



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

**L'evoluzione del Regolamento Dublino III
alla luce della sentenza della Corte di giustizia
dell'Unione europea sulla causa C-19/21**

Relatore

Prof. Francesco Cherubini

Candidato

Cristina Annibale

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	3
<i>CAPITOLO I: IL CONTESTO NORMATIVO DEL REGOLAMENTO DUBLINO III</i>	5
1.1 I considerando del Regolamento.....	7
1.2 Articoli 1 e 2: «Oggetto» e «Definizioni».....	10
1.3 Articoli 5 e 6: «Colloquio personale» e «Garanzie per i minori» .	12
1.4 Articoli da 7 a 15: «Criteri per determinare lo Stato membro competente».....	13
1.5 Articoli 21 e 27: «Presentazione di una richiesta di presa in carico» e «Mezzi di impugnazione»	15
<i>CAPITOLO II: IL PROCEDIMENTO PRINCIPALE, LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI E IL PROCEDIMENTO DINANZI ALLA CORTE</i>	16
2.1 Il procedimento principale	16
2.2 Le questioni pregiudiziali	18
2.3 Il procedimento dinanzi alla Corte.....	20
2.4 Conclusioni dell'Avvocato generale	20
<i>CAPITOLO III: RAGIONAMENTI E CONCLUSIONI DELLA CORTE</i>	30
3.1 Le osservazioni preliminari.....	30
3.2 Sulle questioni prima e seconda.....	31
3.3 Sulla terza questione	37
3.4 La dichiarazione finale della Corte	38
<i>CONCLUSIONE</i>	41
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	42

INTRODUZIONE

Esistono dei fenomeni che sono propri dell'essere umano in una misura tale da non poterli slegare da quest'ultimo; quello migratorio rientra sicuramente tra questi. A partire dalla sua comparsa sulla Terra, l'uomo si è spostato, in lungo e in largo, per le più svariate motivazioni e tramite questi spostamenti si è evoluto, conoscendo luoghi, scoprendo nuove pratiche e fondando culture e società. Si può tranquillamente affermare che senza le migrazioni, non esisterebbe il mondo che conosciamo e abitiamo oggi. La possibilità di muoversi ha reso l'uomo libero e l'ha salvato dai pericoli più disparati – pestilenze, guerre, crisi economiche e crisi climatiche.

Il periodo che stiamo vivendo è fortemente caratterizzato dal fenomeno migratorio, tanto che è diventato un argomento tanto “sempreverde” nel discorso pubblico quanto cruciale in quello politico-istituzionale. Quella dell'Unione europea è senza dubbio una delle zone più colpite dalla circolazione di migranti; questo ha portato ad una proliferazione legislativa notevole, sia per regolare i flussi migratori, sia per stabilire la loro redistribuzione nei diversi Paesi membri. In questo senso, il Regolamento Dublino III rappresenta un tassello di primaria importanza nell'ambito della politica europea sull'immigrazione e sull'asilo nell'Unione europea. A partire dalla prima versione del 1990, il sistema di Dublino è stato modificato, ampliato e adeguato all'evoluzione storica e normativa del diritto d'asilo. La causa C-19/21, oggetto di questo elaborato, costituisce un punto di riferimento nel contesto evolutivo del suddetto Regolamento e nell'applicazione dello stesso. Questo testo si propone di analizzare nel dettaglio gli aspetti chiave della sentenza e le implicazioni che essa ha nel quadro più ampio della politica migratoria europea e dell'impatto nei confronti dei richiedenti asilo nell'Unione europea.

Per un'indagine funzionale della questione, verrà dapprima esaminato il contesto normativo del Regolamento Dublino III, a partire dai considerando dello stesso, per poi concentrarsi sugli articoli pertinenti al procedimento in esame – e cioè gli articoli 1 e 2, che definiscono l'oggetto e le definizioni chiave, gli articoli 5 e 6, che riguardano il colloquio personale e le garanzie per i minori, e gli articoli 8, 9 e 10, che stabiliscono i criteri per determinare lo Stato membro competente. Questa panoramica consentirà di comprendere le basi normative generali su cui si fonda la causa giurisdizionale C-19/21.

Successivamente, l'analisi si sposterà sulla causa vera e propria, concentrandosi in particolar modo sul procedimento principale – la controversia sorta tra il minore non accompagnato I, assieme a suo zio S, a cui ha chiesto di essere ricongiunto, e il segretario di Stato dei Paesi Bassi, che ha rigettato la sua richiesta di protezione internazionale. Saranno, in seguito, riportate e analizzate le tre questioni pregiudiziali sollevate dal giudice di rinvio e il procedimento dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea. Ai fini di uno studio più profondo della vicenda, verranno espone e sviscerate le conclusioni a cui

è giunto l'Avvocato generale, che hanno contribuito a delineare il contesto giuridico in cui si è sviluppato il caso.

Nell'ultima parte dell'elaborato, saranno approfonditi i ragionamenti e le conclusioni della Corte sulla causa C-19/21. Verrà portato avanti un esame sulle osservazioni preliminari che hanno preceduto la decisione, concentrandosi sulle questioni sollevate e discusse nella sentenza. In particolare, saranno considerate le implicazioni della sentenza sulle politiche di asilo e migratorie europee. In conclusione, sarà esposta e analizzata la dichiarazione finale della Corte, sottoponendola ad un'attenta valutazione per quanto riguarda la sua importanza nel contesto più ampio delle sfide e delle opportunità che l'Unione europea affronta in questo delicato ambito.

La seguente sentenza, infatti, rappresenta un tassello fondamentale nel percorso verso un coinvolgimento sempre maggiore e una tutela sempre più ampia nei confronti dei richiedenti asilo. Essa dà luogo a una riflessione profonda sul futuro delle politiche migratorie europee e sul rispetto dei diritti fondamentali di questa particolare categoria di soggetti, mettendo in risalto le loro difficili condizioni di arrivo e il ruolo che le istituzioni dell'Unione europea possono – e devono – giocare nel contesto odierno.

Nel cuore pulsante del continente europeo, dove le frontiere si sfumano e le culture si intrecciano, sta avendo luogo un momento storico denso di situazioni gravi quanto quella ivi descritta. Questo lavoro ha l'obiettivo finale di ricordare che, dietro le statistiche e i titoli di giornale, si trovano "semplici" storie di esseri umani, che tentano il tutto per tutto per una possibilità in più di vivere dignitosamente.

CAPITOLO I: IL CONTESTO NORMATIVO DEL REGOLAMENTO DUBLINO III

Lo scopo di questo capitolo è delineare il contesto normativo preso in considerazione nell'ambito della causa C-19/21, vale a dire quello corrispondente al Regolamento Dublino III. Ai fini dell'analisi del procedimento giuridico e delle conclusioni raggiunte dalla Corte, è utile tratteggiare i fondamenti e le finalità secondo cui le istituzioni europee preposte hanno costruito tale impianto normativo.

Il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 26 giugno 2013, citando il titolo stesso, 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 apolide¹. Tale normativa si inserisce nel contesto del *Common European Asylum System* (CEAS), ossia quel sistema istituito nel 1999, con il quale l'Unione europea si è impegnata e si impegna tuttora a garantire il diritto d'asilo, riconosciuto dalla Convenzione sui rifugiati del 1951. Le sue istituzioni, infatti, hanno elaborato una serie di normative relative all'applicazione e alla tutela di tale diritto, come la direttiva N. 2011/95/UE² sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e quella N. 2013/33/UE³ relativa all'accoglienza dei richiedenti. Con l'obiettivo di migliorare e integrare tale meccanismo, nel 2020 la Commissione europea ha proposto una riforma attraverso un approccio globale nei confronti della politica migratoria e d'asilo, basata su tre pilastri principali: procedure efficienti d'asilo e di rimpatrio; solidarietà e corretta ripartizione delle responsabilità; cooperazioni rafforzate con i Paesi terzi. La legislazione di Dublino rientra nella seconda sfera di intervento e, infatti, citando il sito ufficiale della Commissione, quest'ultima:

“[...] enhances the protection of asylum seekers during the process of establishing the State responsible for examining the application, and clarifies the rules governing the relations between states. It creates a system to detect early problems in national asylum or reception systems and address their root causes before they develop into fully fledged crises”.

¹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e Consiglio del 26 giugno 2013, N. 604/2013, *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)*.

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, N. 2011/95/UE, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*.

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, N. 2013/33/UE, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*.

Dalla normativa di Dublino, dunque, conseguono due risultati: da una parte, l'intercettazione preventiva di problematiche migratorie nazionali allo stadio iniziale, prima che si trasformino in vere e proprie crisi; dall'altra, la protezione dei richiedenti asilo durante il processo di attribuzione delle responsabilità statali. Questi due propositi, però, risultano essere talvolta incompatibili, laddove il diritto degli Stati alla protezione e al controllo dei propri confini sovrasti la riunificazione familiare per i richiedenti asilo – e viceversa. Nell'ottica di risolvere sempre più definitivamente questa divergenza, il Regolamento Dublino III sostituisce il precedente Regolamento (UE) n. 343/2003, anche detto Regolamento Dublino II, in un'ottica di sempre maggiore protezione della c.d. *unità familiare*. L'Unione europea riconosce il compito dei Paesi di riunire i membri familiari più stretti nel caso in cui essi non possano godere del diritto alla famiglia in altri contesti⁴. Diventando sempre più predominante il rispetto del diritto d'asilo, l'obiettivo della riunificazione familiare si è a sua volta sempre più imposto sul formalismo della procedura, attraverso l'estensione degli obblighi per gli Stati membri di mantenere o, addirittura, riportare uniti i nuclei familiari⁵.

A partire dalla prima versione della legislazione di Dublino, dove la cooperazione era fortemente intergovernativa con minore partecipazione dell'allora Comunità europea⁶, la competenza è stata man mano spostata nelle mani delle istituzioni europee, le quali man mano reso di superiore importanza la salvaguardia delle famiglie di rifugiati rispetto alla semplificazione della distribuzione delle responsabilità. La prima versione del Regolamento Dublino prevedeva all'art. 4 la responsabilità dello Stato nei confronti di rifugiati con residenza legalmente riconosciuta, individuando esclusivamente il coniuge del richiedente, i figli minorenni non sposati, i genitori del richiedente nel caso in cui egli fosse il figlio celibe minorenne⁷. L'applicazione concreta di questo articolo, però, è rimasta molto circoscritta, vista la limitata possibilità di affidare un intero nucleo familiare ad un unico Stato, causando di fatto la separazione di numerose famiglie, i cui casi non sono stati resi pubblici alle autorità amministrative o ai giudici nazionali⁸. Il Regolamento Dublino II mirava all'estensione della portata delle disposizioni riguardanti l'unità familiare⁹. Già a partire dal preambolo, veniva equiparato l'obiettivo della salvaguardia della famiglia unita ai criteri di suddivisione delle responsabilità degli Stati. Nonostante ciò, la crescita dei trasferimenti familiari ha deluso le aspettative, principalmente per due ragioni: la categorizzazione eccessivamente rigida delle persone per cui era garantita l'unità familiare e la mancanza di informazioni per i richiedenti asilo riguardo la possibilità di riunificazione con i propri familiari¹⁰. Si può anche aggiungere che l'approccio all'applicazione della

⁴ VOZIKI (2020: 8).

⁵ BRANDL (2016: 144).

⁶ CHERUBINI (2014: 136).

⁷ BRANDL (2016: 145).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ivi, p. 146.

normativa da parte degli Stati è stato generalmente restrittivo, sebbene i valori radicali della legge dell'Unione e le misure enunciate nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹ richiedano l'avviamento di un sistema di garanzia dell'unione familiare come obiettivo primario dell'azione statale¹². L'approdo all'ultima versione del Regolamento è rivolto alla risoluzione di tali mancanze.

Nel preambolo del Regolamento Dublino III, infatti, si afferma esplicitamente:

“[c]onformemente alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il rispetto della vita familiare dovrebbe costituire un criterio fondamentale nell'applicazione, da parte degli Stati membri, del presente regolamento”¹³.

In generale, viene data molta rilevanza all'impegno dell'Unione europea per il rispetto della famiglia e dell'interesse migliore del minore. Questo è reso particolarmente evidente dai diversi riferimenti agli obblighi internazionali e ai trattati sui diritti umani presenti nel preambolo, cui l'Unione europea partecipa attivamente attraverso le Sue istituzioni e agenzie.

Per una corretta e precisa analisi della causa C-19/21, era necessario delineare e comprendere appieno anche l'evoluzione storica del sistema di Dublino. Si può procedere ora ad analizzare nello specifico le parti che hanno interessato la Corte per la pronuncia sul procedimento in esame.

1.1 I considerando del Regolamento

Come detto precedentemente, il preambolo del Regolamento Dublino III risulta essere particolarmente interessante per il rilievo con cui è trattata la materia dell'unità familiare e l'ampliamento delle specificazioni riguardanti il sistema di asilo europeo. Per quanto concerne la causa C-19/21, la Corte ha tenuto presente in maniera specifica i considerando 4, 5, 9, 13, 14, 16, 19 e 39. I considerando numero quattro e cinque del Regolamento tratteggiano gli obiettivi che l'Unione europea da raggiungere attraverso CEAS e i suoi fondamenti. Così recita il primo dei due:

“[s]econdo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere¹⁴, il CEAS dovrebbe prevedere a breve termine un meccanismo per determinare con chiarezza e praticità lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo”¹⁵.

¹¹ Proseguendo “Carta”.

¹² BRANDL (2016: 147).

¹³ Regolamento (UE) N. 604/2013.

¹⁴ Riunione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi tra il 15 e il 16 ottobre 1999 per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea.

¹⁵ Regolamento (UE) N.604/2013.

L'obiettivo di tale meccanismo è, dunque, la determinazione chiara e pratica dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo. Nel secondo sono approfondite le modalità e caratteristiche. Viene, infatti, scritto:

“[t]ale meccanismo dovrebbe essere fondato su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate. Dovrebbe, soprattutto, consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e non dovrebbe pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale”¹⁶.

Vengono individuate due condizioni necessarie del meccanismo, affinché gli obiettivi enunciati nel precedente considerando siano raggiunti: *in primis*, l'oggettività e l'equità dei criteri su cui esso si fonda; *in secundis*, la rapidità di determinazione della competenza statale. I beneficiari di un efficace funzionamento del sistema risultano essere non solo le persone interessate – i richiedenti asilo –, ma anche gli Stati membri. Le prime, infatti, possono accedere in maniera effettiva alle procedure di protezione internazionale; i secondi possono esaurire in maniera rapida le suddette domande.

Appurati i vantaggi conseguenti ad un buon funzionamento del meccanismo d'asilo, nel nono considerando viene esplicitata la necessità di riformare il sistema di Dublino:

“[...] è opportuno in questa fase ribadire i principi che ispirano il regolamento (CE) n. 343/2003¹⁷ apportando i miglioramenti necessari, in vista dell'esperienza acquisita, a migliorare l'efficienza del sistema di Dublino e la protezione offerta ai richiedenti nel contesto di tale sistema. [...]”¹⁸.

Viene altresì introdotta la necessità di rinnovare quest'ultimo in maniera costante, dato il suo ruolo imprescindibile, assieme alle altre componenti parallele, per il corretto funzionamento del CEAS:

“[...] [d]ato che il buon funzionamento del sistema di Dublino è fondamentale per il CEAS, i suoi principi e il suo funzionamento dovrebbero essere periodicamente riesaminati parallelamente all'introduzione di altre componenti del CEAS e di altri strumenti di solidarietà dell'Unione. Dovrebbe essere previsto un «controllo di qualità» completo sotto forma di esame fattuale, che contempli gli effetti giuridici, economici e sociali del sistema di Dublino, comprese le sue ripercussioni sui diritti fondamentali”.

Nei considerando successivi (13, 14, 16) vengono enunciati i criteri precedentemente introdotti, necessari all'applicazione del Regolamento da parte degli Stati membri. Il primo riguarda l'*interesse superiore del minore*, conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite dei diritti del fanciullo del 1989 e alla Carta. Il secondo corrisponde al *rispetto della vita familiare*, fedelmente

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Regolamento del Consiglio del 18 febbraio 2003, N. 343/2003, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*.

¹⁸ Regolamento (UE) N.604/2013.

alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla Carta. Questi due criteri seguono a loro volta altri due principi, esplicitati nel sedicesimo considerando: la *relazione vincolante tra un richiedente e un suo parente o familiare* e la *presenza in un altro Stato membro di un familiare o parente*. Da una parte, infatti, è opportuno che sussista un legame di dipendenza tra il richiedente asilo e un suo familiare o parente, cui si vuole ricongiungere a causa di una gravidanza o maternità, di un particolare stato di salute o dell'età avanzata; dall'altra, che la presenza di tale familiare o parente sia considerato un criterio di competenza vincolante in caso di minore non accompagnato, data la possibilità di potersi occupare di quest'ultimo.

Al considerando diciannove viene introdotta una delle novità più importanti rispetto alle precedenti normative:

“[a]l fine di assicurare una protezione efficace dei diritti degli interessati, si dovrebbero stabilire garanzie giuridiche e il diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni relative ai trasferimenti verso lo Stato membro competente, ai sensi, in particolare, dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Al fine di garantire il rispetto del diritto internazionale è opportuno che un ricorso effettivo avverso tali decisioni verta tanto sull'esame dell'applicazione del presente regolamento quanto sull'esame della situazione giuridica e fattuale dello Stato membro in cui il richiedente è trasferito”¹⁹.

Con lo scopo ultimo di assicurare la protezione dei richiedenti asilo, viene loro riconosciuto, assieme alle garanzie giuridiche, il diritto ad un ricorso effettivo contro le decisioni statali sui trasferimenti verso lo Stato membro competente. In particolare, come base giuridica viene individuato l'art. 47 della Carta, dove, al primo comma, si garantisce la possibilità per chiunque si consideri leso da un'azione dell'Unione europea di rivolgersi dinanzi a un giudice per un ricorso effettivo²⁰. L'impatto dell'introduzione di questa specifica non è affatto da sottovalutare: la possibilità di opporsi ad una decisione statale di trasferimento garantisce sicuramente maggiore protezione rispetto al Regolamento Dublino II. Questo è a maggior ragione evidente se si considera la successiva puntualizzazione riguardante l'oggetto del ricorso, il quale è definito opportuno tanto nel caso dell'esame dell'applicazione del Regolamento stesso, quanto nell'esame della situazione giuridica e fattuale dello Stato membro di trasferimento.

A conclusione della cornice giuridica della parte del preambolo interessante la causa in esame, la Corte riprende il considerando trentanove, che ricorda il rispetto del Regolamento dei diritti fondamentali e l'osservazione dei principi della Carta, in particolare il diritto d'asilo riconosciuto dall'art. 18 di quest'ultima, ma anche i diritti enunciati agli articoli 1, 4, 7, 24 e 47 della stessa – rispettivamente dignità umana, proibizione della tortura e pene o trattamenti

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Il secondo comma specifica le caratteristiche della causa conseguente al ricorso: “[o]gni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare”.

inumani o degradanti, rispetto della vita privata e familiare, diritti del bambino e il già nominato diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

1.2 Articoli 1 e 2: «Oggetto» e «Definizioni»

I primi due articoli del Regolamento sono intitolati *Oggetto e Definizioni*. L'art. 1 definisce, com'è intuibile, quello che è l'oggetto della normativa, ossia: “[...] 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 («Stato membro competente»)²¹. Rispetto a Dublino II, la casistica esaminata è più ampia, dato che prende in considerazione non solo le domande di protezione internazionale per gli individui provenienti da un paese terzo – già riconosciute nel Regolamento precedente –, ma anche quelle presentate da un apolide.

L'art. 2 si occupa, invece, di definire i concetti determinanti per la materia d'asilo. In particolare, ai fini della trattazione della causa C-19/21, la Corte ha individuato come fondamentali le definizioni b), d), g), h), i) e j).

Partendo dalla b), per “domanda di protezione internazionale” s'intende la domanda di protezione internazionale definita all'art. 2, lettera h) della direttiva 2011/95/UE, dov'è definita come:

“[...] una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata”²².

Ad essa è legato il c.d. “esame di una domanda di protezione internazionale”, indicato alla lettera d) come: “l'insieme delle misure d'esame, le decisioni o le sentenze pronunciate dalle autorità competenti su una domanda di protezione internazionale conformemente alla direttiva 2013/32/UE²³ e alla direttiva 2011/95/UE [...]”²⁴. Secondo tali direttive, è opportuno ritenere che il richiedente cittadino di un paese terzo o apolide – intenda ottenere lo status di rifugiato o quello di protezione sussidiaria, regimi che vengono assegnati in base alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni di tali richieste e alla situazione dei paesi di origine; in entrambi i casi, però, il richiedente ha un diritto soggettivo all'ingresso nel territorio nazionale, per cui le autorità competenti sono tenute ad esaminare la situazione personale. Le altre tipologie di

²¹ Regolamento (UE) N. 604/2013.

²² Direttiva N. 2011/95/UE, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale*.

²³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, N. 2013/32/UE, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*.

²⁴ Regolamento (UE) N. 604/2013.

protezione non sono considerate nell'ambito dell'applicazione delle suddette direttive e sono, dunque, da escludere dalla trattazione.

L'elemento di maggiore novità è rappresentato dalla definizione dei "familiari", alla lettera g):

"[...] i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel territorio degli Stati membri: [...]

- se il richiedente è minore e non coniugato, 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'adulto. [...]"²⁵.

Nel caso specifico della causa C-19/21, la clausola che più interessa è quella riguardante i minori non accompagnati. Rispetto alla precedente legislazione²⁶, è da sottolineare l'ampliamento della casistica, laddove il minore non accompagnato non deve più essere obbligatoriamente coniugato e può essere affidato ad un adulto responsabile – non più esclusivamente al tutore –, oltre che ai genitori.

Tale definizione si affianca a quella della lettera successiva, riguardante i "parenti", che possono essere: "[...] la zia o lo zio, il nonno o la nonna adulti del richiedente che si trovino nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, naturale o adottivo secondo le definizioni del diritto nazionale"²⁷. Anche in questo caso è da evidenziare l'elemento di novità. In effetti, questa introduzione rappresenta un notevole ampliamento delle possibilità di ricongiungimento familiare per i richiedenti, in linea con l'obiettivo di unità familiare riconosciuta nei principi del Regolamento.

Alla lettera i) si definisce il "minore" come: "il cittadino di un paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni diciotto", mentre al paragrafo seguente più specificamente il "minore non accompagnato":

"[...] il minore che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri"²⁸.

Rispetto alla normativa di Dublino II²⁹, è stata eliminata la condizione che il minore non sia coniugato, in linea, quindi, con la volontà di una maggiore inclusione.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Regolamento (CE) del Consiglio del 18 febbraio 2003, N. 343/2003, art. 2, lettera i), punto ii).

²⁷ Regolamento (UE) N. 604/2013.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 febbraio 2003, N. 343/2003, art. 2, lettera h).

1.3 Articoli 5 e 6: «Colloquio personale» e «Garanzie per i minori»

Proseguendo nell'analisi del Regolamento, si incontrano gli articoli 5 e 6, i quali rappresentano la vera novità rispetto alla versione precedente. Essi si occupano di introdurre rispettivamente la pratica del c.d. *colloquio personale* e l'*interesse superiore del minore* come criterio fondamentale della messa in atto di tale normativa.

Nel primo dei due è stabilito che: “[...] lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione effettua un colloquio personale con il richiedente”³⁰. Questa procedura si inserisce comunque nel disegno di una facilitazione dell'iter volto a stabilire lo Stato membro competente dell'analisi della domanda di protezione. Il colloquio ha anche la funzione di una “[...] corretta comprensione delle informazioni fornite al richiedente ai sensi dell'articolo 4”. Quello a cui si riferisce è il c.d. *diritto di informazione*, cioè il diritto per il richiedente di conoscere l'applicazione del Regolamento: le finalità, i criteri di determinazione dello Stato competente, il colloquio personale, la facoltà di impugnare la decisione di trasferimento e chiederne la sospensione, lo scambio dei suoi dati tra le autorità competenti dei diversi Stati membri, il diritto di accesso, di rettifica e di eliminazione dei propri dati in caso di inesattezze o trattamento illecito³¹. È, dunque, attraverso lo stesso colloquio che le autorità competenti hanno il dovere di permettere che il richiedente sia a conoscenza di tali informazioni, fondamentali affinché sia in grado di tutelare i propri diritti. A conferma di ciò, è anche stabilito che la raccolta e lo scambio di informazioni vengano eseguiti in una lingua comprensibile per il richiedente e, se necessario, con l'ausilio di un interprete. Al comma cinque è prescritta la condizione di *adeguata riservatezza*, garantita dalla presenza di personale qualificato. Vengono riconosciuti due soli casi in cui gli Stati membri possono non effettuare l'incontro: in caso di fuga del richiedente o se le informazioni richieste all'art. 4 siano state già comunicate da quest'ultimo.

Il secondo dei due articoli, invece, illustra l'altra pietra miliare del nuovo Regolamento, ossia le garanzie per i minori. Esso, infatti, afferma che: “[l']interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento”³². L'azione statale deve, quindi, essere orientata dalla tutela dell'interesse primario del minore³³. È, a questo proposito, obbligatoria l'assegnazione di un rappresentante qualificato e competente per il minore non accompagnato, che lo assista in ogni fase della procedura e che ha facoltà di accesso ai documenti riguardanti l'assistito. Gli Stati membri devono tenere debito conto nella valutazione della situazione del minore di quattro fattori

³⁰ Regolamento (UE) N. 604/2013.

³¹ Art. 4, comma 1, lettere a)-f).

³² Regolamento (UE) N. 604/2013.

³³ Il principio è stato stabilito dall'art. 3 della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) e sancisce il fatto che in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata e in ogni situazione problematica, l'interesse del bambino/adolescente deve avere una considerazione preminente.

principali: la possibilità di ricongiungimento familiare; il benessere e lo sviluppo sociale del minore; le considerazioni di sicurezza, in particolare se sussiste un rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani; l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità. Nel comma successivo viene approfondito il fattore del ricongiungimento, per cui “[...] lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale adotta il prima possibile opportune disposizioni per identificare i familiari, i fratelli o i parenti del minore non accompagnato nel territorio degli Stati membri [...]”³⁴. A tal fine, le autorità statali possono essere aiutate da organizzazioni internazionali o altre esperte in tale settore; il personale statale deve, inoltre, essere sempre aggiornato attraverso specifica formazione riguardante le particolari esigenze del minore.

1.4 Articoli da 7 a 15: «Criteri per determinare lo Stato membro competente»

Il capo III del Regolamento è quello dedicato ai criteri per determinare lo Stato membro competente. Esso è composto dagli articoli che vanno dal 7 al 15, di cui, però, solamente l'art. 8, l'art. 9 e l'art. 10 sono stati presi in considerazione dalla Corte nell'esaminazione del caso di specie, cioè quelli che prevedono il ricongiungimento familiare³⁵.

L'articolo 8 si intitola “Minori” ed è quello più consistente. I paragrafi da 1 a 4 stabiliscono quanto segue:

“1. [s]e il richiedente è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello del minore non accompagnato, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. Se il richiedente è un minore coniugato il cui coniuge non è legalmente presente nel territorio degli Stati membri, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui si trova legalmente il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il minore, per legge o per prassi di detto Stato membro, o un fratello se legalmente presente”³⁶.

Nel caso di un minore non accompagnato lo Stato competente è quello in cui si trova legalmente un familiare (padre, madre, fratello o sorella), un parente, o un adulto responsabile secondo la legge o la prassi del Paese in questione; quest'ultima condizione rappresenta una novità rispetto al Regolamento Dublino II.

“2. [l]addove il richiedente sia un minore non accompagnato che ha un parente presente legalmente in un altro Stato membro e qualora sia accertato in base a un esame individuale che il parente può occuparsi di lui/lei, detto Stato membro provvede al ricongiungimento del minore con il(i) parente(i) ed è lo Stato membro competente, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore”³⁷.

³⁴ Regolamento (UE) N. 604/2013.

³⁵ BRANDL (2016: 152).

³⁶ Regolamento (UE) N. 604/2013.

³⁷ *Ibidem*.

Nel momento in cui è accertata la presenza legale di una delle figure precedentemente dette in uno Stato membro, è compito di quest'ultimo occuparsi del ricongiungimento del minore con esse, sempre che questo trasferimento rispetti il suo superiore interesse.

“3. [s]e familiari, fratelli o parenti di cui ai paragrafi 1 e 2 soggiornano in più di uno Stato membro, lo Stato membro competente è determinato sulla base dell'interesse superiore del minore non accompagnato”³⁸.

Nel caso in cui gli individui in grado di occuparsi del minore si trovassero in più di uno Stato membro, il faro che guida la scelta del responsabile è, come sempre, l'interesse superiore del minore.

“4. [i]n mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente di cui ai paragrafi 1 e 2, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore”³⁹.

Se non fosse possibile rintracciare alcun adulto responsabile in grado di occuparsi del minore non accompagnato, è compito dello Stato in cui è stata presentata la domanda occuparsi di esaminarla, sempre garantendo l'interesse superiore del minore.

L'art. 9 è denominato “Familiari beneficiari di protezione internazionale” e, intuitivamente, prevede che la responsabilità di esaminare la richiesta di protezione sia in capo allo Stato membro in cui soggiorna un familiare beneficiario di protezione internazionale, a prescindere che la famiglia fosse già costituita nel Paese di origine. Rispetto alla precedente normativa, questa clausola rappresenta un'integrazione, in quanto viene considerata non solo la condizione di rifugiato, ma anche quella di protezione sussidiaria⁴⁰.

L'ultimo articolo da esaminare è quello riferito ai “Familiari richiedenti protezione internazionale” e, seguendo la falsa riga del precedente, stabilisce che lo Stato membro competente di analizzare la richiesta di protezione è quello in cui risiede un familiare la cui domanda non è stata ancora esaminata. Gli articoli 9 e 10 possono essere considerati complementari, dal momento che il primo considera una richiesta già verificata, mentre il secondo tratta una situazione *in fieri*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ BRANDL (2016: 152).

1.5 Articoli 21 e 27: «Presentazione di una richiesta di presa in carico» e «Mezzi di impugnazione»

Il contesto normativo analizzato dalla Corte si conclude con gli articoli 21 e 27, contenuti rispettivamente nella sezione II delle “Procedure per le richieste di presa in carico” e nella sezione IV delle “Garanzie procedurali”.

Il primo paragrafo dell’art. 21 recita:

“[I]o Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritiene che un altro Stato membro sia competente per l’esame della stessa domanda può chiedere a tale Stato membro di prendere in carico il richiedente quanto prima e, al più tardi, entro tre mesi dopo la presentazione della domanda ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 2⁴¹ [...] Se la richiesta di prendere in carico un richiedente non è formulata entro i termini previsti al primo e al secondo comma, la competenza dell’esame della domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro al quale la domanda è stata presentata”⁴².

Esso individua la possibilità per uno Stato membro in cui viene presentata domanda di protezione di interpellare un altro Stato, considerato competente al suo posto, purché tale richiesta venga presentata entro tre mesi dalla ricezione della domanda; in caso di superamento di questo limite temporale, la competenza di esame spetta al primo Stato in questione.

L’art. 27, invece, al paragrafo 1 prevede che: “[i] richiedente [...] ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale”⁴³. È, dunque, ancora una volta riconosciuto il diritto del richiedente asilo ad un ricorso *in fatto e in diritto* contro un’eventuale decisione di trasferimento, già previsto nella Carta all’art. 47.

Può dichiararsi conclusa l’analisi e l’approfondimento degli articoli su cui si è basata la Corte per l’elaborazione della Sua conclusione. È ora il momento di delineare e trattare a fondo i fatti che hanno portato al procedimento giuridico, le questioni pregiudiziali e il procedimento dinanzi alla Corte; tutto ciò sarà oggetto del Capitolo II.

⁴¹ Art. 20, par. 2: “[l]a domanda di protezione internazionale si considera presentata non appena le autorità competenti dello Stato membro interessato ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità. Nel caso di domanda non scritta, il periodo che intercorre dalla dichiarazione di volontà e la stesura del relativo verbale deve essere quanto più breve possibile”.

⁴² Regolamento (UE) N. 604/2013.

⁴³ *Ibidem*.

CAPITOLO II:
IL PROCEDIMENTO PRINCIPALE, LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI E IL
PROCEDIMENTO DINANZI ALLA CORTE

Dopo aver introdotto la normativa concernente l'asilo nell'Unione europea e, più specificamente, il sistema di Dublino, si può procedere alla descrizione e all'approfondimento della causa C-19/21.

Il capitolo sarà così strutturato: in un primo tempo saranno enunciati i fatti che hanno portato alla nascita del procedimento principale; in un secondo momento saranno enunciate le questioni pregiudiziali sottoposte all'opinione della Corte da parte del giudice nazionale; in ultima istanza verrà trattato il procedimento dinanzi alla Corte stessa e le conclusioni a cui è giunto l'Avvocato generale.

2.1 Il procedimento principale

La causa C-19/21 ha per oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di giustizia dal giudice nazionale del Tribunale dell'Aia, riguardante l'interpretazione dell'art. 47 della Carta e dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III. La controversia da cui quest'ultima deriva è insorta tra i cittadini egiziani I e S da una parte e il segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza dei Paesi Bassi⁴⁴ dall'altra, a partire dal rifiuto di quest'ultimo di accogliere I secondo la richiesta delle autorità greche.

È opportuno, a questo punto, raccontare in ordine cronologico i vari passaggi che hanno portato la causa in esame all'attenzione della Corte.

Il 23 dicembre 2019, il minore di origini egiziane I presentò una domanda di protezione internazionale in Grecia, in cui venne fatta presente la sua volontà di essere ricongiunto a suo zio S, anch'egli cittadino egiziano, soggiornante in maniera regolare nei Paesi Bassi; egli, a sua volta, prestò il proprio consenso al riguardo.

Il 10 marzo 2020, le autorità greche avanzarono la richiesta di presa in carico del minore nei confronti delle autorità dei Paesi Bassi, in base al secondo paragrafo dell'art. 8 del Regolamento Dublino III, secondo cui lo Stato competente della presa in carico di un minore non accompagnato è quello in cui risiede un adulto responsabile – rappresentato, in questo caso, dallo zio – come la definizione h) dell'art. 2 dello stesso Regolamento prevede. Secondo il personale ellenico, S era in grado di occuparsi di I e, per questo, il ragazzo doveva essere accolto dai Paesi Bassi.

L'8 maggio 2020, il segretario di Stato respinse la richiesta, motivando la sua decisione con l'impossibilità di dimostrare l'identità di I e, di conseguenza, il suo rapporto di parentela con S.

⁴⁴ In olandese: "Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid", in seguito "segretario di Stato".

Venti giorni dopo, le autorità greche chiesero di riesaminare la domanda in base all'art. 5, paragrafo 2 del Regolamento della Commissione n. 1560/2003⁴⁵, il quale prevede che:

“[o]ve lo Stato membro richiedente ritenga che il rifiuto oppostogli sia basato su un errore di valutazione ovvero disponga di prove complementari da far valere, esso può sollecitare un riesame della richiesta. Questa facoltà va esercitata nelle tre settimane successive al ricevimento della risposta negativa. Lo Stato membro richiesto procura di rispondere entro due settimane. [...]”.

Come stabilito dalla normativa, due settimane dopo le autorità dei Paesi Bassi provvidero a rispondere a tale richiesta, respingendola. A questo punto, i cittadini egiziani I e S presentarono un reclamo al segretario di Stato contro la decisione di rigetto della richiesta di presa in carico.

Il 26 giugno 2020, il segretario di Stato rigettò tale richiamo, dichiarandolo *manifestamente irricevibile*, data la mancanza nel Regolamento Dublino III del riconoscimento della facoltà per i richiedenti asilo di avanzare ricorso contro una decisione di rigetto, esistente esclusivamente nei confronti di una decisione di trasferimento. Lo stesso giorno, la controparte si presentò dinanzi al Tribunale dell'Aia, chiedendo un ricorso di annullamento avverso contro tale decisione, in forza del paragrafo 1 dell'art. 27 del Regolamento Dublino III.

Il minore sosteneva, infatti, che, rifiutando di prendere in carico la sua richiesta, il Segretario di stato non avesse considerato il suo interesse superiore, violando, dunque, l'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III⁴⁶. Il ricorrente, inoltre, portava a sostegno della sua tesi altre due sentenze, rispettivamente quelle relative alle cause *Ghezelbash*⁴⁷ e *Karim*⁴⁸, a seguito delle quali i diritti in capo ai richiedenti asilo nell'Unione europea si sono rafforzati; questo, quindi, avrebbe favorito l'idea secondo cui in via generale l'interpretazione ridotta dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento fosse da contestare. Secondo il Segretario di stato, invece, il ricorrente non avrebbe diritto ad impugnare la decisione di rigetto della presa in carico. In base al suddetto art. 27 del Regolamento, infatti, il ricorso sarebbe previsto limitatamente in caso di “decisione di *trasferimento*”⁴⁹ e non in situazione di decisione di *rigetto*; tale decisione, invero, spetterebbe esclusivamente agli uffici competenti degli Stati

⁴⁵ Regolamento (CE) della Commissione del 2 settembre 2003, n. 1560/2003, *recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*.

⁴⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou del 7 aprile 2022, causa C-19/21, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁴⁷ Sentenza della Corte del 7 giugno 2016, causa C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

⁴⁸ Sentenza della Corte del 7 giugno 2016, causa C-155/15, *George Karim contro Migrationverket*.

⁴⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cors. agg.

membri, senza alcuna attribuzione di un diritto di ricorso per i richiedenti asilo⁵⁰.

2.2 Le questioni pregiudiziali

La genesi della presente causa deriva dalla possibilità prevista per i giudici dei Paesi membri dell'Unione europea di ricorrere al cosiddetto *rinvio pregiudiziale*, cioè quella procedura secondo cui, durante una causa di carattere interno, essi possono presentare una questione in materia di interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, che abbia carattere di novità e che sia di interesse generale per l'applicazione uniforme delle norme dell'Unione o, ancora, quando la giurisprudenza esistente non sembra fornire gli indirizzi necessari ad affrontare una nuova situazione giuridica⁵¹. Si tratta di una competenza riservata alla sola Corte di giustizia e rappresentante un mezzo di fondamentale cooperazione tra i giudici nazionali e della Corte. Tale sistema è garantito dall'art. 267 TFUE⁵², il cui primo paragrafo afferma che:

“[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

- a) sull'interpretazione dei trattati;
- b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione”.

Nel caso in esame, l'opzione a cui ricondurre la scelta del Tribunale dell'Aia è la prima: l'oggetto del ricorso dei ricorrenti I e S è l'interpretazione dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III, la quale, trattandosi di normativa europea, è necessario sia svolta dalla Corte di giustizia. Allo stesso tempo è anche importante sottolineare la rilevanza che le tematiche dell'immigrazione e, nello specifico, dei minori non accompagnati ha occupato – e continua ad occupare – all'interno del dibattito pubblico e delle politiche affrontate dall'Unione europea, sia sul fronte istituzionale dell'Unione che su quello interno degli Stati membri. A conferma di ciò, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ha sostenuto che, durante la c.d. “crisi dei rifugiati del 2015”, i minori non accompagnati ad aver fatto domanda di protezione internazionale furono più di 95000, vale a dire il 7% dell'intera quota di richieste d'asilo ricevute nell'Unione europea⁵³. Questo sottolinea quanto la pronuncia della Corte sul caso in esame sia determinante nel contesto odierno. È possibile aggiungere ancora un altro elemento per il quale la pronuncia della Corte nel caso di specie è fondamentale per la legislazione dell'Unione europea: come sottolineato dal giudice di rinvio, gli Stati membri coinvolti in una situazione paragonabile a quella in esame (Germania, Austria, Svezia e, prima, il Regno Unito) hanno tutti messo in atto operazioni differenti per risolvere la

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ VILLANI (2020: 417).

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union* dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) del 2015, p. 109.

questione⁵⁴. Non esiste, quindi, un precedente univoco che possa essere posto come modello di riferimento.

Considerando tutto ciò, il giudice del Tribunale dell’Aia ha deciso di sospendere il procedimento principale per sottoporre alla Corte le tre questioni pregiudiziali di seguito.

“1) Se l’articolo 27 del regolamento [Dublino III], eventualmente in combinato disposto con l’articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso impone allo Stato membro richiesto di offrire al richiedente che risiede nello Stato membro richiedente e desidera il trasferimento ai sensi dell’articolo 8 (o degli articoli 9 o 10) del regolamento [Dublino III], o a un parente del richiedente ai sensi degli articoli 8, 9 o 10 del regolamento [Dublino III], un ricorso giurisdizionale effettivo avverso il rigetto della richiesta di presa in carico”.

La prima questione riguarda l’interpretazione dell’art. 27 del Regolamento Dublino III, riguardante i mezzi di impugnazione, messo in corrispondenza dell’art. 47 della Carta, concernente il diritto a un ricordo effettivo e a un giudice imparziale: considerati anche gli articoli 8 (“Minori”), 9 (“Familiari beneficiari di protezione internazionale”) e 10 (“Familiari richiedenti protezione internazionale”), deve questo essere interpretato nel senso che obbliga lo Stato membro a conferire la facoltà al richiedente asilo di ricorrere giurisdizionalmente contro una decisione di respingimento? Il giudice interno si pronuncia a favore di quest’interpretazione, per cui l’espressione “decisione di trasferimento” del paragrafo 1 andrebbe concepita in maniera più ampia, senza tenere necessariamente in considerazione l’art. 47 della Carta. A suo avviso, infatti, un’applicazione ristretta sarebbe ingiustificata e puramente arbitraria⁵⁵.

“2) In caso di risposta negativa alla prima questione e ove l’articolo 27 del regolamento [Dublino III] non offra una base per un ricorso effettivo, se l’articolo 47 della Carta – in combinato disposto con il diritto fondamentale all’unità familiare e con l’interesse superiore del minore (sanciti agli articoli da 8 a 10 e al considerando 19 del regolamento [Dublino III]) – debba essere interpretato nel senso che esso impone allo Stato membro richiesto di offrire al richiedente che risiede nello Stato membro richiedente e desidera il trasferimento ai sensi degli articoli da 8 a 10 del regolamento [Dublino III], o al parente del richiedente ai sensi degli articoli da 8 a 10 del regolamento [Dublino III], un ricorso giurisdizionale effettivo avverso il rigetto della richiesta di presa in carico”.

Per quanto concerne la seconda questione pregiudiziale, il giudice domanda se, in caso di risposta negativa alla prima questione, l’art. 47, letto nell’ottica della difesa dell’unità familiare e dell’interesse superiore del minore – garantita negli articoli dall’8 al 10 e nel considerando 19 del Regolamento Dublino III – sia da leggere come un’imposizione nei confronti dei Paesi membri di garantire la possibilità per i richiedenti asilo a ricorrere contro una decisione di respingimento. Egli chiede parimenti se tale diritto al ricorso giurisdizionale

⁵⁴ Conclusioni dell’Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁵⁵ *Ibidem*.

sia da conferire eventualmente anche al parente del richiedente asilo, sempre ai sensi degli articoli dall'8 al 10 del Regolamento. Agli occhi del giudice nazionale, l'ipotesi di un tale ampliamento risulta alquanto esagerata, visto che nel secondo paragrafo dell'art. 8 quest'opzione non è neppure citata⁵⁶.

“3) In caso di risposta affermativa alla [prima o alla seconda questione], in che modo e ad opera di quale Stato membro la decisione di rigetto dello Stato membro richiesto e il diritto di presentare ricorso avverso detta decisione debbano essere comunicati al richiedente, o al parente del richiedente”.

La terza e ultima questione dipende direttamente da una potenziale risposta affermativa alle prime due domande e si occupa, piuttosto, della messa in atto del ricorso in capo al richiedente asilo. Il giudice si chiede quali siano le modalità di applicazione e di quale Paese membro sia la responsabilità di comunicare al richiedente o, eventualmente, ad un suo parente la decisione di rigetto dello Stato membro e del suo diritto di presentare ricorso contro tale decisione.

2.3 Il procedimento dinanzi alla Corte

Il giudice nazionale richiese per il caso in esame che la Corte applicasse il c.d. *procedimento pregiudiziale d'urgenza*, cioè un procedimento accelerato, previsto, a seguito dell'estensione delle competenze della Corte, dall'art. 23 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea per i casi pregiudiziali relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁵⁷ – poi approfondito dall'art. 107 e seguenti del Regolamento di procedura della Corte. La *ratio* sottostante a tale procedimento è la protezione degli interessi coinvolti nella materia in questione, considerata particolarmente sensibile.

Il 27 gennaio 2021, però, la Corte decise di non seguire tale richiesta, dato che il richiedente I aveva raggiunto la maggiore età il 5 novembre 2020 e, perciò, non era privato della libertà. Nonostante ciò, il 9 settembre 2021, il presidente della Corte stabilì comunque che la causa dovesse essere sottoposta a un procedimento prioritario, sulla base dell'art. 53, paragrafo 3 del Regolamento di procedura⁵⁸.

2.4 Conclusioni dell'Avvocato generale

La Corte è accompagnata nei suoi compiti da undici avvocati generali, come indicato nell'art. 252, secondo comma, TFUE. Questi la assistono, presentando, in piena imparzialità e indipendenza, un parere giuridico, denominato «conclusioni», nelle cause di cui sono investiti⁵⁹. Nonostante il loro ruolo rilevante per la difesa dell'interesse dell'Unione, la Corte non è in alcun modo

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Protocollo (n.3) dei Trattati dell'Unione europea, *sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*.

⁵⁸ Regolamento di procedura della Corte di giustizia, art. 53, paragrafo 3: “[i]l presidente, a motivo di circostanze particolari, può disporre che una causa venga decisa in via prioritaria”.

⁵⁹ VILLANI (2020: 210 ss.).

vincolata a seguire né le indicazioni né le motivazioni dei suddetti avvocati⁶⁰. Della causa in esame se n'è occupato l'Avvocato generale Nicholas Emiliou, le cui conclusioni, esposte nell'aprile 2022, verranno presentate di seguito. Partendo dalla prima questione, l'Avvocato concorda con le parti intervenienti – esclusi i ricorrenti I e S – sul fatto che non sia possibile, sulla base del solo art. 27 del Regolamento Dublino III, conferire il diritto di ricorso al richiedente asilo, dal momento che, *in primis*, non è citata in alcun modo la possibilità che un parente del richiedente protezione internazionale possa beneficiare di tale diritto, e, *in secundis*, che la situazione presentata nell'articolo in esame è esplicitamente definita come “decisione di trasferimento”. In pratica, si tratta di un momento precedente rispetto a quello del trasferimento; quest'ultimo, infatti, è possibile nel momento in cui lo Stato membro ha già acconsentito alla presa in carico e ha solo successivamente disposto il trasferimento ad un altro Stato; il rifiuto, invece, riguarda la possibilità che la richiesta di presa in carico sia accettata o meno dallo Stato. Più approfonditamente, alla luce degli articoli 26, paragrafo 1 e 29 del Regolamento Dublino III, per “decisione di trasferimento” si intende una decisione che, in primo luogo, sia adottata dallo Stato membro in cui si trova il richiedente e che, in secondo luogo, abbia come oggetto il “trasferimento” della persona verso lo Stato membro come responsabile dell'esame della domanda di protezione, così individuato secondo i criteri stabiliti. In questo senso, anche nel caso in cui fosse stato previsto dall'articolo un eventuale ricorso, esso sarebbe stato possibile contro una decisione delle autorità elleniche, dove è locato il minore, e non di quelle dei Paesi bassi. Sebbene la Corte si sia espressa favorevole nella sua giurisprudenza precedente⁶¹ ad un'interpretazione ampia dell'art. 27, rimarrebbe comunque evidente l'impossibilità di estendere a tal punto la lettura della disposizione da includervi una decisione di respingimento. Anche combinando il suddetto articolo all'art. 47 della Carta, risulterebbe in ogni caso inadeguata un'interpretazione così al di là del suo tenore letterale. Ad opinione dell'Avvocato generale, questa tesi sarebbe rafforzata anche da un altro elemento, cioè la proposta⁶² elaborata dalla Commissione del 2016: essa prevedeva di inserire una disposizione aggiuntiva all'art. 27 del Regolamento, disciplinante la possibilità di un ricorso effettivo dinanzi ad un organo giurisdizionale per i casi in cui il richiedente volesse essere ricongiunto ad un suo familiare. Il fatto che, alla fine, questa fu ritirata evidenzerebbe la mancanza all'interno dell'art. 27 del sopracitato diritto.

Proseguendo con la seconda questione, l'Avvocato afferma che, nel caso in cui lo Stato membro non accogliesse una richiesta di presa in carico basata

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, *Mehrdad Ghezelbash contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

⁶² Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 2016, *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 (rifusione)*.

sull'art. 8 del Regolamento, tale rifiuto non solo rientrerebbe appieno nel diritto dell'Unione – trattandosi dell'applicazione del Regolamento Dublino III – ma, soprattutto, che esso: “pregiudica altresì (e può, di fatto, violare) una serie di concreti «diritti (...) garantiti dal diritto dell'Unione» al minore non accompagnato in questione”⁶³. Il minore dovrebbe, perciò, poter ricorrere contro una decisione dello Stato, contrariamente a quanto previsto per un suo parente. Egli espone, successivamente, le ragioni per cui il Regolamento Dublino III nella sua struttura, in primo luogo, non ostacolerebbe il riconoscimento del mezzo di ricorso; in secondo luogo, non sarebbe in conflitto con l'art. 47 della Carta; in ultima istanza, non determinerebbe una revisione del sistema di Dublino.

Per poter esporre il suo ragionamento, egli ricorda come l'art. 47 della Carta – intitolato “Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale” – abbia codificato il principio generale della tutela giurisdizionale effettiva in precedenza sancito dalla Corte, corrispondente all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali (CEDU). Esso afferma che:

“[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”⁶⁴.

Allo stesso modo, nell'ambito del diritto dell'Unione, l'art. 47 della Carta garantisce la possibilità di ricorrere in giudizio se si ritiene di essere stati lesi nei propri diritti da parte di un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione. In particolare, viene esplicitato che, chiunque voglia avvalersi di tale facoltà, debba riferirsi ai “diritti e [al]le [...] libertà garantiti dal diritto dell'Unione”. Ciò vuol dire, primariamente, che la situazione deve far parte del diritto dell'Unione – altrimenti la Carta non può proprio essere applicata – e, secondariamente, che la causa deve trattare di diritti e libertà *concreti*, che siano protetti dalla normativa dell'Unione. Nel caso di specie, vengono soddisfatti entrambi i requisiti: la mancata applicazione della disposizione, infatti, non solo rientra appieno nella normativa dell'Unione, ma arrecherebbe anche un danno concreto ai diritti del minore non accompagnato. Per questi motivi, com'è stato precedentemente accennato, ad opinione dell'Avvocato generale, lo Stato membro – ma non il suo parente – dovrebbe assicurare al richiedente la possibilità ad un ricorso giurisdizionale effettivo. La giurisprudenza della Corte, inoltre, risulta costante⁶⁵ nell'affermare che questo diritto sia garantito dal suddetto articolo *da solo*, senza alcuna necessità che sia specificato tramite altre disposizioni di diritto dell'Unione o diritto interno degli Stati membri.

⁶³ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁶⁴ *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, Roma, 4 settembre 1950, cors. agg.

⁶⁵ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2020, cause riunite C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois contro B e État luxembourgeois contro B e a*.

L'Avvocato generale si chiede, poi, quali siano i “*diritti (...) garantiti dal diritto dell'Unione di cui trattasi*”⁶⁶. Lo scopo che si propone è quello di approfondire in particolare quelli effettivi, spettanti alla specifica categoria di individui dei *minori non accompagnati*, in cui rientra il ricorrente I. Secondo lui, l'idea che i richiedenti asilo siano beneficiari di determinati diritti soggettivi sostanziali – cioè, il potere di agire di un soggetto *concretamente* a tutela di un proprio interesse riconosciuto dall'ordinamento giuridico – sarebbe insita nel Regolamento Dublino III. Esso, infatti, mirerebbe a garantire: “il «pieno rispetto» di determinati diritti riconosciuti nella Carta che rivestono una particolare importanza nel contesto della sua applicazione”, come indicato nel considerando 39 del suddetto Regolamento. Questi diritti sarebbero assicurati da diverse garanzie procedurali, rintracciabili, per esempio, nelle norme sui diritti di accesso alla procedura di asilo (art. 3), di informazione (art. 4), di essere ascoltato (art. 5), oltre alle norme sul trattenimento (art. 28) e sulla conservazione dei dati personali (art. 38), volte proprio al coinvolgimento del richiedente asilo nella procedura di determinazione dello Stato membro responsabile. All'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento, poi, viene stabilito l'obiettivo di assicurare l'unità familiare e l'interesse superiore del minore e, dunque, dare seguito a quei diritti enunciati agli articoli 7 e 24 della Carta, i quali, a loro volta, rientrano nei *criteri fondamentali* dell'applicazione della normativa stessa. Per quanto riguarda, difatti, l'unità familiare dell'art. 7 della Carta, essa deriva dal principio dell'art. 8, paragrafo 1⁶⁷ della CEDU; per questo, sarebbe opportuno osservare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale considera l'esistenza di una “vita familiare” una questione *di fatto*, riconoscendo che non solo gli stretti familiari, ma anche i “parenti” contribuiscono a preservarla. È sulla base del suddetto ragionamento che si basa il criterio di competenza di cui all'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento. Analizzando, invece, il paragrafo 2 dell'art. 24 della Carta, si deve tener conto del fatto che: “[i]n 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”. Verrebbe da sé come il suddetto diritto sia da leggersi in combinato con il precedente, considerando che, in linea generale, l'unità familiare contribuisce alla protezione dell'interesse superiore del minore. Tale principio viene ribadito più volte nel Regolamento Dublino III, a partire dai considerando 14, 15 e 16, passando per i paragrafi 3 e 4 dell'art. 6, fino ad arrivare allo stesso art. 8, paragrafo 2. Queste considerazioni evidenzerebbero, secondo Emiliou, quella che è la considerazione dell'Unione europea, in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, sui minori non accompagnati quali “persone particolarmente vulnerabili, il cui benessere dipende dalla protezione e dalle cure necessarie degli adulti, nonché da condizioni adeguate di accoglienza”. Le suddette *condizioni adeguate di accoglienza* sono

⁶⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cors. agg.

⁶⁷ *Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, art. 8, paragrafo 1: “[o]gni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”.

state stabilite nella direttiva n. 2013/33/UE del 2013⁶⁸, in cui, di nuovo, è stato dedicato un intero articolo alla categoria dei minori non accompagnati, proprio a dimostrazione dello stato di particolare vulnerabilità da cui sono caratterizzati. Al paragrafo 2 dell'articolo in esame viene, infatti, stabilito che:

- “2. [i] minori non accompagnati che presentano domanda di protezione internazionale, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata o è esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, [siano] alloggiati:
- a) presso familiari adulti;
 - b) presso una famiglia affidataria;
 - c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori;
 - d) in altri alloggi idonei per minori [...]”.

Nonostante tali garanzie, secondo l'Avvocato generale sarebbe innegabile che la scelta più consona a garantire:

“che le esigenze dei minori non accompagnati [siano], in generale, soddisfatte al meglio e [che] il loro «sviluppo sociale», la loro «incolumità» e la loro «sicurezza» [siano] garantiti [risulta essere la situazione in cui] di essi si prend[e] cura, in assenza di un «familiare» nel territorio dell'Unione europea», un «parente» adulto, piuttosto che una famiglia affidataria o (peggio) un centro di accoglienza in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova un tale «parente» nel corso del periodo di esame della loro domanda di protezione internazionale”⁶⁹.

Da questo conseguirebbe la considerazione dell'art. 8, paragrafo 2 non come una semplice norma organizzativa delle responsabilità statali, ma come una *garanzia dei diritti concreti* in capo a tali individui. Egli si oppone, quindi, a quanto sostenuto dalla Commissione e dai governi dei Paesi membri intervenuti nel procedimento. In particolare, questi ultimi affermano che, esistendo già altri interventi⁷⁰ del legislatore in materia di ricongiungimento familiare, la volontà di favorire ulteriormente il ricongiungimento familiare nel Regolamento Dublino III non sussisterebbe; al contrario, propongono una concezione a tratti “logistica” dell'articolo, finalizzato solamente alla facilitazione e velocizzazione della ripartizione delle domande di protezione internazionale tra gli Stati. L'Avvocato riconosce una contraddizione nella loro argomentazione, dal momento che le diverse normative entrerebbero in campo in due momenti differenti: la direttiva, ad esempio, sul ricongiungimento familiare sarebbe lo strumento, nel caso in esame, nelle mani del ricorrente I per raggiungere lo zio nei Paesi bassi *in un momento successivo* all'ottenimento dello *status* di rifugiato, mentre il Regolamento Dublino III concorrerebbe all'accoglimento

⁶⁸ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 2013/33/UE, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*.

⁶⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁷⁰ Si veda, ad esempio, la direttiva del Consiglio del 22 settembre 2003, n. 2003/86/CE, *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*.

da parte della autorità greche della richiesta di protezione internazionale – *un momento precedente* al ricongiungimento familiare, che garantirebbe al minore di non essere separato da un parente di lui responsabile, in linea con il suo interesse superiore. Fra l'altro, è noto il danno che può essere arrecato ad un minore non accompagnato che viene separato dai suoi parenti o familiari – aspetto che non può essere ignorato, data la particolare categoria di soggetti di cui si sta parlando.

Il legale, poi, si mostra in disaccordo anche con l'opinione secondo cui il riconoscimento del diritto al ricorso per i minori non accompagnati contro una decisione di trasferimento darebbe luogo ad una situazione in cui siano essi stessi a scegliere da quale Stato membro fare esaminare la propria richiesta. Secondo lui, infatti, tale riconoscimento implicherebbe, come da Regolamento, semplicemente che il minore sia ricongiunto ad un suo familiare e/o parente e che da quello Stato membro sia valutata la sua richiesta. Tale procedura sarebbe, dunque, già stabilita nel sistema di Dublino, al di là dell'accoglimento della questione della causa in esame. Un'ulteriore contestazione viene posta alla tesi per cui dall'art. 8 non deriverebbe alcun diritto sostanziale per i minori non accompagnati, in quanto all'art. 17 dello stesso Regolamento viene riconosciuta la c.d. *clausola di sovranità*, per cui: “[...] ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, *anche se tale esame non gli compete* in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento”. Secondo la Commissione e gli Stati membri intervenuti, verrebbe offerta “*in ogni caso* allo Stato membro, nel quale una domanda di protezione internazionale è presentata, la facoltà di derogare ai criteri fissati in tale Regolamento e di dichiararsi competente ad esaminare la domanda”⁷¹. Ad opinione dell'Avvocato, sebbene tale clausola lasci agli Stati membri ampia discrezionalità per quanto riguarda l'applicazione del Regolamento Dublino III, essa dovrebbe comunque essere utilizzata con *fini umanitari* e di preservazione dei diritti fondamentali dei richiedenti – per esempio, “per ricongiungere una famiglia, e non per tenerla separata”⁷². Ad ogni modo, Emiliou sottolinea come, essendo tale clausola una norma di diritto derivato, deve per forza sottostare al diritto primario della Carta: gli eventuali interessi invocabili, in maniera eccezionale, da uno Stato membro per derogare l'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III non potrebbero comunque contraddire l'interesse superiore del minore ad essere ricongiunto con un suo familiare o parente.

Egli, infine, individua un ulteriore diritto derivabile dalla legislazione dell'Unione, a partire dall'art. 47 della Carta, e cioè “il diritto del minore non accompagnato a che la richiesta di presa in carico che lo riguarda sia trattata *in modo corretto, imparziale ed equo*”⁷³. Il Regolamento di applicazione all'art. 3, paragrafo 2 afferma, invero, che, nell'esaminare la richiesta di protezione internazionale, “lo Stato membro richiesto verifica [...] *in modo*

⁷¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁷² *Ibidem*, cors. agg.

⁷³ *Ibidem*, cors. agg.

*esauriente e obiettivo e considerate tutte le informazioni di cui dispone direttamente o indirettamente, se è accertata la sua competenza*⁷⁴. Quest'ultimo deve stabilire se i requisiti siano soddisfatti o meno e, nel fare ciò, deve rispettare una serie di norme sostanziali – ad esempio, l'art. 6, paragrafo 3 del Regolamento Dublino III sui fattori da tenere in considerazione per i minori –, procedurali – come il termine temporale che ha uno Stato membro per valutare una richiesta di presa in carico, stabilito nell'art. 22 dello stesso – e in materia di prova – presenti nel Regolamento di applicazione. È per questo che l'Avvocato generale sostiene che, insieme ai diritti previsti agli articoli 7 e 24 della Carta, gli obblighi statali:

“esigono non soltanto che le autorità competenti dello Stato membro richiesto che si occupano della situazione di un minore non accompagnato siano proattive nell'individuare il suo interesse superiore e nell'esaminare se le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento Dublino III siano o no soddisfatte, ma essi si traducono altresì in un corrispondente diritto di un tale minore a che la sua richiesta di presa in carico sia trattata in modo imparziale ed equo, conformemente a tale interesse superiore”⁷⁵.

Dato, quindi, che, in caso di rifiuto da parte dello Stato membro competente di accogliere una richiesta di presa in carico, tale respingimento potrebbe danneggiare i diritti del minore non accompagnato, sarebbe necessario garantire a quest'ultimo un ricorso effettivo dinanzi a un giudice proprio perché il minore possa proteggere suddetti diritti. Al contrario, per l'Avvocato, sulla base dell'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III, il parente del ricorrente non avrebbe motivo di godere di tale facoltà. Egli, inoltre, aggiunge che tale ricorso dovrebbe essere assicurato dallo Stato membro richiesto (in questo caso i Paesi bassi), poiché solo i giudici nazionali sarebbero competenti ad imporre una decisione alle autorità dello stesso Stato membro, e non quelle dello Stato membro richiedente (in questo caso la Grecia).

Considerato il diritto derivante dall'art. 47 della Carta, l'Avvocato esclude che possa esserci un conflitto tra quest'ultimo e il Regolamento Dublino III, sulla base di quattro argomenti. Innanzitutto, nell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento nulla vieterebbe che, oltre ad un ricorso contro una decisione di trasferimento, venga aggiunto anche quello contro una decisione di rigetto. Tale articolo sarebbe mirato, difatti, ad espandere le garanzie per i richiedenti asilo, non a privarli della tutela giurisdizionale. Dopo di ciò, il fatto che tra gli obiettivi del Regolamento Dublino III sia nominato il rapido esame delle richieste di protezione internazionale non sarebbe incompatibile, come sostenuto dalla Commissione e dagli Stati intervenuti nel procedimento, con la tutela dei diritti dei richiedenti asilo; al contrario, tale rapidità sarebbe proprio strumentale a garantire che i diritti di questi ultimi siano lesi il meno possibile. A maggior ragione, qualora il richiedente asilo decidesse di intraprendere un ricorso contro una decisione statale di respingimento, ciò significherebbe che egli stesso

⁷⁴ Regolamento della Commissione, n. 1560/2003, cors. agg.

⁷⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

ritiene più importante nel proprio interesse difendere i diritti potenzialmente violati piuttosto che determinare rapidamente lo Stato membro competente alla sua presa in carico. Successivamente, egli sostiene che il diritto ad un ricorso effettivo sarebbe in linea con l'obiettivo del Regolamento Dublino III di coinvolgere i minori nella determinazione dello Stato competente; in particolare, è preso in considerazione l'art. 6, paragrafo 2 del suddetto Regolamento e dell'art. 12, paragrafo 3 del Regolamento di applicazione – modificato da quello di esecuzione –, i quali impongono rispettivamente la nomina di un rappresentante che assista il minore non accompagnato, l'accesso per quest'ultimo a tutta la documentazione necessaria e il coinvolgimento del minore nella procedura “il più possibile”⁷⁶. Questi obblighi potrebbero essere rispettati solo nel caso in cui sia riconosciuto il ricorso *effettivo* ad una decisione statale: il minore, dopo essere stato informato tramite il suo rappresentante dell'esito dell'esame della sua richiesta, avrebbe, così, la possibilità di contestarlo e avere voce in capitolo; in caso contrario, il fatto che si voglia coinvolgerlo nella procedura di determinazione dello Stato competente risulterebbe una mera garanzia formale. Per ultimo, l'Avvocato asserisce che l'insieme di regole volte a tutelare il minore non accompagnato sarebbe privo del suo aspetto pratico se l'azione statale sfuggisse al controllo giurisdizionale ogni qualvolta non si tratti di decisione di trasferimento. L'assoluta discrezionalità dello Stato membro potrebbe, difatti, mettere a rischio la sicurezza che la determinazione di competenza sia effettuata sulla base di “criteri oggettivi ed equi”, come scritto nel considerando 5 del Regolamento Dublino III, nuocendo anche al buon funzionamento del sistema stesso. In conclusione, l'Avvocato generale crede sia inutile, se non deleterio, mantenere la distinzione attuale tra *decisione di trasferimento* e *decisione di respingimento*: si creerebbe una disparità di trattamento tra un minore non accompagnato che deve essere trasferito e può, sulla base dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento, opporsi alla decisione tramite un ricorso giurisdizionale e uno che, invece, viene respinto e, sulla base dell'art. 8, paragrafo 2, non può ricorrere in giudizio contro un tale provvedimento; in aggiunta, alimenterebbe anche quel fenomeno detto *movimento secondario*, cioè “la presentazione di una successione di domande di protezione internazionale in Stati membri differenti”. In ultima istanza, tale approccio:

“ricompenserebbe, di fatto, coloro che, in violazione delle regole, effettuino un movimento secondario non autorizzato, e che ciò determinerebbe un «fattore di attrazione» aggiuntivo per i minori non accompagnati che li indurrebbe a viaggiare illegalmente, a rischio della propria incolumità, sicurezza e benessere, verso lo Stato membro in cui risiedono i loro «familiari» o «parenti»⁷⁷.

⁷⁶ Regolamento di esecuzione (UE) della Commissione del 30 gennaio 2014, n. 118/2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

⁷⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, I, *S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

Queste considerazioni sarebbero avvalorate anche dalla giurisprudenza della Corte, che nella causa *Minister van Buitenlandse Zaken*⁷⁸ ha già determinato la possibilità di riconoscere un ricorso effettivo nel caso in cui esso non sia esplicitamente previsto dalla normativa.

Per quanto riguarda il timore dei governi degli Stati membri che un eventuale riconoscimento del diritto al ricorso effettivo possa portare ad una revisione del sistema di Dublino, l'Avvocato generale individua tre ragioni per cui ritiene che tale timore sia infondato: per prima cosa, il fatto che la maggior parte delle richieste di presa in carico sarebbe concernente richiedenti asilo fisicamente presenti nello Stato membro da cui vogliono far esaminare la propria domanda per evitare di essere trasferiti; il secondo fattore è che la prospettiva da lui sarebbe limitata a specifiche situazioni e alla particolare categoria dei minori non accompagnati, riconosciuta dal Regolamento Dublino III stesso; l'ultimo, il fatto che il suddetto diritto sia evidentemente applicabile solo nel caso di una decisione *definitiva*.

L'aspetto conclusivo analizzato da Emiliou riguarda le modalità pratiche del ricorso giurisdizionale. Nel dettaglio, la richiesta del giudice di rinvio del Tribunale dell'Aia verte sullo Stato membro competente di comunicare l'eventuale decisione di respingimento – e il diritto a presentare un ricorso contrario –, nonché sul metodo da applicare. Secondo l'Avvocato, il ricorso dovrebbe essere proposto dallo Stato membro richiesto – dove il minore chiede di essere ricongiunto alla famiglia –, lo stesso in cui dovrebbe essere tenuto il procedimento giuridico. Egli ricorda comunque che, in caso di mancata armonizzazione delle procedure nazionali, le norme in dettaglio che regolano il diritto al ricorso sarebbero quelle dell'ordinamento interno di ciascuno Stato, sulla base dei principi di *equivalenza* – che non ci sia disparità di trattamento rispetto ad altre cause analoghe – ed *effettività* – che la pratica di ricorrere in giudizio non sia eccessivamente difficile. Nel caso di specie, quindi, sarebbe il giudice di rinvio l'unico competente a interpretare il diritto nazionale e stabilire se e in che misura il segretario di Stato abbia violato i diritti del ricorrente I, valutando la questione *in diritto e in fatto*. Sarebbe, inoltre, opportuno comunicare al richiedente asilo non solo la decisione dello Stato in merito alla sua richiesta di protezione internazionale, ma anche le motivazioni sottostanti l'esito della stessa. In ultima analisi, spetterebbe alle autorità competenti dello Stato richiedente (nel caso in esame quelle elleniche) informare il minore del rifiuto dello Stato membro richiesto e del suo diritto a presentare ricorso, in modo che, in linea con l'idea di creare un meccanismo a “sportello unico”⁷⁹, il minore non accompagnato comunicati con un solo Stato membro, funzionamento che sarebbe vantaggioso sia per quest'ultimo, sia per il sistema di Dublino nel suo complesso, che ne guadagnerebbe in semplicità e rapidità delle procedure.

⁷⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2020, cause riunite C-225/19 e C-226/19, *R.N.N.S. e K.A. contro Minister van Buitenlandse Zaken*.

⁷⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, , I, *S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

Riassumendo le conclusioni dell'Avvocato generale, a suo parere l'applicazione dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III non può essere estesa a tal punto da includervi il diritto al ricorso avverso a una decisione di respingimento da parte di uno Stato membro. Nonostante ciò, in merito alla seconda questione, egli ritiene che uno Stato sia tenuto ad offrire tale diritto al minore non accompagnato sulla base dell'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento, in combinato con il primo comma dell'art. 47, con l'art. 7 e con il secondo paragrafo dell'art. 24 – i quali tengono conto rispettivamente dei diritti al rispetto della vita privata, alla vita familiare e alla tutela dell'interesse superiore del bambino. Per quanto riguarda la terza questione, ha provveduto ad analizzare quali sarebbero le conseguenze pratiche di quest'obbligo per i Paesi membri fondandosi sulla struttura del Regolamento Dublino III, giungendo all'ipotesi secondo cui sarebbe lo Stato membro richiesto, ossia quello in cui il minore desidera essere ricongiunto alla famiglia, a doversi occupare della comunicazione della decisione di rigetto e della facoltà per il richiedente asilo di ricorrere in appello contro la suddetta decisione.

Nel prossimo capitolo saranno analizzati i ragionamenti della Corte e la sentenza definitiva, nonché il rilievo della stessa per i minori richiedenti asilo nell'Unione europea e per l'intero sistema di Dublino.

CAPITOLO III: RAGIONAMENTI E CONCLUSIONI DELLA CORTE

Nei precedenti due capitoli è stato analizzato dapprima il sistema di Dublino nel suo complesso, con particolare attenzione alla versione più recente del Regolamento Dublino III. Per poter esaminare appieno la causa in esame, è stato, poi, esposto e spiegato il contesto normativo su cui la Corte ha fondato i suoi ragionamenti. Successivamente, ci si è occupati di descrivere i fatti che hanno condotto al procedimento principale tra I, S e il segretario di Stato dei Paesi Bassi e a quello dinanzi la Corte di giustizia, soffermandosi anche sulle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou. Nel seguente capitolo si provvederà ad esporre quelli che sono stati i ragionamenti della Corte e le sue conclusioni sulla causa C-19/21, commentando brevemente l'esito e le conseguenze che questi ultimi avranno sul contesto del sistema di Dublino e sulla vita dei richiedenti asilo.

In primo luogo, saranno presentate le osservazioni preliminari; in secondo luogo, sarà riportata la decisione della Corte sulle questioni prima e seconda richieste dal giudice di rinvio; in ultimo, saranno richiamate in breve le considerazioni sulla terza questione e sulle spese, per poi commentare il ruolo della sentenza della Corte nell'ambito della protezione internazionale per i richiedenti asilo all'interno dell'Unione europea.

3.1 Le osservazioni preliminari

Prima di analizzare le questioni del rinvio nel dettaglio e di pronunciarsi sulla causa in esame, la Corte ha preso in considerazione le normative su cui si basa il ricorso dei ricorrenti I e S per stabilire se fossero effettivamente pertinenti al caso di specie.

Nelle prime due questioni, il giudice nazionale si riferiva ad un richiedente asilo che desiderava essere trasferito perché fosse portato a termine l'obiettivo del proprio ricongiungimento familiare, con fondamento degli articoli 8, 9 e 10 del Regolamento Dublino III e a un suo parente, sulla base dei medesimi articoli. In particolare, dalla decisione di rinvio risultava che la richiesta di presa in carico del procedimento principale riguardasse un *minore non accompagnato*, ossia un richiedente protezione internazionale, cittadino di un Paese terzo, soggiornante nello Stato membro richiedente (la Grecia) e che, al momento della sua domanda di protezione internazionale, era un minore arrivato nei territori dell'Unione europea senza accompagnamento, come definito all'art. 2, lettera j) del Regolamento. Tale definizione è fondamentale ai fini dell'applicazione del Regolamento, in quanto i suddetti individui costituiscono una categoria particolare di soggetti del diritto dell'Unione. Il minore in questione chiedeva di essere ricongiunto a un adulto ritenuto responsabile ad occuparsi di lui, che veniva detto essere lo zio e, dunque, un suo parente. È necessario porre l'attenzione sul fatto che, a meno che non sia previsto dalla prassi o dal diritto dello Stato membro in cui si trova il parente, lo zio, sulla base dell'art. 2, lettera h) del Regolamento Dublino III, rientra nella

definizione di “parente” e non di “familiare”. Questa situazione è disciplinata dall’art. 8, paragrafo 2 del Regolamento, il quale definisce i criteri per determinare lo Stato membro competente. È sulla base di tale disposizione che le autorità greche hanno richiesto la presa in carico del minore ai Paesi Bassi. Al contrario, gli articoli 9 e 10, riferendosi esplicitamente ai *familiari*, non sono sembrati pertinenti alla Corte nella causa in esame, dato che, come detto precedentemente, essendo il soggetto S definibile *parente* e non *familiare* del minore I, non sono risultati applicabili. Per questi motivi, la Corte ha chiarito che le questioni prima e seconda dovevano essere esaminate sulla base del solo articolo 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III, escludendo, invece, gli articoli 9 e 10 dello stesso.

3.2 Sulle questioni prima e seconda

La Corte ha ritenuto opportuno valutare la prima e seconda questione in maniera congiunta. Riassumendole brevemente, con la prima questione il giudice di rinvio domandava alla Corte se l’art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III fosse da interpretare nel senso che esso implica un obbligo nei confronti dello Stato membro in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale di conferire un *diritto di ricorso giurisdizionale* contro la decisione di rigetto del suddetto Stato al minore non accompagnato e a un suo parente, in base all’art. 2, lettere j) e h) del Regolamento Dublino III. Per quanto riguarda la seconda questione, il giudice nazionale chiedeva se, nel caso in cui non fosse stata accolta la prima questione, il diritto ad un ricorso giurisdizionale ad un minore non accompagnato ed eventualmente a un suo parente dovesse essere riconosciuto sulla base dell’art. 47 della Carta.

La Corte ha innanzitutto dichiarato che:

“[...] ai sensi dell’art. 27, paragrafo 1 del Regolamento, il richiedente protezione internazionale ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento o a una revisione della medesima, *in fatto e in diritto*, dinanzi un organo giurisdizionale”⁸⁰.

Essa ha, dunque, riconosciuto, *in fatto e in diritto*, il ricorso effettivo contro una decisione statale per il richiedente asilo, proseguendo col chiarire che, nonostante ad una prima lettura esclusivamente letterale la disposizione sembri accettare un ricorso giurisdizionale contro la sola decisione di *trasferimento*, in realtà essa non esclude in alcun modo di poter essere allargata fino ad includervi tale possibilità per un minore non accompagnato contro una decisione di *rigetto*, sulla base dell’art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III. È, inoltre, importante ricordare, secondo la Corte, che seguendo la sua costante giurisprudenza⁸¹, le norme del diritto dell’Unione europea devono

⁸⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 1° agosto 2022, causa C-19/21, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cors. agg.

⁸¹ Sentenza della Corte di giustizia del 10 agosto 2017, causa C-270/17, *Openbaar Ministerie v Tadas Tupikas*, punto 60.

essere “interpretate e applicate nel rispetto dei diritti fondamentali”⁸². Questo risulta essere in linea con il considerando 39 del Regolamento stesso, il quale indica che:

“(39) [i]l presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. In particolare, il presente regolamento intende assicurare il pieno rispetto del diritto d’asilo garantito dall’articolo 18 della Carta, nonché dei diritti riconosciuti ai sensi degli articoli 1, 4, 7, 24 e 47 della stessa. Il presente regolamento dovrebbe pertanto essere applicato di conseguenza”⁸³.

Non solo è stato nuovamente esplicitato il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi della Carta, ma sono stati anche citati gli articoli 7, 24 e 47 della Carta e la conseguente applicazione del Regolamento stesso sulla base di questi. Per la Corte, poi, è risultato opportuno seguire una interpretazione del Regolamento Dublino III di tipo *teleologico*, analizzando non solo il tenore letterale, ma anche, e soprattutto le sue finalità, il suo impianto sistematico e l’evoluzione del contesto in cui si inserisce. Questo è stato necessario per stabilire se l’art. 27, paragrafo 1 del Regolamento, letto alla luce degli articoli 7, 24 e 47 della Carta, richiedesse l’esistenza della facoltà di ricorrere in giudizio contro una decisione statale di rigetto per un richiedente asilo. È stato sottolineato dalla Corte come l’art. 47 della Carta disponga al primo comma il diritto *effettivo* per ogni persona i cui diritti e libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati di ricorrere in giudizio in maniera effettiva. Questo diritto corrisponde al dovere per gli Stati membri di stabilire “[...] i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione”⁸⁴, dovendo, quindi, garantire l’accesso a una tutela giurisdizionale *effettiva*.

Tale obbligo è stato confermato anche dalla giurisprudenza più recente della Corte, nelle cause riunite *État luxembourgeois contro B e État luxembourgeois contro B e a.*⁸⁵, in cui essa ha riconosciuto il diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale:

“[l]’articolo 47 della Carta dispone, al suo primo comma, che ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo, alle condizioni previste in tale articolo. A questo diritto corrisponde l’obbligo imposto agli Stati membri dall’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, n. 604/2013, *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)*.

⁸⁴ Art. 19, paragrafo 1, secondo comma del Trattato sull’Unione europea (versione consolidata) del 2012.

⁸⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2020, C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois contro B e État luxembourgeois contro B e a.*

assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione⁸⁶.

Per quanto concerne, in particolare, il regime d'asilo, è sempre la giurisprudenza costante⁸⁷ della Corte a riconoscere che il sistema di Dublino non si limita solamente a regolare i rapporti e le responsabilità tra gli Stati membri, ma si è evoluto verso un coinvolgimento sempre maggiore del richiedente asilo nelle procedure che lo riguardano. Per questi motivi è stato imposto agli Stati di informare i richiedenti dei criteri di competenza stabiliti nel Regolamento di Dublino III, ma anche di offrire loro la possibilità di presentare le informazioni necessarie a che tali criteri siano applicati correttamente. Il grado di coinvolgimento ambito è tale da riconoscere pure il diritto a un ricorso effettivo contro una decisione di trasferimento eventualmente adottata in esito al procedimento⁸⁸. La Corte ha ricordato anche che al considerando 9 del Regolamento viene stabilito il fine di migliorare sia il sistema di Dublino sia la protezione dei richiedenti asilo.

“Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 604/2013, dal considerando 9 di quest'ultimo risulta che tale regolamento [...] è diretto ad apportare i miglioramenti necessari, in vista dell'esperienza acquisita, non solo al sistema di Dublino, ma anche alla protezione offerta ai richiedenti, garantita in particolare dalla *tutela giurisdizionale* di cui questi ultimi godono⁸⁹.”

Per questo la Corte ha aggiunto che un'interpretazione restrittiva dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III – cioè, il riconoscimento del ricorso giurisdizionale per la sola decisione di trasferimento – può ostacolare il raggiungimento di tale obiettivo, privando di fatto i richiedenti asilo dei diritti loro riconosciuti dal Regolamento stesso e impedendone la corretta messa in atto. La procedura del colloquio personale prevista dall'art. 5 della normativa, volta alla maggiore partecipazione possibile dei richiedenti asilo nel processo di domanda di protezione internazionale, rischierebbe, infatti, di essere resa un diritto inconsistente e puramente formale⁹⁰. È per questo che, nella sentenza *Ghezelbash* la Corte ha stabilito che l'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III deve essere interpretato alla luce del considerando 19 dello stesso Regolamento, nel senso che un richiedente asilo “può invocare, nell'ambito di un ricorso proposto avverso una decisione di trasferimento adottata nei suoi confronti, l'errata applicazione di un criterio di competenza di cui al capo III di detto regolamento [...]”⁹¹.

Secondo la Corte, la tutela giurisdizionale di un minore non accompagnato *non può variare* in base alla differenza che intercorre tra una decisione di uno

⁸⁶ Ivi, punto 47.

⁸⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2016, *Mehrdad Ghezelbash contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

⁸⁸ Ivi, punto 51.

⁸⁹ Ivi, punto 52, cors. agg.

⁹⁰ Ivi, punto 53.

⁹¹ Ivi, punto 61.

Stato membro di trasferimento e una di rigetto, a maggior ragione se si considera il rispetto del criterio obbligatorio dell'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento, riguardante il ricongiungimento familiare tra un minore non accompagnato e un suo parente stabilmente risiedente in uno Stato membro dell'Unione. Difatti, una decisione di rigetto può pregiudicare allo stesso modo di una decisione di trasferimento la possibilità per un minore non accompagnato di essere riunito ad un suo familiare o, come nel caso di specie, parente. È necessario, perciò, che sia riconosciuto al minore, come nel caso di una decisione di trasferimento, il diritto ad un *ricorso giurisdizionale effettivo* avverso la scelta delle autorità dello Stato membro richiesto, così da poter mettere in pratica la tutela giurisdizionale del diritto a lui riconosciuto e rispettare quanto previsto dall'art. 47 della Carta e della giurisprudenza precedentemente citata della Corte. Per dimostrare tale ragionamento, quest'ultima ha ipotizzato il verificarsi di una situazione differente: se il minore non accompagnato I, giunto dapprima in Grecia e spostatosi successivamente nei Paesi Bassi, avesse presentato richiesta d'asilo alle autorità di quest'ultimo Paese e fosse stato, poi, stabilito il suo trasferimento in Grecia – in quanto primo territorio d'arrivo –, egli avrebbe potuto ricorrere in giudizio contro tale decisione. Tale ipotesi risulta indiscutibile, visto che rientra appieno nell'ambito dell'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III; l'interessato potrebbe, quindi, far valere la violazione del suo diritto stabilito dal suddetto articolo, in quanto minore non accompagnato – come anche rilevato dall'Avvocato generale⁹² –, mentre il richiedente che rimane nello Stato membro di arrivo, presentandovi domanda di protezione internazionale, sarebbe escluso da tale possibilità perché non soggetto ad una decisione di trasferimento. La Corte ne ha dedotto, quindi, che, per poter riconoscere una violazione del proprio diritto e agire di conseguenza, beneficiando a tutti gli effetti di un'efficace tutela giurisdizionale dei suoi diritti – come stabilito anche nel considerando 19 del Regolamento Dublino III –, il richiedente minore non accompagnato:

“[...] *deve poter proporre un ricorso giurisdizionale*, in forza dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento in questione, non solo nell'ipotesi in cui lo Stato membro richiedente adotti una decisione di trasferimento, ma *anche quella in cui lo Stato membro rifiuti la presa in carico dell'interessato*”⁹³.

A maggior ragione, tale conclusione risulta conforme, come pure affermato dall'Avvocato generale⁹⁴, con il fatto che l'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III ha come obiettivo il pieno rispetto dei diritti fondamentali esposti agli articoli 7 e 24 della Carta – rispettivamente “rispetto della vita privata e familiare” e “diritti del bambino”.

⁹² Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, paragrafi 70 e 87.

⁹³ Sentenza della Corte di giustizia, C-19/21, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cors. agg.

⁹⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, paragrafi dal 52 al 56.

Nonostante l'art. 7 della Carta, in via generale, non sancisca esplicitamente il "diritto all'unità di una famiglia allargata", è anche vero che la stessa disposizione deve essere letta assieme all'obbligo di considerare preminente il rispetto dell'interesse superiore del minore, riconosciuto all'art. 24, paragrafo 2 della Carta. Se si considera anche che l'art. 6, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III stabilisce che "[l]'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento"⁹⁵, si conviene che l'interesse del minore non accompagnato può avere a che fare con l'essere ricongiunto ad uno o più membri della sua famiglia, anche se allargata, e deve essere ritenuto tutelato dalle suddette disposizioni. La Corte, a tal proposito, ha sottolineato come il considerando 13 del Regolamento, oltre a ribadire i principi precedentemente esposti, si pronuncia in maniera particolare sulla categoria dei "minori non accompagnati", affermando che "[è] opportuno inoltre che siano fissate specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità"⁹⁶. Questi soggetti, infatti, essendo caratterizzati da una condizione particolare di vulnerabilità, "necessitano di specifiche garanzie procedurali"⁹⁷.

Per quanto concerne, invece, la designazione dello Stato membro di competenza quale quello in cui risiede il parente, a cui desidera essere ricongiunto il minore non accompagnato, la Corte ha ricordato che essa è, secondo l'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III, comunque condizionata dal rispetto dell'interesse superiore del minore, il quale, leggendo i considerando 14 e 16, ma anche l'art. 6, paragrafo 3, lettera a) e paragrafo 4 del Regolamento Dublino III, corrisponde in linea di massima, secondo la Corte, alla possibilità per il minore in questione di essere ricongiunto al suddetto parente in grado di prendersene cura durante l'elaborazione dell'esito della domanda di protezione internazionale. I giudici della Corte hanno, poi, aggiunto che l'art. 24, paragrafo 1 della Carta, affermando il diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, puntualizza che, sulle questioni in cui sono coinvolti, viene presa in considerazione la loro opinione "in base alla loro età e alla loro maturità"⁹⁸.

Per tutte queste ragioni, la Corte ha stabilito che il minore non accompagnato, richiedente protezione internazionale:

"[...] deve poter far valere in giudizio i diritti conferitigli dall'articolo 7 e dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta nonché dall'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento Dublino III al fine di *contestare, in fatto e in diritto, una decisione di rigetto di una richiesta di presa in carico* come quella di cui al procedimento principale"⁹⁹.

⁹⁵ Regolamento N. 604/2013.

⁹⁶ Ivi, considerando 13.

⁹⁷ Sentenza della Corte di giustizia, C-19/21, I, *S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*, cors. agg.

Riguardo il parente del richiedente asilo, invece, come definito nell'art. 2, lettera j) del Regolamento Dublino III, il quale si trova stabilmente e legalmente nel Paese membro richiesto, la Corte ha rilevato che, sulla base dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento, non gli spetta in alcun caso il diritto ad un ricorso giurisdizionale. Tale considerazione risulta confermata anche dalle altre disposizioni: né l'art. 7, né l'art. 24, paragrafo 2 della Carta, né tantomeno l'art. 8, paragrafo 2 del Regolamento Dublino III gli conferiscono il diritto in questione. Secondo la Corte, quindi, "tale parente non può trarre un diritto di ricorso avverso una decisione del genere neanche sulla base del solo articolo 47 della Carta"¹⁰⁰.

Successivamente, la Corte ha provveduto a respingere l'argomentazione del governo francese, secondo cui il giudice nazionale, che si occupi di una causa di ricorso contro una decisione di rigetto di una richiesta di protezione internazionale, avrebbe a disposizione solamente strumenti limitati; questo deriverebbe dal fatto che egli potrebbe esclusivamente prendere atto della scadenza dei termini previsti dall'art. 21, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III, il quale prevede che, trascorso il periodo limite di tre mesi, la richiesta deve essere presa in carico dallo Stato in cui è stata presentata. Questo significherebbe che l'unica facoltà del suddetto giudice sarebbe quella di confermare *ipse iure* il trasferimento della competenza per l'esame della richiesta allo Stato membro dove quest'ultima è stata presentata. La Corte, infatti, al contrario di quanto sostenuto dallo Stato francese, da un lato, ha ritenuto che tale argomento si poggi in alcun modo sulla sentenza *Mengesteab*¹⁰¹, in quanto in quel caso specifico la stessa Corte si era pronunciata esclusivamente sulla questione se un richiedente asilo potesse dedurre un'eventuale violazione di un termine previsto dal suddetto articolo 21; essa, infatti, ha ricordato che, se la richiesta che ha dato luogo ad un rigetto di presa in carico è stata presentata entro i limiti stabiliti, il requisito dell'effettività dei ricorsi giurisdizionali ostacola il fatto che "non vengano tratte tutte le conseguenze dal carattere eventualmente illegittimo del rifiuto di presa in carico, in particolare per il motivo che un ricorso contro una simile decisione di rifiuto comporterebbe un superamento di tali termini"¹⁰², per cui la scadenza dei termini non giustificerebbe la privazione per il richiedente di ricorrervi contro in giudizio. Dall'altro lato, sebbene la giurisprudenza della Corte indichi che per i minori non accompagnati la procedura non dovrebbe essere prolungata più del necessario – e che, quindi, in linea generale, i loro trasferimenti verso un altro Stato dovrebbero essere limitati al massimo –, rimane comunque indubbio che gli Stati membri i sono obbligati a rispettare i criteri specifici per definire il Paese membro di competenza dell'esame della domanda di protezione internazionale dei minori. In particolare, la Corte si riferisce a quelli definiti all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento Dublino III, cioè, concernenti il ricongiungimento familiare, i quali "devono essere applicati nell'interesse superiore del minore

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Sentenza della Corte di giustizia, C-670/16, *Tsegezab Mengesteab contro Bundesrepublik Deutschland*.

¹⁰² Sentenza della Corte di giustizia, I, S contro *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

e che mirano proprio a garantire la sua salvaguardia nell'ambito di tale procedura"¹⁰³. La Corte, inoltre, aveva già affermato, nella sentenza *Ghezelbash*¹⁰⁴, che il legislatore, al momento della stesura del Regolamento Dublino III, non intendeva anteporre la rapidità di processione delle domande di protezione internazionale alla tutela dei richiedenti asilo. Ciò vale, per la Corte, a maggior ragione per quanto riguarda la tutela dei minori non accompagnati. Tenuti in considerazione tutti i ragionamenti sopracitati, la Corte ha deciso per la prima e seconda questione:

“[...] che l'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, in combinato disposto con gli articoli 7, 24 e 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso impone allo Stato membro al quale è stata rivolta una richiesta di presa in carico, fondata sull'articolo 8, paragrafo 2, di tale regolamento, di *conferire un diritto di ricorso giurisdizionale avverso la sua decisione di rifiuto al minore non accompagnato*, nell'accezione di cui all'articolo 2, lettera j), di detto regolamento, che chiede la protezione internazionale, *ma non al parente di tale minore*, nell'accezione di cui all'articolo 2, lettera h), del medesimo regolamento"¹⁰⁵.

In definitiva, l'interpretazione che dà la Corte dell'art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III è quella secondo cui allo Stato membro in cui il minore non accompagnato, così definito all'art. 2 lettera j), ha presentato la domanda di protezione internazionale è imposto di conferirgli il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo contro una decisione di rigetto, sulla base degli articoli 7, 24 e 47 della Carta. Analizzando questi stessi articoli, la Corte ha escluso che il suddetto diritto ad un ricorso possa essere riconosciuto anche ad un suo parente, definito tale nell'art. 2 lettera h).

3.3 Sulla terza questione

Per quanto riguarda la terza questione, il giudice di rinvio chiedeva se la Corte potesse chiarire le modalità e tramite quale Stato membro la decisione di rigetto e la conseguente possibilità di ricorrere in giudizio contro tale decisione debbano essere portate a conoscenza al minore non accompagnato o del suo parente.

Date le conclusioni raggiunte per le questioni prima e seconda, la Corte non si è pronunciata sul parente del minore non accompagnato. Per quanto concerne, invece, lo stesso minore non accompagnato, la Corte ha evidenziato che, nella causa in esame, la decisione di rigetto delle autorità dei Paesi Bassi è stata portata a conoscenza del minore I, che l'ha, poi, anche impugnata dinanzi alla sede giurisdizionale.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia, *Mehrdad Ghezelbash contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

¹⁰⁵ Sentenza della Corte di giustizia, *I, S contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cors. agg.

Per questi motivi, ad opinione della Corte non è stato necessario esprimersi sulla terza questione, visto che non risulta funzionale alla risoluzione del procedimento principale.

Per ciò che concerne le spese, la Corte ha rimandato la decisione al giudice di rinvio, mentre per gli Stati membri intervenuti nel procedimento per presentare le loro osservazioni, esse non possono essere soggette a risarcimento.

3.4 La dichiarazione finale della Corte

In conclusione, la Grande Sezione della Corte ha dichiarato:

“[l]’articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo 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, in combinato disposto con gli articoli 7, 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso: impone allo Stato membro al quale è stata rivolta una richiesta di presa in carico, fondata sull’articolo 8, paragrafo 2, di tale regolamento, di conferire un diritto di ricorso giurisdizionale avverso la sua decisione di rifiuto al minore non accompagnato, nell’accezione di cui all’articolo 2, lettera j), di detto regolamento, che chiede la protezione internazionale, ma non al parente di tale minore, nell’accezione di cui all’articolo 2, lettera h), del medesimo regolamento”¹⁰⁶.

In definitiva, la Corte ha stabilito che l’art. 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III deve essere interpretato, assieme agli articoli 7, 24 e 47 della Carta – riguardanti rispettivamente il rispetto della vita privata e della vita familiare, i diritti del bambino e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale –, nel senso che esso obbliga lo Stato membro al quale è stata presentata una richiesta di presa in carico, sulla base dell’art. 8, paragrafo 2 – sul ricongiungimento familiare di un minore non accompagnato con un suo parente già residente in un altro Stato membro –, ad attribuire al minore non accompagnato, così definito dall’art. 2, lettera j), il *diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo* contro la suddetta decisione, ma non al suo parente, specificato in tal modo sempre all’art. 2, lettera h).

Nell’ambito dei diritti riconosciuti ai richiedenti asilo, tale sentenza rappresenta non solo un notevole ampliamento della tutela nei loro confronti, ma anche un ulteriore passo avanti per il loro coinvolgimento nella procedura di ripartizione delle competenze di presa in carico delle domande di protezione internazionale tra gli Stati membri¹⁰⁷. Questo sviluppo sarebbe da ricondurre alla valutazione positiva degli obiettivi sottostanti al sistema di Dublino, che sono stati brevemente riassunti dal Professore associato di Diritto dell’Unione europea dell’Università di Amsterdam, Stefan Salomon.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ SALOMON (2022), in *Taking asylum seekers rights seriously under the Dublin III Regulation (C-720/20 and C-19/21)*.

“Dublin 1.0 [...] was based on Member States’ untenable view that both the Convention and Dublin II Regulation governed legal relations between States exclusively and did not grant any rights to asylum seekers to contest the application of their rules”¹⁰⁸.

La prima fase del Sistema di Dublino era impostata su una concezione degli Stati membri, risultata poi insostenibile, secondo cui sia la Convenzione di Dublino del 1990 sia il Regolamento Dublino II del 2003 erano tenuti esclusivamente a regolare le relazioni tra gli Stati stessi, senza garantire alcun diritto ai richiedenti asilo¹⁰⁹. Salomon ricorda, inoltre, come, nel sistema di Dublino I, le decisioni giurisdizionali erano adottate sulla base di un approccio neutrale della Corte, che ha portato a trasferimenti continui dei richiedenti asilo da uno Stato membro all’altro, spesso determinandone condizioni socioeconomiche di estrema povertà, sistematica detenzione e, addirittura, ricorrente rimpatrio nei loro Paesi di provenienza, in cui erano vittime di persecuzione.

“Dublin 2.0 [...] exemplifies the beginning of judicial scrutiny by the Court of Justice under Article 4 CFR. The decisions of the Court in N.S. and M.E. (C-411/10 and C-493/10) and C.K. (C-578/16 PPU) concerned situations in which the transfer of an asylum seeker to a Member State is prohibited because it would infringe Article 4 CFR”¹¹⁰.

La successiva fase di Dublino II, basata esclusivamente sul Regolamento Dublino II, rappresenta il punto di partenza del cambio di rotta che ha portato la Corte di giustizia ed emanare la sentenza sulla causa C-19/21. Essa, infatti, ha iniziato a fondare le proprie decisioni sull’art. 4 della Carta, riguardante la “proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti”, che ha permesso di impedire il rimpatrio dei richiedenti asilo nei loro Paesi di origine a seguito del rischio di infrazione del suddetto articolo. Nonostante tale cambiamento, la Corte ha lasciato intatta la premessa secondo cui il sistema di Dublino fosse funzionale alla regolazione delle responsabilità statali sulle richieste di protezione internazionale¹¹¹.

“In Dublin 3.0 [...] the Court of Justice explicitly rejects the paradigm that the Dublin system primarily governs the legal relations between Member States for the purpose of determining the Member State responsible. Rather, the Dublin III Regulation would also involve asylum seekers in the process of determining the Member State responsible”¹¹².

Nella fase più recente del sistema di Dublino, che prende in considerazione il Regolamento Dublino III del 2013, la giurisprudenza della Corte si è evoluta a tal punto da rigettare l’idea secondo cui lo scopo principale del suddetto

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*.

Regolamento sia quello di regolare le relazioni tra gli Stati membri; al contrario, esso si occupa soprattutto di coinvolgere i richiedenti asilo nel procedimento di determinazione dello Stato membro competente ad analizzare la loro richiesta. Alla luce di questo progresso, è possibile inserire la sentenza della causa in esame C-19/21 nel contesto di un aumento graduale e, allo stesso tempo, costante dei diritti tutelati dal diritto dell'Unione per i richiedenti asilo rispetto al solo art. 4 della Carta. Questo perché, come sottolinea Salomon, è stato individuato un duplice scopo sottostante il Regolamento Dublino III: l'effettiva determinazione dello Stato membro competente ad esaminare la richiesta d'asilo e la protezione dei richiedenti asilo. A tal proposito, fra i diritti riconosciuti ai richiedenti asilo, è individuabile quello al ricorso giurisdizionale effettivo contro una decisione statale – di trasferimento, come indicato all'articolo 27, paragrafo 1 del Regolamento Dublino III, e ora anche di rigetto, come stabilito dalla sentenza in esame C-19/21 –, riducendo di fatto in misura notevole la discrezionalità delle decisioni nazionali.

In conclusione, ad opinione di Salomon, la sentenza della Corte sulla causa C-19/21 rappresenta un passo fondamentale per i beneficiari di protezione internazionale. Essi, infatti, non possono avvalersi della libera circolazione sotto il diritto dell'Unione europea e, come detto finora, sono tenuti a rimanere nel primo Stato membro in cui arrivano e che conferisce loro protezione dal primo momento. Il problema delle condizioni di vita dei richiedenti asilo, spesso in condizioni socioeconomiche di profondo degrado e soggetti a una diffusa discriminazione, hanno fatto sì che il trasferimento dallo Stato membro originario ad un altro non fosse semplicemente un modo per godere di una vita migliore, ma addirittura una *necessità* per vivere in maniera dignitosa. La sentenza in esame si inserisce proprio in quest'ottica di miglioramento dell'esistenza – già complicata – dei richiedenti asilo, con l'obiettivo di evitare che debbano affrontare ulteriori serie difficoltà e, anzi, fornirgli la protezione e l'opportunità per spostarsi in altri Stati membri.

CONCLUSIONE

Al termine di quest'elaborato si può senz'altro affermare che l'Unione europea, e in particolar modo la Corte di giustizia, si sta muovendo verso un ampliamento sempre maggiore dei diritti e delle tutele garantiti ai richiedenti asilo. Con la sentenza qui esaminata, infatti, essa ha ribadito ancora una volta che coloro che presentano domanda di protezione internazionale sono soggetti particolarmente fragili, i quali necessitano di attenzioni e garanzie speciali. Più specificamente, nella causa C-19/21 ci si trova dinanzi ad una situazione ancor più delicata: il richiedente I è un minore non accompagnato.

Come si è analizzato nel primo capitolo, è in primis la principale fonte normativa europea sull'immigrazione e sull'accoglienza dei richiedenti asilo – il Regolamento Dublino III – a riconoscere la particolare condizione di gravità che caratterizza i minori non accompagnati ed è proprio per questo motivo che per questi soggetti sono state istituite delle particolari tutele, fra cui il diritto al ricorso contro una decisione di trasferimento di uno Stato richiesto.

Nel secondo capitolo si è entrati nel vivo dell'analisi. Sono stati dapprima esposti i fatti che hanno portato al procedimento principale dinanzi al giudice nazionale e poi esaminate le tre questioni pregiudiziali sollevate dal giudice di rinvio alla Corte di giustizia. Il Regolamento Dublino III risulta estendibile a tal punto da garantire ai richiedenti asilo, e in particolare ai minori non accompagnati, il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo contro una decisione di uno Stato membro di rifiutare la loro richiesta di protezione internazionale? Secondo le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, tale diritto è prevedibile nel caso in cui il suddetto Regolamento venisse assieme agli articoli 7, 24 e 47 della Carta europea dei diritti dell'uomo, costituente fonte del diritto primario dell'Unione europea e presente anche nel preambolo del Regolamento stesso.

Il punto focale del presente elaborato è stato raggiunto nel terzo capitolo, al momento dell'esame della sentenza vera e propria della Corte. Quest'ultima, infatti, ha affermato, in breve, che, alla luce dei diritti riconosciuti dalla Carta – concernenti la vita privata e la vita familiare, i diritti del bambino e il ricorso effettivo e il giudice imparziale –, il Regolamento Dublino III riconosce la facoltà di ricorrere in giudizio contro una decisione di rigetto dello Stato membro richiesto ad esaminare la richiesta di protezione internazionale. Questa decisione rappresenta un importante passo in avanti per quanto riguarda la messa in pratica, come individuato nel Regolamento Dublino III, delle tutele e del coinvolgimento nelle procedure che li riguardano dei rifugiati nell'Unione europea.

BIBLIOGRAFIA

BRANDL (2016), *Family Unity and Family Reunification in the Dublin System: Still Utopia or Already Reality?* In *Reforming the common European asylum system: the New European refugee law*, di CHETAL et al. (eds.), Leiden.

CHERUBINI (2014), *Asylum Law in the European Union*, Routledge ed.

UFFICIO EUROPEO DI SOSTEGNO PER L'ASILO (2015), *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*

SALOMON (2022), *Op-Ed: Taking asylum seekers rights seriously under the Dublin III Regulation (C-720/20 and C-19/21)* In EULawLive, reperibile online.

VILLANI (2020), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci ed.

VOZIKI (2020), *Family life interrupted: unaccompanied asylum-seeking children in the Dublin III family reunification procedure. The case of Greece and Germany*, University of Gras.