e pagare una somma di 250,000 euro per ciascun richiedente che avrebbe altrimenti accolto sul suo territorio a titolo di solidarietà finanziaria.

⁶¹ V.: Emendamento 178 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017.

continueranno a svolgere una fondamentale opera di “filtro” per evitare la ricollocazione dei richiedenti che non hanno *chance* di soddisfare i criteri per ricevere la protezione internazionale nei paesi con cui presentano un collegamento effettivo.

In secondo luogo, il meccanismo d’individuazione degli Stati membri competenti a esaminare le domande d’asilo nei termini delineati dalla proposta della Commissione rischia di risultare non in linea con lo sviluppo di un sistema che dovrebbe essere incentrato sul rispetto della dignità delle persone e dei diritti umani fondamentali riconosciuti dalle Carta dell’Unione europea. A questo riguardo, la relazione del Comitato Libe propone di prevedere casi in cui possa rilevare la scelta dei soggetti che sono i materiali beneficiari della normativa in esame, ossia gli stessi richiedenti asilo. La proposta di emendamento, infatti, suggerisce di tenere conto delle preferenze di paese espresse dalle persone coinvolte, concedendo loro di scegliere tra i quattro paesi che in quel dato momento avranno ricevuto il numero più esiguo di richiedenti asilo sulla base della ricollocazione dei oneri effettuata secondo la suddetta chiave di distribuzione⁶². Sempre in tale prospettiva, è contemplata la “collocazione di gruppi” che consente ai richiedenti asilo di registrarsi congiuntamente in un numero massimo di trenta per ottenere il trasferimento nello stesso Stato membro. Questa possibilità, tuttavia, non consente la scelta dello Stato di destinazione ma solo il mantenimento di legami fra individui basati su una conoscenza esistente già nel paese d’origine oppure realizzatasi durante il viaggio verso le coste europee⁶³.

In terzo luogo, l’effettivo funzionamento del meccanismo di assegnazione degli oneri potrebbe essere rafforzato dalla previsione di sanzioni per gli Stati inadempienti. A questo riguardo, la relazione del Comitato Libe individua quale rimedio all’inadempienza degli Stati membri la sospensione della ripartizione degli oneri in base alla chiave di distribuzione. Come già posto in rilievo, infatti, gli Stati frontalieri che non svolgeranno la loro funzione di filtro e controllo non potranno usufruire della ricollocazione dei richiedenti asilo verso altri Stati membri mentre gli altri Stati membri che non vogliono accettare la ricollocazione non potranno usufruire dei fondi dell’Unione europea⁶⁴.

Le proposte di emendamento all’originaria formulazione del progetto di riforma del sistema di Dublino, da ultimo presentate dal Parlamento europeo, presentano senza dubbio il pregio di superare le principali criticità del sistema di determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande d’asilo. Il superamento del criterio dello Stato di primo ingresso e la previsione di un meccanismo di assegnazione

⁶² V.: Emendamento 173 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017 che introduce l’art. 36, par. 1 *quater* alla proposta di riforma della Commissione.

⁶³ V.: Emendamento 199 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017 che introduce l’art. 41, par. 2 alla proposta di riforma della Commissione.

⁶⁴ V.: Emendamento 202 della risoluzione del Parlamento del 6 novembre 2017 che introduce gli articoli 43 a) e 43 b) alla proposta di riforma presentata dalla Commissione.



automatica, infatti, potrebbero portare a una più equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri nel rispetto dei diritti umani fondamentali sanciti dalla Carta dell'Unione europea. Al momento, tuttavia, occorre rilevare come l'esito dei negoziati in seno al Consiglio appaia quantomeno incerto a causa della mancanza di un accordo politico a livello del Consiglio.