



L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione

Teresa Maria Moschetta*

SOMMARIO: 1. L'esigenza di superare l'*impasse* Dublino e la proposta di regolamento su asilo e immigrazione. 2. – La posizione “aggravata” per gli Stati di primo ingresso a criteri “invariati”. 3. – Il rispetto dell'unità familiare e le situazioni di dipendenza interpersonale. 3.1. – La specificità della tutela per i minori non accompagnati. 4. – I criteri dei legami già esistenti tra richiedente asilo e Stato competente. 5. – La presenza sul territorio di uno Stato e la questione dell'ingresso irregolare. 6. – Rilievi conclusivi sulla sostenibilità del sistema nel rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

1. Le regole e i meccanismi che determinano la competenza a esaminare le domande di protezione internazionale, presentate nel territorio dell'Unione europea, costituiscono al contempo “pietra miliare” della normativa sovranazionale in materia di asilo e “punto focale” delle criticità che attengono alla sua applicazione. Come noto, infatti, il complesso di norme che compongono quello che è comunemente denominato “sistema Dublino” dovrebbe consentire di determinare con “chiarezza, praticità e rapidità” lo

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre.

Stato membro cui è attribuita la responsabilità non solo di riconoscere lo *status* di rifugiato in capo agli individui che ne facciano richiesta, ma anche di garantire loro i diritti fondamentali associati a tale status, in ossequio alle norme di diritto internazionale, alle disposizioni del Trattato e della Carta dei diritti fondamentali nonché delle norme di diritto derivato dell'Unione europea. E altrettanto noto, tuttavia, come tale sistema sia ormai vittima di una "crisi perenne" determinata sicuramente dall'intensificarsi della pressione migratoria alle frontiere degli Stati membri dell'Unione ma anche da un approccio frammentario e particolaristico, ispirato da egoismi nazionali, che ha determinato una sostanziale mancanza di coerenza nell'attuazione di tali regole in ciascuno Stato membro e nell'Unione nel suo complesso¹.

Di qui l'esigenza di rivedere tali criteri e meccanismi mediante un complessivo ripensamento del sistema Dublino volto a superare tali particolarismi ed esprimere quello spirito di solidarietà che dovrebbe sottendere azioni "autenticamente" comuni in materia di asilo e immigrazione. La prima proposta della Commissione europea in tal senso risale al 2016 e dal quel momento le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione europea sembrano avviluppati in un pantano di recriminazioni e più o meno dissimulati interessi nazionali che contraddicono la dimensione sovranazionale delle questioni da affrontare, ponendo spesso al centro del dibattito numeri e non individui².

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre.

¹ Sulla crisi del sistema europeo d'immigrazione e asilo, *ex multis*, vedi: B. NASCIBENE, *La dimensione interna ed esterna della politica d'immigrazione e asilo. Principi e valori*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 267; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, 2019, Torino, *passim*; N. RUCCIA, *Crisi dell'asilo, integrazione europea e metodo intergovernativo: osservazioni critiche*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 363; G. CAGGIANO, *Are you Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security and Justice*, 2018, p. 7; C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, 2018, p. 28; F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, p. 1; G. SCIORTINO, *Le tensioni strutturali del regime europeo dell'asilo in prospettiva storica*, in G. NESI (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, p. 17; P. MORI, *Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 103.

² Sul tema vedi: M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. MITSILEGAS, V. MORENO-LAX, N. VAVOULA (eds), *Securitising Asylum Flows. Deflection, Criminalization and Challenges for Human Rights*, Hardback, 2020, p. 196; G. MORGESE, *Dublin System, "Scrooge-Like" Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, p. 85; P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento Dublino III*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 267; T. M. MOSCHETTA, *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino*, in *federalismi.it*, 2018, p. 1; L. RIZZA,

L'ultimo approdo di questo estenuante *iter* di riforma è rappresentato dalla recente comunicazione della Commissione europea sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo che esplicitamente propone un "nuovo inizio" per la gestione dei flussi migratori basato su un approccio onnicomprensivo inteso ad esprimere ed attuare i principi cardine della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea³.

Il Patto in questione comprende una serie di proposte volte a modificare o abrogare l'attuale quadro normativo sovranazionale. In tale contesto, si colloca la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (d'ora in avanti proposta di regolamento) che, almeno dal suo titolo, sembrerebbe voler suggerire la volontà di un cambio di rotta rispetto alle costanti criticità che hanno caratterizzato le riforme finora realizzate del sistema Dublino, con riferimento ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande di protezione internazionale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea⁴.

Il focus del dibattito sulla riforma dell'attuale quadro normativo, che ha portato alla polarizzazione delle posizioni degli Stati membri nel processo legislativo a livello sovranazionale, concerne in particolare il definitivo superamento del criterio dello Stato di primo ingresso che da "criterio residuale" enunciato nel regolamento Dublino è divenuto nella sua prassi applicativa "criterio prevalente" del meccanismo di ripartizione degli oneri, contraddicendo nei fatti quello spirito di solidarietà che ai sensi dell'art. 80 TFUE dovrebbe costituire la chiave di volta delle politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione⁵.

La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, p. 1; J. BAST, *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in *European Public Law*, 2016, p. 289; G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *SidiBlog*, 26 giugno 2016.

³ Vedi comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 Final, 23 settembre 2020. Per i primi commenti della proposta in esame vedi: A. DE PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *rivista.eurojus.it*, 2020; P. DE PASQUALE, *Il patto per l'immigrazione e l'asilo: più luci che ombre*, in *Aisdue Focus "La proposta di patto su immigrazione e asilo"*, 5 ottobre 2020.

⁴ Vedi proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX (Fondo asilo e migrazione), COM (2020) 610 Final, del 23 settembre 2020. La proposta di regolamento ingloba i criteri per la determinazione della competenza a esaminare le domande d'asilo disciplinati dal regolamento (UE) 2013/604.

⁵ Sui temi in questione vedi: G. CAGGIANO, *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione?"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 553; ID., *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche*

Sotto questo profilo, andando oltre la retorica che spesso accompagna proposte normative che vertono su “questioni sensibili” per gli Stati membri, non si può non rilevare come la nuova proposta di regolamento della Commissione sembra lasciare sostanzialmente inalterato l'impianto dei criteri di competenza ora in vigore, deludendo così le attese di quanti auspicavano un autentico cambio di rotta e di quegli Stati frontalieri che ormai da troppi anni sono chiamati ad assumersi l'insostenibile onere della gestione della pressione migratoria alle frontiere esterne dell'Unione, con le conseguenti responsabilità di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo che ottengano il riconoscimento dei diritti relativi al loro *status*. Come noto, la crisi del sistema Dublino deriva appunto dai limiti delle capacità ricettive dagli Stati di primo ingresso con la conseguente violazione dei diritti umani fondamentali dei richiedenti asilo a fronte di una sostanziale inerzia degli Stati membri non esposti direttamente ai flussi migratori e preoccupati soltanto di limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione europea⁶.

Il presente commento vuole svolgere un'analisi della proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea, partendo proprio da una riflessione in merito al suo impatto sulla posizione degli Stati frontalieri. L'intento non è quello di aderire a una prospettiva “stato centrica” che si basa sulla logica dei “pesi e contrappesi” nella distribuzione degli oneri, quanto piuttosto interrogarsi sulla coerenza delle modifiche proposte rispetto all'obiettivo di garantire i diritti umani fondamentali delle persone coinvolte come affermato in più occasioni dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Con tale analisi, pertanto, s'intende considerare in quale misura le limitate modifiche apportate ai criteri di competenza dalla proposta di regolamento siano effettivamente in grado di rispondere non solo ai desiderata dei richiedenti asilo, ma anche alle reali possibilità che essi trovino negli Stati membri condizioni dignitose di accoglienza ed integrazione.

2. Una delle criticità principali che attengono al funzionamento del sistema Dublino concerne la centralità degli Stati frontalieri i cui confini

intergovernative, condivisione delle responsabilità e tutela dei diritti degli individui, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, *passim*; C. DI STASIO, *La crisi del “sistema europeo comune d'asilo” (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 209.

⁶ Sul tema vedi: M. CARTA, *Il criterio dello Stato di primo ingresso secondo il regolamento Dublino III in occasione degli interventi search and rescue (SAR)*, in *federalismi.it*, 26 dicembre 2018; M. DI FILIPPO, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, 2015, p. 47; G. CAGGIANO, *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*, 2011, p. 45.

costituiscono la porta d'ingresso dei cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio dell'Unione europea. Essi, infatti, oltre a dover garantire le prime forme di soccorso e assistenza agli individui che presentino istanza di protezione internazionale, sono chiamati a svolgere un ruolo di fulcro del meccanismo di ripartizione degli oneri, individuando lo Stato membro cui chiedere la presa in carico del richiedente asilo in base ai criteri di competenza stabiliti dalla normativa sovranazionale. Qualora l'applicazione di tali criteri non consenta di individuare un collegamento effettivo tra il richiedente e uno Stato membro, la responsabilità di esaminare la domanda di protezione internazionale rimane in capo allo Stato di primo ingresso che in tal modo diviene "suo malgrado" esclusivo protagonista del sistema Dublino in tutte le sue fasi, dovendo garantire ai richiedenti che rispondano ai requisiti definatori di "rifugiato" o di "titolare della protezione sussidiaria" i diritti associati a tali status⁷.

La proposta di regolamento della Commissione europea, che dovrebbe abrogare l'attuale sistema Dublino, non sembra possa modificare l'attuale scenario, poiché la centralità dello Stato di primo ingresso non viene affatto ridimensionata, anzi appare aggravata da alcuni oneri aggiuntivi che pongono seri dubbi sulla sostenibilità del sistema. Nel nuovo quadro normativo prospettato dal progetto di regolamento, infatti, lo Stato membro cui sia presentata una domanda di protezione internazionale da parte di un cittadino di uno stato terzo o da un apolide, giunto "legalmente" o "illegalmente" nel suo territorio ovvero nelle sue zone di transito e di frontiera, è tenuto a individuare lo Stato membro competente ad esaminare tale domanda, applicando i criteri enunciati dallo stesso regolamento nell'ordine *ivi* stabilito alla luce della situazione esistente al momento della sua prima registrazione⁸. A questo riguardo, appare interessante rilevare come il richiedente protezione internazionale sia obbligato a presentare la sua domanda nello Stato di primo ingresso ed a permanere in detto Stato nelle more della procedura per la determinazione del criterio di competenza applicabile al caso di specie⁹.

Ad aggravare ulteriormente la posizione degli Stati frontalieri interviene anche una proposta di modifica della definizione di richiedente asilo che dovrebbe comprendere anche i soggetti cui sia stata concessa protezione immediata ai sensi della proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e di

⁷ Vedi sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 2019, causa C-391/16, *M (revoca dello status di rifugiato)*, ECLI:EU:C:2019:403, punti 92-99. Sul tema vedi: A. FAVI, *Sulla revoca, cessazione o rifiuto dello status di rifugiato: il sistema di protezione internazionale previsto dal diritto dell'Unione deve rispettare il livello minimo di tutela previsto dalla Convenzione di Ginevra*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p.1.

⁸ Vedi articoli 8 e 14 della proposta di regolamento.

⁹ Vedi art. 9 della proposta di regolamento.

forza maggiore; in questo caso, infatti, lo Stato che abbia concesso tale protezione (verosimilmente lo Stato di primo ingresso nel territorio dell'Unione) diverrà direttamente responsabile dell'esame della domanda d'asilo senza dover previamente determinare lo Stato membro competente, realizzandosi in tal modo una sorta di "inversione gerarchica" dei criteri di competenza stabiliti nel regolamento¹⁰.

D'altro canto, lo stesso Stato di primo ingresso deve anche assicurare che sia preservato lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e in tal senso la proposta di regolamento prescrive che, qualora non sia effettuato il controllo di sicurezza di cui all'art. 11 della proposta di regolamento screening, lo Stato in cui sia stata registrata la domanda di protezione internazionale dovrà "non appena possibile" esaminare se vi siano ragionevoli motivi per considerare il richiedente in questione un pericolo per la sua sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, divenendo, in caso affermativo, lo Stato membro competente ad esaminare tale domanda. La proposta di regolamento sembra così inserire surrettiziamente un nuovo criterio che riconduce l'esame della domanda d'asilo alla responsabilità dello Stato frontaliero questa volta non in "via prevalente" - come nel caso del criterio dello Stato che abbia concesso protezione immediata al richiedente - né in via residuale - come nel caso del criterio dello "Stato di primo ingresso" - ma in termini propedeutici all'applicazione degli altri criteri stabiliti in ordine gerarchico dal regolamento stesso¹¹.

L'ampliamento delle condizioni che consentono di ricondurre la competenza ad esaminare le domande d'asilo allo Stato di primo ingresso conferma le preoccupazioni inerenti ai limiti entro cui sia possibile applicare tali criteri in modo asettico prescindendo dalle condizioni materiali in cui viene a trovarsi il richiedente protezione internazionale¹². Un tale limite non

¹⁰ Vedi art. 2, lett. c) della proposta di regolamento in esame che fa riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM (2020) 613 Final, del 23 settembre 2020.

¹¹ Vedi art. 8, par. 4 della proposta di regolamento in esame che fa riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, COM (2020) 612 Final, del 23 settembre 2020.

¹² A questo riguardo, la Corte di giustizia ha da tempo chiarito come non sia possibile il trasferimento di un richiedente asilo verso uno Stato membro le cui "carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza (...) costituiscano motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani e degradanti". Alla luce dell'introduzione dell'obbligo per il richiedente asilo di presentare la sua domanda nello Stato di primo ingresso, infatti, appare evidente come tale approccio possa considerarsi estensibile anche alle ipotesi di permanenza di un richiedente asilo in detto Stato qualora esso diventi competente a esaminare la domanda d'asilo in base ai criteri stabiliti nel regolamento. Vedi sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, causa C-411/10, *N.S. e a.*

richiede necessariamente che si riscontrino situazioni eccezionali di disfunzioni nei sistemi di accoglienza di uno Stato membro che costituiscano un rischio generale per i richiedenti asilo. Le Corte di giustizia nella sentenza *Jawo*, infatti, ha esteso le condizioni poste come limite all'applicazione dei criteri di competenza a esaminare le domande d'asilo e al conseguente trasferimento o permanenza del richiedente in tale Stato, andando oltre la definizione di "carenze sistemiche" a carattere generale che possano configurare il rischio di trattamenti inumani o degradanti e prospettando la ricorrenza a livello individuale di situazioni di "estrema deprivazione materiale che non (gli) consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana"¹³.

Sebbene la Corte abbia precisato che le disparità esistenti tra i servizi sociali e di assistenza degli Stati membri non siano configurabili come limite all'applicazione dei criteri di competenza a esaminare le domande d'asilo, appare evidente come la riforma del quadro normativo in vigore non possa non tenere conto della possibilità che un richiedente protezione internazionale possa godere di condizioni materiali dignitose nello Stato membro che prende in carico la sua domanda di protezione internazionale e dunque la responsabilità di offrirgli condizioni di integrazione nel periodo di soggiorno obbligatorio in detto Stato, che nella proposta di regolamento è stato ridotto a tre anni per arginare il fenomeno dei movimenti secondari irregolari tra Stati membri. A questo riguardo, occorre rilevare come la previsione di strumenti estemporanei di ripartizione dei richiedenti asilo o l'attivazione dei meccanismi di solidarietà contemplati nella proposta di regolamento non possano risultare sufficienti a far fronte alle disparità nei sistemi di accoglienza dei diversi Stati membri¹⁴.

ECLI:EU:C:2011:865, punto 86. Lo stesso regolamento Dublino III accoglie e codifica tale orientamento nell'art. 3, par. 2.

¹³ Vedi sentenza del 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*, ECLI:EU:C:2019:218, punti 91-98. Con tale pronuncia, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea ha affermato che in tali fattispecie sia possibile considerare anche situazioni in cui "il richiedente protezione internazionale possa dimostrare l'esistenza di circostanze eccezionali relative al suo caso particolare che comporterebbero, in caso di trasferimento verso lo Stato membro di regola competente, che lo stesso venga a trovarsi a causa della sua particolare vulnerabilità, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale (...) dopo che sia stato riconosciuto il beneficio della protezione internazionale".

¹⁴ Sul tema vedi: G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Annali Aisdue, Focus "La proposta di patto su immigrazione e asilo"*, 23 ottobre 2020.

Il punto focale rimane dunque l'alleggerimento della pressione che inevitabilmente un sistema così congeniato determina sugli Stati frontalieri di primo ingresso, che nel perdurare degli attuali trend applicativi dei criteri di competenza sono destinati a vedere immutata la loro posizione di Stati su cui grava l'onere dell'esame delle domande d'asilo, con l'aggravio di nuovi oneri riguardanti la sicurezza del sistema e la protezione delle garanzie minime da accordare agli individui coinvolti. In tale prospettiva, appare importante verificare se e in quale misura le modifiche apportate ai criteri di competenza possano consentire un allargamento delle maglie della loro applicazione. Nel permanere dell'applicazione gerarchica dei criteri di competenza, infatti, tanto più ampie sono le ipotesi di applicazione di ciascun criterio tanto più si potrebbe auspicare una diminuzione del ricorso al criterio residuale dello Stato di primo ingresso.

In tal modo si potrebbe prospettare la possibilità che si realizzi il duplice vantaggio di tener conto delle legittime attese dei richiedenti e di alleggerire il ruolo degli Stati frontalieri, non soltanto nelle situazioni emergenziali ma anche nel fisiologico funzionamento di un sistema che deve basarsi sulla reciproca fiducia e sull'equa ripartizione degli oneri tra Stati membri.

3. La proposta di regolamento della Commissione europea conferma sostanzialmente l'impianto dei criteri di competenza del sistema Dublino che possono essere enucleati in tre categorie fondamentali concernenti: a) il rispetto dell'unità familiare e la protezione dei minor; b) il riconoscimento dei diritti in precedenza acquisiti dal richiedente protezione internazionale all'interno di uno Stato membro; c) la rapida definizione della posizione giuridica dei soggetti che non presentino alcun collegamento effettivo con alcun Stato membro dell'Unione europea. Ciascuno dei criteri *ivi* enunciati, tuttavia, contiene delle modifiche che potrebbero lasciare pensare alla possibilità di una redistribuzione *de facto* della responsabilità di esaminare le domande d'asilo tra un maggior numero di Stati membri, consentendo di alleggerire la posizione degli Stati di primo ingresso, almeno nella fase della verifica dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria nel territorio dell'Unione europea¹⁵.

Partendo dalla prima categoria in questa sede individuata - cui sono riconducibili i criteri da applicare per primi ai fini dell'individuazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda d'asilo - la proposta di regolamento conferma la particolare rilevanza che il sistema Dublino accorda

¹⁵ In questa sede si propone la definizione delle categorie cui sono riconducibili i criteri di competenza nell'attuale sistema Dublino già esaminata in T. M. Moschetta, *op. cit.*, p. 5 ss.

alla preservazione dei legami familiari e alla tutela dei minori nel rispetto del principio dell'interesse superiore del minore che deve ispirare l'esame delle domande di protezione internazionale, presentate da minori non accompagnati¹⁶.

In via generale, la proposta di regolamento amplia la nozione di "familiare" al fine di individuare ogni "collegamento significativo" tra la persona interessata e lo Stato membro responsabile. In tale nozione, infatti, sono inclusi anche i fratelli del richiedente e ogni rapporto familiare che si sia creato dopo aver lasciato il paese d'origine ma prima dell'arrivo sul territorio dello Stato membro. Questa modifica è volta a tenere conto della dimensione fattuale dei recenti flussi migratori che vedono allungarsi i periodi di permanenza al di fuori dei paesi d'origine nei campi profughi prima di raggiungere il territorio dell'Unione europea e ad arginare il fenomeno dei movimenti non autorizzati. L'efficacia nell'applicazione del criterio dell'unità familiare dovrebbe essere assicurata da norme più flessibili concernenti le prove da produrre per stabilire i legami tra le persone coinvolte, escludendo le prove documentali originali e i test del DNA nei casi in cui le prove circostanziali siano coerenti, verificabili e sufficientemente dettagliate¹⁷.

Nella proposta di regolamento rimangono invariate le norme concernenti l'esame congiunto delle domande d'asilo presentate da richiedenti di uno stesso nucleo familiare purché ci sia una espressione di desiderio in tal senso. Dunque, la competenza spetterà allo Stato membro presso cui è pendente l'esame di merito della domanda di un familiare del richiedente asilo ovvero allo Stato membro che i criteri indicano responsabile della presa in carico del maggior numero di membri di una stessa famiglia, nel caso di più domande presentate contemporaneamente, oppure allo Stato competente ad esaminare la domanda del richiedente più anziano, come criterio residuale laddove non sia possibile stabilire altrimenti la competenza¹⁸.

L'unità e il ricongiungimento familiare trova riconoscimento anche nelle disposizioni che prevedono deroghe all'applicazione gerarchica dei criteri di

¹⁶ Sul tema vedi: M. CASTIGLIONE, *L'interesse superiore del minore al ricongiungimento familiare tra sovranità statale e regolamento Dublino III*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, p. 110; A. DI PASCALE, C. CUTTITTA, *La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, p. 1; C. FRATEA, *La tutela del diritto all'unità familiare e i meccanismi di protezione dei minori migranti nel sistema europeo comune di asilo alla luce della proposta di rifusione del regolamento*, in *Rivista di cooperazione giuridica internazionale*, 2018, p. 129; A.L. SCIACOVELLI, *Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 499.

¹⁷ Vedi proposta di regolamento, punti 47 e 48. In particolare, art. 2, lettere g) e h).

¹⁸ Vedi articoli 16 e 17 della proposta di regolamento.

competenza. La proposta di regolamento conferma il ricongiungimento familiare quale obbligo per gli Stati membri nel caso in cui si realizzino condizioni di particolare dipendenza interpersonale ovvero quale condizione per l'applicazione della clausola di sovranità¹⁹. A questo riguardo, occorre sottolineare come la nuova formulazione del testo aggiunga alle ipotesi già contemplate dalla disciplina in vigore anche l'esistenza di un "grave trauma" subito dal richiedente o dalla persona a cui il richiedente sarà ricongiunto²⁰. Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, invece, il nuovo testo del regolamento riduce l'ambito di applicazione della disposizione a genitori e figli escludendo i fratelli. Tale modifica, non solo contraddice l'orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia che tende ad interpretare estensivamente i rapporti familiari rilevanti, ma mina anche la coerenza interna al testo dato che la proposta di regolamento estende la nozione di familiare anche ai fratelli²¹.

In ogni caso il ricongiungimento potrà avvenire solo previa verifica della capacità di assistenza dei soggetti coinvolti, anche nel caso in cui il figlio o il genitore sia legalmente residente sul territorio dello Stato membro in cui il richiedente si trova, al fine di assicurare il rispetto della *ratio* che sottende il ricongiungimento familiare per motivi di dipendenza interpersonale. Non appare chiara, invece, la portata della condizione secondo cui il ricongiungimento sia possibile solo se i legami familiari esistano già prima dell'arrivo del richiedente sul territorio dello Stato membro trattandosi come già posto in rilievo di genitori e figli. Le lacune e incongruenze riscontrate nell'esame del criterio in parola si auspica possano trovare una definizione nell'esercizio delle competenze normative a carattere delegato della Commissione europea, che ai sensi dell'art. 24 par. 3 della proposta di regolamento adotta atti che integrano o modificano aspetti non essenziali dell'atto legislativo di base con riferimento ai suoi aspetti applicativi.

3.1. Una posizione peculiare è riconosciuta ai minori non accompagnati cui si applicano "solo" i criteri enunciati nella disposizione della proposta di regolamento loro dedicata. In tal senso, il nuovo testo stabilisce una gerarchia

¹⁹ Vedi articoli 24 e 25 della proposta di regolamento. Sul tema vedi: M. FERRI, *Il rapporto tra clausola di sovranità e diritti fondamentali: riflessioni critiche a partire dalla sentenza della Corte di giustizia M.A., S.A, A.Z, sui trasferimenti Dublino verso il Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 1; V. PETRALIA, *Clausola di sovranità e tutela dei diritti umani nel sistema Dublino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 553.

²⁰ Sul tema vedi: P. CASTELLI GATTINARA, A. ONOFRI, *La salute psichica e il lavoro terapeutico con i rifugiati e i richiedenti asilo con gravi esperienze traumatiche*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2018, p. 1.

²¹ Sul tema vedi sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2012, causa C-245/11, *K c. Bunesasyland*, ECLI:EU:C:2012:685, punti 36-43.

interna tra i criteri di competenza applicabili alle domande presentate da minori non accompagnati²².

Il primo di tali criteri concerne la presenza di un familiare in uno Stato membro dell'Unione che sarà competente a esaminare la domanda di protezione internazionale. A questo riguardo, è posto un distinguo: nel caso in cui il minore sia sposato, la competenza a esaminare la sua domanda d'asilo sarà riconducibile allo Stato membro in cui il coniuge risieda legalmente altrimenti la competenza spetterà allo Stato membro in cui il padre, la madre o altro adulto responsabile del minore nonché il fratello risiedano legalmente. Il requisito della residenza legale dei familiari è dunque condizione imprescindibile nella rilevazione dei legami familiari del minore²³.

Il secondo di tali criteri applicabili ai minori concerne la presenza di un parente legalmente residente in uno Stato membro - ossia zii adulti o nonni - indipendentemente che il richiedente sia nato in matrimonio o meno o sia stato adottato. In questo caso la competenza spetterà a tale Stato membro, subordinatamente all'accertamento che il parente in questione possa prendersi cura del richiedente asilo e purché non sia dimostrabile che tale scelta contrasti con l'interesse superiore del minore. Tale principio condiziona anche l'applicazione dei due criteri menzionati nel caso in cui il minore richiedente abbia familiari o parenti presenti in più di uno Stato membro²⁴.

La proposta di regolamento modifica l'attuale disciplina concernente il criterio di competenza da applicare nel caso in cui non sia possibile rilevare legami familiari o parentali del minore con soggetti che risiedano legalmente in uno degli Stati membri, non risolvendo tuttavia le questioni interpretative rilevate in relazione alla tutela dei diritti del minore. L'art. 15, par. 5, infatti, stabilisce che in questo caso la competenza spetterà allo Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale del minore è stata registrata per la prima volta. Come noto, sul punto si era pronunciata la Corte di giustizia prima dell'entrata in vigore del regolamento Dublino III, specificando che la competenza dovesse ricadere sullo Stato membro in cui effettivamente il minore venga a trovarsi a prescindere se il richiedente abbia presentato in precedenza una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro²⁵.

La *ratio* dell'interpretazione della Corte risiedeva nelle necessità d'evitare il trasferimento del minore con conseguente prolungamento delle procedure

²² Vedi art. 15, par. 1 della proposta di regolamento.

²³ Vedi art. 15, par. 2 della proposta di regolamento.

²⁴ Vedi art. 15, paragrafi 3 e 4 della proposta di regolamento.

²⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2013:367, punti 45-49.

per il riconoscimento della protezione internazionale²⁶. La modifica introdotta dalla nuova proposta di regolamento smentisce, dunque, quanto affermato nella sentenza menzionata anche se il suo effetto sui tempi di conclusione della procedura è ridimensionato dall'obbligo per il richiedente asilo (anche se minore) di permanere nello Stato di primo ingresso, che è anche lo Stato in cui deve essere depositata la richiesta di protezione internazionale²⁷. In tal modo, tuttavia, si rischia di confermare l'applicazione di tale criterio in termini avulsi dall'effettiva valutazione dell'interesse superiore del minore che comprende anche la considerazione della sua opinione e della possibilità che per lui si realizzi un effettivo benessere e sviluppo sociale²⁸.

I criteri di competenza applicabili alla posizione del minore non accompagnato non sembrano, dunque, aprire particolari prospettive di miglioramento del sistema Dublino sotto il duplice profilo della particolare tutela da accordare ai soggetti vulnerabili e della posizione dello Stato di primo ingresso nel garantire condizioni dignitose di accoglienza e integrazione del richiedente asilo. Venendo ora ad analizzare la possibilità di ampliare le maglie di applicazione di tali criteri di competenza riservati ai minori non accompagnati, sarebbe possibile intravedere due possibili vie.

La prima via "interpretativa" concerne la stessa definizione di minore alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia. A questo riguardo, la proposta di regolamento conferma che debba intendersi per minore qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che non abbia raggiunto il diciottesimo anno d'età. A fini dell'applicazione dei criteri specificamente previsti per tali soggetti, è fondamentale stabilire quale sia il momento rilevante nell'accertamento dell'età del minore, che nelle more delle procedure potrebbe raggiungere la maggiore età. La questione è stata oggetto di due recenti pronunce della Corte di giustizia in cui viene precisato che il requisito della "minore età" va riferito al momento in cui il soggetto presenta

²⁶ Sentenza *MA c. Secretary of State for the Home Department*, cit. punti 54-56.

²⁷ Sul punto occorre rilevare come la sentenza da ultimo citata fosse stata accolta dalla Proposta di regolamento COM (2014/382 Final) che prevedeva la modifica dell'art. 8 del regolamento Dublino III con l'introduzione della condizione della presenza del minore sul territorio di uno Stato membro ai fini della determinazione della competenza a esaminare la domanda d'asilo. Proposta che tuttavia non era stata recepita neppure nella successiva proposta di riforma del sistema Dublino III presentata nel 2016.

²⁸ Sul tema occorre rilevare come l'art. 6, par. 3 del regolamento Dublino III includa tra le considerazioni rilevanti ai fini della valutazione dell'interesse superiore del minore: a) la possibilità di ricongiungimento familiare; b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore; c) considerazioni di sicurezza, in particolare se sussiste un rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani; d) l'opinione del minore secondo la sua età e maturità. Sui profili dell'integrazione del minore vedi A.L. SCIACOVELLI, *Il ricongiungimento familiare dei minori stranieri e il requisito della potenziale integrazione "riuscita" imposto dagli Stati membri al vaglio della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 17.

la sua domanda di protezione internazionale e non al momento in cui tale domanda è oggetto di valutazione da parte delle autorità degli Stati membri. Con tale interpretazione l'organo giurisdizionale dell'Unione europea intende, da un lato, evitare disparità di trattamento tra i minori e, dall'altro lato, assicurare la tempestiva conclusione delle procedure per l'esame delle domande d'asilo. In tale prospettiva, lo Stato di primo ingresso è tenuto a trattare in via prioritaria le richieste di protezione internazionale presentate da minori non accompagnati, individuando tempestivamente lo Stato membro competente a esaminare tali domande ai fini del ricongiungimento familiare di soggetti vulnerabili cui deve essere rivolta particolare tutela²⁹.

La seconda via "normativa" concerne la competenza della Commissione europea a specificare le modalità di applicazione dei criteri di competenza concernenti i minori mediante l'adozione di atti delegati nel rispetto del principio del superiore interesse del minore. A questo riguardo appare interessante rilevare come l'art. 14, par. 4 della proposta di regolamento integra la definizione ora in vigore d'interesse superiore del minore includendo "la possibilità di ricongiungimento familiare", "le esperienze precedenti del minore" e "le informazioni ricevute dal rappresentante nello Stato membro in cui il minore è presente" tra gli elementi di cui dover tenere conto nella definizione della collaborazione tra Stati membri al fine di accordare al richiedente asilo le garanzie riferibili al suo status³⁰. Ancora una volta, dunque, l'organo esecutivo dell'Unione europea potrebbe svolgere un ruolo decisivo nell'ampliare le maglie di applicazione dei criteri di competenza riferibili ai minori, specificando i contenuti dell'atto legislativo di base alla luce della giurisprudenza della Corte e del sistema dei diritti fondamentali della persona riconosciuti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

4. La proposta di regolamento presenta alcune interessanti modifiche con riferimento ai criteri di competenza riconducibili alla categoria dei legami già esistenti del richiedente con uno Stato membro dell'Unione europea. A questo riguardo, come noto, il primo criterio contemplato concerne il rilascio di documenti di soggiorno o visti da parte di uno Stato membro che diviene così

²⁹ Sentenze della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, causa C-133/19, *BMM, BS, BM, BMO*, ECLI:EU:C:2020:577, punti 36-47; del 12 aprile 2018, causa C-550/16, *A e S*, ECLI:EU:C:2018:248, punti 54-60. Sul tema vedi M. MESSINA, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla determinazione della data per valutare lo status di minore di un rifugiato ai fini dell'esercizio del suo diritto al ricongiungimento familiare alle condizioni più favorevoli previste dalla direttiva 2003/86/CE*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 262.

³⁰ Sulla definizione giurisprudenziale di "superiore interesse del minore" vedi sentenza del 19 novembre 2019, causa C-233/18, *Haqbin*, ECLI:EU:C:2019:956, punto 54.

competente a esaminare la domanda del richiedente asilo che possieda tali titoli, anche se essi siano stati rilasciati in seguito a condotte fraudolente del richiedente³¹.

Se il soggetto in questione è titolare di più documenti di soggiorno validi o visti rilasciati da diversi Stati membri, il discrimine nell'individuazione della competenza a esaminare la sua domanda di protezione internazionale è la durata dei titoli in esame e la loro scadenza. Nel caso di titoli di soggiorno, la responsabilità è attribuita allo Stato che abbia rilasciato documenti con il maggiore periodo di validità ovvero, in ricorrenza di periodi di validità identici, lo Stato che abbia rilasciato il documento con l'ultima data di scadenza. Nel caso, invece, dei visti si distingue in base alla loro tipologia: se i vari visti sono dello stesso tipo, la competenza spetterà allo Stato membro che ha rilasciato il visto con la data di scadenza più recente; se i visti sono di diverso tipo, la competenza spetterà allo Stato che ha rilasciato il visto con più lunga durata ovvero con ultima scadenza³².

Il testo così formulato non apporta dunque sostanziali modifiche all'attuale disciplina. Due modifiche rilevanti concernono invece il caso in cui il richiedente sia in possesso di documenti di soggiorno o visti scaduti. La prima modifica prolunga a tre anni il periodo di rilevanza per determinare lo Stato membro competente tanto per i documenti di soggiorno quanto per i visti. La seconda modifica consiste nell'eliminazione dell'ipotesi in cui il richiedente non abbia lasciato il territorio di uno Stato membro una volta scaduto il documento di soggiorno o il visto che gli aveva effettivamente permesso l'ingresso nel suo territorio. In questo caso, la competenza spetta allo Stato membro in cui sia presentata la domanda d'asilo³³.

Entrambe queste modifiche potrebbero allargare le maglie di applicazione del criterio in esame, alleggerendo la posizione degli Stati di primo ingresso che ai sensi della proposta di regolamento divengono i principali collettori delle domande di protezione internazionale stante l'obbligo in tal senso posto in capo ai richiedenti. In questa prospettiva bisogna anche ricordare l'orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia che circoscrive la nozione di visto a "un atto adottato da un'amministrazione nazionale", escludendo tutte le ipotesi riconducibili alla tolleranza manifestata da uno Stato membro all'ingresso e soggiorno anche qualora determinata dall'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di Paesi terzi³⁴.

³¹ Vedi art. 19, paragrafi 1 e 5 della proposta di regolamento.

³² Vedi art. 19, par. 3 della proposta di regolamento.

³³ Vedi art. 19, par. 4 della proposta di regolamento.

³⁴ Vedi sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Jafari*, ECLI:EU:C:2017:586, punti 40-58. Sul tema vedi: G. CARELLA, *Inapplicabilità del regolamento Dublino III a talune fattispecie di migrazioni irregolari nel Mediterraneo*, in *Studi*

Un criterio del tutto nuovo che non compare nell'attuale sistema Dublino e che è stato oggetto di specifiche richieste a significare l'importanza dei legami sostanziali intercorrenti tra richiedente e Stato membro competente concerne il conseguimento di titoli di studio o qualifiche. L'art. 20 della proposta di regolamento, infatti, prevede che nel caso in cui il richiedente possieda un diploma o una qualifica rilasciata da un istituto d'istruzione stabilito in uno Stato membro e la domanda di protezione internazionale sia stata registrata dopo che il richiedente abbia lasciato il territorio al termine dei suoi studi, la competenza spetterà allo Stato in cui è stabilito l'istituto scolastico in questione. Nel caso del possesso di più titoli il discrimine sarà la durata del percorso di studi svolto ovvero la data più recente di conseguimento. La previsione di tale nuovo criterio costituisce senza dubbio un segno della rilevanza accordata alle possibilità d'integrazione del richiedente nello Stato membro competente a esaminare la sua domanda d'asilo³⁵.

L'altro criterio riconducibile a collegamenti effettivi del richiedente con il territorio di uno Stato membro concerne l'ipotesi di "ingresso senza visto". In questa fattispecie, la competenza spetta allo Stato membro in cui è stato consentito al richiedente l'ingresso senza visto. A questo riguardo, la proposta di regolamento introduce un significativo limite temporale all'applicazione di tale criterio, poiché stabilisce che la responsabilità dello Stato in questione cessa se la domanda è registrata più di tre anni dopo la data in cui la persona è entrata nel suo territorio³⁶.

5. Il quadro dei criteri di competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale si completa con le fattispecie che concernono casi in cui il richiedente asilo si trovi sul territorio di uno Stato membro con cui non presenti legami giuridicamente riconosciuti. Come noto, il sistema Dublino prevede per queste ipotesi il criterio dell'"ingresso irregolare" e il criterio delle "zone di transito aeroportuali" che sono riprese nella proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e asilo. A questo riguardo, occorre da subito rilevare come nessuna modifica sia stata introdotta con

sull'integrazione europea, 2018, p. 37; F. FERRI, *Il regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: note (dolenti) sulle sentenze Jafari e A.S.*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 519; C. DI STASIO, *Il sistema "Dublino" non è derogabile. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, p. 1.

³⁵ Vedi art. 20 della proposta di regolamento. Sul tema vedi M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, op. cit., p. 223.

³⁶ Vedi art. 22 della proposta di regolamento.

riferimento al criterio che assegna la competenza allo Stato membro nella cui zona aeroportuale di transito internazionale sia presentata la domanda di protezione internazionale da parte del richiedente³⁷.

Diverso è il discorso con riferimento al criterio che attribuisce la competenza allo Stato di primo ingresso irregolare. L'art. 21 della proposta di regolamento conferma che, laddove in base a prove indiziarie, si accerti che il richiedente, provenendo da uno Stato terzo, abbia irregolarmente attraversato la frontiera di uno Stato membro per via terrestre, marittima o aerea, la competenza ad esaminare la domanda d'asilo ricadrà su tale Stato. Tuttavia, esso apporta alcune modifiche sostanziali alla disciplina ora in vigore foriera d'importanti ripercussioni sulla posizione giuridica dello Stato di primo ingresso³⁸.

In primo luogo, il termine di decadenza dell'applicabilità del criterio in parola è notevolmente ampliato, dato che l'articolo in esame precisa che la responsabilità dello Stato in cui avviene l'ingresso irregolare viene meno se la domanda è registrata dopo più di tre anni dalla data in cui ha avuto luogo l'attraversamento della frontiera, a fronte del periodo di dodici mesi previsto dalla normativa in vigore. Nel caso in cui il primo ingresso irregolare sia avvenuto attraverso i confini terrestri e marittimi degli Stati frontalieri, questi ultimi non potranno trasferire il richiedente in altro Stato membro salvo che la domanda di protezione non sopraggiunga decorsi tre anni dal loro arrivo sul suo territorio. In questo modo, sembra si voglia blindare il criterio dello Stato di primo ingresso assicurandone un'applicazione pressoché generalizzata, salvo che il richiedente sia stato già ricollocato presso altro Stato membro dopo aver attraversato la frontiera. In quest'ultima ipotesi, infatti, la competenza spetta allo Stato in cui il richiedente sia stato ricollocato³⁹.

In secondo luogo, è eliminata la disposizione del sistema Dublino ora in vigore ai sensi della quale la competenza spetta allo Stato membro in cui il richiedente abbia soggiornato per un periodo continuato di cinque mesi dopo essere entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione attraverso le frontiere di un altro Stato membro. Una tale modifica si pone certamente in linea con l'introduzione dell'obbligo del richiedente di presentare domanda d'asilo nello stato di primo ingresso, a prescindere se sia o no regolare, e di rimanervi fino alla definizione della competenza a esaminarla, al fine di vietare i movimenti secondari dei richiedenti asilo che entrano illegalmente nel territorio degli Stati frontalieri per poi spostarsi nel territorio di altri Stati membri loro più graditi. Cionondimeno, questa modifica crea un tappo

³⁷ Vedi art. 23 della proposta di regolamento.

³⁸ Vedi art. 21 della proposta di regolamento.

³⁹ Vedi art. 21, paragrafi 1 e 3 della proposta di regolamento.

all'uscita dai paesi frontaliere di primo ingresso che rischia di sancire l'implosione dei loro sistemi di accoglienza in evidente violazione dell'obbligo di garantire i diritti fondamentali dei richiedenti asilo⁴⁰.

Infine, le considerazioni che precedono trovano conferma nell'ultima modifica introdotta al criterio in esame che ai fini della sua applicazione equipara le ipotesi di "ingresso irregolare" al caso in cui un richiedente sia stato sbarcato sul territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso⁴¹. Ancora una volta sono chiamati in causa gli Stati frontaliere che prestano soccorso ai "naufraghi della speranza" con il rischio che il triste fenomeno del diniego di approdo o del rimpallo delle responsabilità di soccorso cui abbiamo assistito negli ultimi mesi venga suffragato dal timore di non poter (o voler) far fronte alla presa in carico dei richiedenti protezione internazionale.

6. Le osservazioni svolte sembrano smentire l'intento, proclamato dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'immigrazione e l'asilo, di superare l'impasse in cui versa il sistema Dublino, tracciando un difficile compromesso tra gli interessi degli Stati frontaliere esposti in prima linea alla pressione dei flussi migratori e gli altri Stati più preoccupati del controllo sui movimenti secondari dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione europea. Come in questa sede evidenziato, infatti, l'impianto dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande di protezione internazionale rimane sostanzialmente invariato e le modifiche a esso apportate non sembrano sufficienti ad assicurare la realizzazione di un'equa ripartizione degli oneri, ancor prima dell'applicazione di meccanismi redistributivi, che in un'ottica solidaristica, possono al più consentire di arginare gli "squilibri" del sistema, ma non certo di assicurarne il "fisiologico funzionamento".

Come qui prospettato, un'interpretazione elastica dei criteri riconducibili all'individuazione di legami sostanziali tra il richiedente e lo Stato competente

⁴⁰ A questo riguardo occorre ricordare come la Corte di giustizia abbia sancito il diritto dei richiedenti asilo di far valere l'errata applicazione dei criteri di competenza mediante la garanzia di un ricorso effettivo al giudice nazionale che "è chiamato non già ad attribuire la competenza per l'esame di una domanda d'asilo a uno Stato membro designato secondo la convenienza del ricorrente, bensì a verificare se i criteri di competenza fissati dal legislatore dell'Unione siano stati correttamente applicati" (vedi sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2016, causa C-63/15, *Ghezelbash*, ECLI:EU:C:2016:409, punto 54). Come già posto in evidenza la corretta applicazione dei criteri non può prescindere dalla valutazione di condizioni dignitose da garantire ai richiedenti asilo che sono titolari di diritti intrinsecamente collegati al loro status. Sul tema vedi: G. CAGGIANO, *Il richiedente protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 579.

⁴¹ Vedi art. 21, par. 2 della proposta di regolamento.

potrebbe consentire l'ampliamento delle loro maglie di applicazione e dunque ridurre il ricorso al criterio residuale dello Stato di primo ingresso. In tal senso, si potrebbe auspicare che la competenza normativa a carattere delegato riconosciuta alla Commissione europea possa rendere più coerente l'applicazione di tali criteri, accogliendo anche gli orientamenti interpretativi dettati dalla Corte di giustizia attenta a rispettare i diritti delle persone più che a tarare la distribuzione dei pesi tra gli Stati. Cionondimeno, non si può sottacere come tra le righe dei criteri stabiliti nella proposta di regolamento sia possibile rinvenire addirittura un aggravio della posizione degli Stati di primo ingresso rispetto a quanto già realizzato nel sistema attuale di definizione delle responsabilità.

Certamente i criteri di competenza sono "solo" una parte del complesso meccanismo delineato dalla proposta di regolamento, ma per certi versi costituiscono gli ingranaggi del meccanismo medesimo. Pensare di superare l'impasse in cui verso il sistema Dublino senza intervenire sulla cruciale questione che attiene agli oneri sostenuti dagli Stati frontalieri significa voler cambiare la forma delle soluzioni, lasciando la sostanza dei problemi inalterata.

ABSTRACT

The Dublin Impasse: The Unfinished Reform of the Competence Criteria in the Proposed Regulation on Asylum and Immigration

The proposed regulation on asylum and immigration seems to deny the intention to overcome the impasse in which the Dublin system finds itself. The system of criteria for determining the Member State competent to examine applications for international protection remains substantially unaffected and the changes made do not appear sufficient to ensure the implementation of an equitable sharing of the burdens. Furthermore, there appear to be further aggravations on the State of first entry in the proposed regulation. An interpretative extension of the application of the criteria related to substantial links between the asylum seeker and the competent State could be hoped for. Nonetheless, this would not be sufficient to guarantee the sustainability of the system while respecting the fundamental rights of asylum seekers.

L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione

La proposta di regolamento su asilo e immigrazione sembra smentire l'intento di superare l'impasse in cui versa il sistema Dublino. L'impianto dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande di protezione internazionale rimane sostanzialmente invariato e le modifiche a esso apportate non sembrano sufficienti ad assicurare la realizzazione di un'equa ripartizione degli oneri. Inoltre, nella proposta di regolamento sembra rinvenibile persino un aggravio per lo Stato di primo ingresso. Si potrebbe auspicare un ampliamento in via interpretativa dell'applicazione dei criteri riconducibili a legami sostanziali tra il richiedente asilo e lo Stato competente. Cionondimeno, questo non basterebbe a garantire la sostenibilità del sistema nel rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.