

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2020

L'INTERESSE SUPERIORE DEL MINORE AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE TRA SOVRANITÀ STATALE E REGOLAMENTO DUBLINO III

di Michela Castiglione

***Abstract:** A seguito di un periodo di monitoraggio condotto in Grecia, è emersa una prassi delle Unità Dublino Germania e Grecia volte a restringere notevolmente le possibilità di ricongiungimento familiare tra minori e genitori all'interno della procedura del regolamento Dublino. Tale prassi si verifica, alternativamente o congiuntamente, in due ipotesi. La prima riguarda i c.d. movimenti secondari ossia quando il database Eurodac mostri che la famiglia era giunta in Grecia insieme così da far supporre che la separazione sia stata autoinflitta con lo scopo di far radicare la competenza dell'esame della protezione internazionale dell'intera famiglia nel Paese in cui il minore si trova. La seconda riguarda i criteri procedurali di ripartizione della competenza tra Stati membri e viene adottata nel caso in cui la richiesta di presa in carico dei genitori presenti in Grecia sia trasmessa all'Unità Dublino Germania (ove si trova il minore) tardivamente, ossia oltre i termini previsti dall'art. 21 del regolamento Dublino III. Il presente contributo ha lo scopo di esaminare fino a che punto la necessità di affermare la propria sovranità statale e di garantire il pieno rispetto del regolamento Dublino III può limitare l'applicazione del principio del superiore interesse del minore e il diritto all'unità familiare, soprattutto alla luce delle precarie condizioni di accoglienza in Grecia.*

***Abstract:** Following fieldwork conducted in Greece, this paper examines to what extent the need to affirm state sovereignty and ensure full compliance with the Dublin III Regulation may be in fact limiting the application of the principle of the best interest of the child and the right to family unity, especially against the backdrop of the precarious reception conditions in Greece. Germany and Greece, through the Dublin Unit, are considerably restricting the chances of family reunification under the Dublin Regulation procedure. This practice occurs, alternatively or jointly, in two circumstances. The first concerns the so-called secondary movements, i.e. when the EURODAC database shows that the family had arrived in Greece together, thus suggesting the separation was self-inflicted and thereby contrary to the best interests of the child. This aims to root the competence to examine the whole family's international protection in the country where the minor is present. The second refers to the procedural criteria for shared competence between Member States. The latter is adopted where the take charge request for family reunification is lodged to the German Dublin Unit (where the minor is) beyond the time limit provided by art. 21 of the Dublin III Regulation.*

L'INTERESSE SUPERIORE DEL MINORE AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE TRA SOVRANITÀ STATALE E REGOLAMENTO DUBLINO III*

di Michela Castiglione**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Regolamento Dublino III e regole relative alla determinazione dello Stato competente con riferimento a minori separati e familiari. – 3. Il superiore interesse del minore al ricongiungimento familiare all'interno del regolamento Dublino III. – 4. Conseguenze del *best interests determination*. – 4.1. Minore beneficiario della protezione internazionale e ricongiungimento familiare. – 4.2. Minore richiedente asilo e ricongiungimento familiare. – 5. Ricongiungimento familiare oltre i termini previsti dall'art. 21 del regolamento Dublino III: la rilevanza delle clausole discrezionali – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La “crisi dei rifugiati” del 2015 ha mostrato chiaramente l'inadeguatezza del criterio «residuale, ma di applicazione prevalente»¹, dello Stato di primo ingresso nell'Ue quale competente per l'esame delle domande di protezione internazionale, così come previsto dall'art. 13 del regolamento 604/2013/UE² (regolamento Dublino III).

L'assenza di applicazione del principio di solidarietà tra Paesi membri e la mancanza di un sistema di equa ripartizione delle domande di protezione internazionale tra gli stessi crea una duplice carenza del c.d. sistema Dublino. Da un lato, ai richiedenti protezione internazionale non è data la possibilità di esprimere preferenze per un determinato Stato membro in ordine, ad esempio, alle affinità linguistiche, alle maggiori possibilità di integrazione dovute alla presenza di comunità di connazionali o alla presenza di familiari non contemplati nel regolamento Dublino III ai fini del ricongiungimento (fratelli

* Testo riveduto e corretto della presentazione tenuta il 27 giugno 2019 presso l'Università di Catania durante il primo *Doctoral Colloquia* dell'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM). L'autrice desidera ringraziare il Professor Mario Savino e la Dott.sa Lucia Busatta per i preziosi spunti di riflessione e suggerimenti forniti nel corso della redazione del lavoro. Eventuali errori e imprecisioni devono essere attribuiti esclusivamente all'autrice.

** Dottoressa di ricerca in Scienze giuridiche, Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa, Dipartimento di Giurisprudenza.

1. C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, n. 2.2018, cit. p. 37, www.questionegiustizia.it.

2. Reg. 604/2013/UE 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 (rifusione).

maggiori, cugini, parenti adulti)³. Dall'altro, non tiene di conto delle pressioni migratorie a cui sono sottoposti gli Stati membri situati ai confini esterni dell'Ue sui quali grava il doppio onere di controllo delle frontiere e, al contempo, l'accoglienza dei richiedenti asilo⁴.

In particolare, la Grecia, a causa della sua esposizione geografica, soffre pesantemente l'onere della presa in carico dei richiedenti asilo⁵ non riuscendo a garantire un'accoglienza strutturata e dignitosa, soprattutto per i minori e le categorie più vulnerabili⁶. Inoltre, tale situazione è esacerbata dagli effetti della dichiarazione tra i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea e Turchia, meglio conosciuto come *accordo UE-Turchia* del 18 marzo 2016⁷ che ha peggiorato notevolmente la situazione dei richiedenti asilo intrappolati nel limbo delle isole greche in condizioni spesso inumane o degradanti⁸. Molti richiedenti asilo e rifugiati in Grecia, di fronte ai ritardi relativi all'accesso e all'esame delle proprie domande di asilo nonché alle precarie condizioni di accoglienza associate alle scarse prospettive di integrazione lavorativa, cercano tutt'oggi di raggiungere altri Paesi europei dove poter iniziare una nuova vita. Se da un punto di vista narrativo queste tecniche di resilienza possono essere comprensibili, da un punto di vista giuridico i c.d. movimenti secondari sono percepiti dagli Stati membri come una pratica *abusiva* del

3. S. Fratzke, *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*, in *Migration Policy Institute Europe*, March 2015, p. 24.

4. M. di Filippo, *Unione europea, migrazioni e sistema Dublino: qualche proposta non convenzionale*, in *Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione*, Policy Briefs, Pisa, pp. 1-5, <http://immigrazione.jus.unipi.it>; L. Rizza, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in questa *Rivista*, n. 1.2018, p. 1 ss.; C. Favilli, *op.cit.*, p. 37; G. Lo Tauro, G. Quattrocchi, *Managing Migration Flows at the Balkan Borders: Which Challenges to the Rule of Law*, in *Blog ADiM*, giugno 2019, www.adimblog.com.

5. A cui si era cercato di porre rimedio tramite due decisioni del 2015 del Consiglio dell'Unione europea con cui veniva elaborato un piano *ad hoc* di *relocation* di richiedenti asilo giunti in Grecia e in Italia, v. Council Decision (EU) 2015/1523, 14.9.2015 e Council Decision (EU) 2015/1601, 22.9.2015.

6. Si veda il rapporto di valutazione della Commissione europea sul sistema Dublino del marzo 2016, *Evaluation of the implementation of the Dublin III*, 2016, pp. 7, 12, 15, 17; Consiglio d'Europa, *Report of the Commissioner for human rights of the council of Europe, Dunja Mijatović, Following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018*, secondo cui «the Commissioner is deeply concerned at the situation of the majority of unaccompanied migrant children. She calls on the Greek authorities to urgently address this issue through a significant increase in the capacities of dedicated reception facilities, including shelters and especially supported independent living solutions», par. 60.

7. European Council, *EU-Turkey Statement*, 18 March 2016. Il Tribunale dell'Unione europea, nel dichiararsi incompetente ad esaminare tre ricorsi di cittadini pakistani e afgani rimandati dalla Grecia in Turchia (cause T-192/16, T-193/16, T-257/16 NF) chiarisce che né il Consiglio europeo né alcun'altra istituzione dell'Unione ha deciso di concludere un accordo con il governo turco in merito alla crisi migratoria e che la dichiarazione congiunta del 18 marzo 2016 tra Unione europea e Turchia è stato un atto siglato dai rappresentanti degli Stati membri che hanno agito in qualità di Capi di Stato o di Governo e non di Consiglio europeo.

8. Medecins sans frontières, *EU-Turkey deal continues cycle of containment and despair*, 18 march 2019; Y. Masouridou, E. Kyrioti, *The EU-Turkey statement and the Greek hotspots a failed european pilot project in refugee policy*, The Greens/European Free Alliance in the European Parliament, June 2018, p. 22; Greek Helsinki Monitor and other NGOs, *Joint submission to the UN Committee Against Torture ahead of the review of the periodic report of Greece, 67th Session 22 July 2019, 9 August 2019*, p. 13 ss.

regolamento 604/2013/UE (di seguito, anche regolamento, regolamento Dublino III o RDIII) che, minacciando la sovranità statale, devono essere osteggiati⁹.

A seguito di un periodo di monitoraggio condotto in Grecia, realizzato anche mediante una serie di interviste a richiedenti protezione internazionale nonché a *case workers*, è emersa in alcuni casi la mancata applicazione del principio dell'unità familiare e del superiore interesse del minore all'interno della procedura del regolamento Dublino. Tale prassi viene adottata, alternativamente o congiuntamente, in due ipotesi.

La prima riguarda il caso in cui il *database Eurodac*¹⁰ mostri che la famiglia era giunta in Grecia insieme, così da far supporre che la separazione sia stata autoinflitta successivamente con lo scopo di far (ri)formulare al minore domanda di protezione internazionale e, attraverso i criteri sul ricongiungimento familiare (artt. 8-11) o la c.d. clausola umanitaria (art. 17, co. 2), radicare la competenza dell'esame della protezione internazionale dell'intera famiglia nel Paese in cui il minore si trova.

La seconda, invece, attiene esclusivamente a criteri procedurali di ripartizione della competenza tra gli Stati membri e viene adottata nel caso in cui la richiesta di presa in carico dei genitori presenti in Grecia sia trasmessa all'Unità Dublino Germania (ove si trova il minore) oltre i tre mesi dalla data in cui i genitori hanno formalizzato per la prima volta domanda di protezione internazionale. In tali circostanze è stato rilevato che l'Unità Dublino Germania si dichiara competente per l'esame della domanda del minore ma al contempo rigetta la presa in carico dei genitori del minore rimasti in Grecia operando *de facto* una decisione di separazione del nucleo familiare.

Le motivazioni dei rigetti visionati sono stringate e si limitano a constatare che, essendosi il nucleo familiare separato volontariamente, non ci sono ragioni per attivare un ricongiungimento familiare. Altre volte, con più specificità, si ritiene che il ricongiungimento non corrisponda al superiore interesse del minore oppure viene richiamato lo spirare dei termini *ex art. 21* del regolamento 604/2013/UE. La Grecia, di

9. European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Policy Department C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The reform of the Dublin III regulation*, PE 571.360, 2016, p. 21 secondo cui «the wholesale condemnation of secondary movement and avoidance strategies as “abuse” and “asylum shopping” misses the fact that their motivations may be legitimate and relate more to the failings of the CEAS than abusive behaviour. Terms such as “asylum shopping” also mislead policy-makers by confusing existential needs with frivolous personal convenience».

10. Reg. 603/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione).

conseguenza, ha dichiarato che a seguito del rifiuto della presa in carico dell'Unità Dublino Germania chiederà la presa in carico del minore¹¹. Nonostante tali dichiarazioni, non sembrano esserci precedenti in tal senso, considerato anche che il trasferimento del minore nella Repubblica ellenica, come avremo modo di vedere, potrebbe comportare violazione dell'art. 3, co. 2 del regolamento Dublino III. Inoltre, la Grecia, in risposta a tale prassi e sulla scorta delle stesse considerazioni dell'Unità Dublino Germania, ha iniziato a non evadere le richieste di presa in carico presentate dai familiari presenti sul suo territorio¹².

Il presente contributo muove dalla necessità di valutare la possibile (il)legittimità di tali prassi, sia quella portata avanti da alcuni nuclei familiari di richiedenti asilo e rifugiati, sia quella delle Unità Dublino Germania e Grecia. A tal fine emergono due questioni principali da dover sciogliere. In primo luogo, se il ricorso a tecniche ipoteticamente elusive del regolamento – quali la separazione del nucleo familiare all'interno degli Stati membri – contrasti *sic et simpliciter* con il superiore interesse del minore e, in secondo luogo, se sussista un obbligo da parte di uno Stato membro a ritenersi competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale qualora l'applicazione dei termini procedurali previsti all'art. 21 del regolamento Dublino comporti una violazione del superiore interesse del minore all'unità familiare.

La tematica è complessa e pone di fronte a un delicato bilanciamento tra diversi interessi e diritti in gioco. Nel cercare di affrontare tali questioni, la prima parte (par. 2) verrà dedicata ad una preliminare ricognizione della collocazione del regolamento Dublino III all'interno del sistema delle fonti europee e internazionali nonché all'analisi della tutela multilivello del minore e dell'unità familiare all'interno del diritto europeo e internazionale. La seconda parte (parr. 3-4) si concentrerà sul significato tecnico giuridico del superiore interesse del minore, sulle caratteristiche dello stesso nonché sulle modalità con cui dovrebbe essere accertato nel caso in cui si reputi opportuno separare il minore dai genitori. Successivamente si cercherà di determinare il corretto *iter* procedurale di determinazione dello Stato competente alla luce del quadro teorico di riferimento così come ricostruito. Infine, la terza parte (par. 5) si concentrerà sulla possibile o doverosa applicazione delle clausole discrezionali (art. 17) del regolamento Dublino III con riferimento a richieste di ricongiungimenti familiari presentate tardivamente rispetto ai termini previsti dall'art. 21 dello stesso, con lo scopo di determinare fino a che punto la necessità di affermare la propria sovranità statale e di garantire il rispetto dei criteri

11. Asylum Service, *Legal Aid Working Group/Protection Working Group*, 21 November 2018, par. 5.

12. Prassi confermata in European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Asylum Information Database, *The implementation of the Dublin III Regulation in 2018*, 2019, p. 9; European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database, *National Country Report: Greece*, 2018, p. 60.

procedurali del regolamento Dublino III possano limitare l'applicazione del principio del superiore interesse del minore volto al ricongiungimento familiare.

2. Regolamento Dublino III e regole relative alla determinazione dello Stato competente con riferimento a minori separati e familiari

Come noto, il regolamento Dublino III è il meccanismo normativo volto a stabilire i criteri 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.

Il sistema Dublino considera il superiore interesse del minore (di seguito, anche SIM) e il rispetto alla vita familiare criteri fondamentali per la determinazione dello Stato membro competente, tracciando specifiche e diverse regole di attribuzione della competenza (artt. 8-11) a seconda dello *status* giuridico posseduto dagli stessi.

Qualora il minore richiedente asilo intenda ricongiungersi con familiari legalmente presenti in altro Stato membro, la competenza ad esaminare la sua domanda è attratta dallo Stato dove quest'ultimi risiedono, sempre che ciò corrisponda al suo interesse superiore (art. 8, co. 1) e che comunque ciò non comporti la violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti così come stabilito all'art. 3, co. 2 del regolamento stesso. Diversamente, qualora il minore abbia ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale in uno Stato membro e intenda dare avvio al ricongiungimento con familiari richiedenti asilo presenti in altri Stati è responsabile ad esaminare le domande di protezione internazionale lo Stato ove il minore è presente (art. 9).

All'interno del regolamento 604/2013/UE, l'importanza attribuita al principio del superiore interesse del minore trova riscontro all'art. 6, co. 1 con cui è disposto che lo stesso debba «costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento». Tale previsione, così come confermato espressamente al consid. 13 dello stesso, è conforme alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989¹³ (*Convention on the Rights of the Child*, di seguito, CRC) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁴ (di seguito, anche Carta) che garantiscono che in tutte le decisioni o procedure amministrative o giudiziarie riguardanti il minore, il suo superiore interesse debba avere una considerazione preminente, consegnando allo stesso un ruolo attivo nel relativo processo di

13. UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, UNTS, vol., 1577, 20.11.1989, art. 3, co. 1.

14. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (2012/C 326/02). IT. 26.10.2012.

determinazione attraverso il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, tenuto conto della sua età e del suo grado di maturità¹⁵.

Infine, il diritto all'unità familiare, la cui importanza per la crescita e benessere del minore è riconosciuta a livello internazionale¹⁶, si presenta come criterio fondamentale nell'applicazione, da parte degli Stati membri, del regolamento Dublino III (consid. 14) nonché come elemento per la determinazione del superiore interesse del minore (art. 6, co. 3).

Delineati i criteri stabiliti dal regolamento Dublino III in tema di ricongiungimento familiare, è necessario precisare che gli stessi non possono essere letti in isolamento¹⁷. Difatti, in un'ottica di gerarchia delle fonti, il regolamento 604/2013/UE si colloca come fonte secondaria – ossia di diritto derivato – la cui interpretazione e applicazione devono conformarsi alle fonti di diritto primario quali il Trattato dell'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché rispettare i diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*ex art. 6, co. 1 del TUE*) e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (*ex art. 52, co. 3 della Carta*). Inoltre, e in linea con l'art. 78, co. 1 del TFUE¹⁸, il regolamento Dublino III deve rispettare le pertinenti disposizioni del diritto internazionale, così come richiamato

15. CRC, art. 12 secondo cui «1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child. 2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law»; Carta, art. 24 secondo cui «1. I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. 2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente. 3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

16. UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10.12.1948, 217 A (III), art. 16, co. 3 «The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State»; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29.5.2013, CRC /C/GC/14, par. 59.

17. Corte giust., *N. S. c. Secretary of State for the Home Department*, [GC], (C-411/10), 21.7.2011, secondo cui al par. 77 «occorre rilevare altresì che, secondo una giurisprudenza costante, gli Stati membri sono tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale conformemente al diritto dell'Unione, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione di norme di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione o con gli altri principi generali del diritto dell'Unione».

18. In base al quale la politica comune in materia di asilo deve essere «conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967, e agli altri trattati pertinenti». Ciò implica che le istituzioni europee, nell'emanare atti di diritto derivato, devono rispettare tali convenzioni per far sì che gli Stati membri non si trovino vincolati da obblighi tra loro incompatibili ed evitando così che emergano profili di responsabilità per la violazione dell'uno a causa del rispetto dell'altro, C. Favilli, *op.cit.*, p. 30.

espressamente al consid. 32 dello stesso¹⁹. Ne consegue che ciascuno Stato, nell'applicare il regolamento 604/2013/UE, è vincolato dagli obblighi che derivano dalle fonti primarie dell'UE e dagli strumenti giuridici internazionali, quali il rispetto del superiore interesse del minore e del diritto all'unità familiare, di cui il ricongiungimento è naturale corollario, (*ex art. 7 della Carta e art. 8 CEDU*), il diritto del minore ad essere ascoltato (art. 24 della Carta), l'art. 19, co. 6 della Carta sociale dell'UE²⁰, nonché le pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo²¹ e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR)²².

3. Il superiore interesse del minore al ricongiungimento familiare all'interno del regolamento Dublino III

Considerato che l'Unità Dublino indica il superiore interesse del minore come motivazione principale ai fini della non applicazione del ricongiungimento familiare²³, pare necessario delineare le caratteristiche dello stesso e le modalità con cui dovrebbe essere determinato.

Il superiore interesse del minore si presenta come un concetto olistico, complesso, dinamico e flessibile che mira a garantire un pieno ed effettivo godimento di tutti i diritti riconosciuti ai minori indipendentemente dallo *status* posseduto²⁴ e che necessita di una

19. Reg. 604/2013/UE, consid. 32, «Per quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi che a essi derivano dagli strumenti giuridici internazionali, compresa la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo».

20. Carta sociale europea (riveduta), STE n. 163, Strasburgo, 3.5.1996; European Committee of Social Rights, *Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter (elaborated during the 280th session of the European Committee of Social Rights in Strasbourg, 7-11 September 2015)*, 5 October 2015, par. 2 «The Committee considers that the obligations undertaken by the States Parties by virtue of the European Social Charter are appropriate to promote and to firmly establish the prompt social integration of refugees in the host societies. It recalls that these obligations require a response to the specific needs of refugees and asylum seekers, such as [...] the liberal administration of the right to family reunion».

21. CRC, art. 3 relativo all'interesse superiore del minore; art. 9 relativo al diritto di mantenere relazioni personali e contatti coi genitori; artt. 10 e 22 relativi al ripristino dei legami familiari; art. 12 relativo al rispetto del punto di vista del minore e al diritto di essere ascoltato.

22. UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, UNTS, vol. 999 and vol. 1057, 16.12.1966, art. 23 secondo cui «The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State». Per una ricognizione agevole e dettagliata dei diritti del minore all'unità familiare garantiti dagli strumenti di diritto europeo e internazionale si veda European Asylum Support Office (EASO), *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures*, EASO, 2019, p. 40 e ss.

23. Asylum Service: *Legal Aid Working Group/Protection Working Group*, cit., par. 5 «Children already registered with their families in Greece who show themselves in other EU MS do not justify “take charge” requests by Greece for their family members left behind in Greece. This practice is against the best interest of children and the AS Director has zero tolerance for this type of Dublin cases. In these cases, a “take back” request will be sent by Greece for the return of the child and the reunification with his family in Greece. No article 17 “take charge” request will be sent».

24. UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1.9.2005, CRC/GC/2005, par. 18, «The

valutazione caso per caso. All'interno della tutela multilivello di matrice internazionale ed europea il SIM acquisisce un significato tecnico giuridico ben preciso che genera diritti di natura sostanziale e procedurale, rappresentando inoltre un fondamentale principio giuridico interpretativo²⁵.

Dal punto di vista sostanziale, il superiore interesse del minore crea un'intrinseca obbligazione per gli Stati al suo rispetto, essendo direttamente applicabile (*self-executing*)²⁶. Ciò implica, ad esempio, che qualora uno Stato membro non fosse provvisto di una legislazione domestica che contenga esplicitamente l'obbligo di identificare, valutare e determinare il SIM nelle sue decisioni, tale diritto sarebbe comunque invocabile dinnanzi al giudice²⁷. Dal punto di vista procedurale, inoltre, ogni decisione deve dimostrare che il superiore interesse del minore sia stato preso correttamente in considerazione, specificando i criteri adottati e come lo stesso sia stato opportunamente controbalanciato con altre considerazioni²⁸.

Qualora la relazione tra il minore e i genitori sia stata interrotta a causa di un processo migratorio, la preservazione dell'unità familiare dovrebbe essere presa in considerazione nel momento di valutazione del SIM²⁹. Quindi, una volta che la famiglia è stata rintracciata, i rapporti familiari verificati e la volontà del bambino e dei genitori di ricongiungersi sono stati confermati, il ricongiungimento dovrebbe quindi generalmente corrispondere al SIM.

Per quanto riguarda la competenza ad accertare e/o determinare il superiore interesse del minore, prima di provvedere al ricongiungimento familiare ai sensi della procedura Dublino viene condotto il c.d. *best interests assessment* che è una valutazione multidisciplinare effettuata da esperti (assistenti sociali, assistenti legali, etc.) alla presenza del minore avente l'obiettivo di bilanciare tutti gli elementi necessari volti ad una prima considerazione sul superiore interesse del minore a ricongiungersi coi familiari³⁰.

principle of non-discrimination, in all its facets, applies in respect to all dealings with separated and unaccompanied children. In particular, it prohibits any discrimination on the basis of the status of a child as being unaccompanied or separated, or as being a refugee, asylum-seeker or migrant».

25. CRC, *General comment No. 14 (2013)*, cit., parr. 4 e 6; E. Lamarque, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, FrancoAngeli, 2016, p. 70.

26. CRC, *General comment No. 14 (2013)*, cit., par. 6, b).

27. D. Beltman, et al., *The legal effect of best interest of the child reports in judicial migration proceedings: a qualitative analysis of five cases*, in *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 years and looking ahead*, a cura di T. Liefwaard, S. Nielsen, Leiden/Boston, Brill/ Nijhoff, 2016, p. 661 ss.

28. CRC, *General comment no. 14(2013)*, cit., par. 6.

29. *Ivi*, par. 66.

30. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, November 2018, p. 8; European Asylum Support Office (EASO), *op.cit.*, p. 10. Il *BLA* e il *BID* vengono condotti attraverso l'impiego di formulari standardizzati da parte di organizzazioni come UNHCR, EASO, IOM o altre organizzazioni autorizzate dalle Unità Dublino.

Qualora però sorgano dubbi sull'opportunità di provvedere a un ricongiungimento, è necessario effettuare un *best interest determination (BID)* che descrive il processo formale progettato per determinare il superiore interesse del minore per decisioni particolarmente importanti (come la possibilità di separarlo dai genitori) che richiedono garanzie sostanziali e procedurali più severe³¹.

Le linee guida dell'UNHCR ed EASO, nel riflettere i principi di diritto internazionale, così interpretati anche nel Commento generale n. 14 (2013) del Comitato ONU sui diritti del fanciullo, ci offrono una non esaustiva e non gerarchica lista di elementi-diritti da tenere in considerazione³². Il *BID* dovrebbe iniziare con la valutazione delle specifiche circostanze del caso concreto che possono variare dalle caratteristiche del minore quali l'età, il suo punto di vista, il sesso, il livello di maturità, l'esperienza, l'appartenenza a una minoranza, l'aver disabilità fisiche, sensoriali o intellettive, così come il contesto sociale e culturale di provenienza come la presenza o l'assenza di familiari, la qualità delle relazioni tra gli stessi e la sicurezza dell'ambiente in cui vive³³.

Quando, all'esito del *BID*, risulta che vi siano motivi ostativi al ricongiungimento (esempio casi di abusi o altre possibili conseguenze negative per il minore) la decisione circa la separazione del nucleo familiare ricade unicamente sullo Stato³⁴.

Il Comitato ONU sui diritti dei minori stabilisce che quando debba essere presa una decisione che possa comportare la separazione del minore con i genitori, la competenza sia demandata, in conformità all'art. 9 della CRC, ad un *team* di professionisti provenienti da varie aree del sapere (giuristi, sociologi, educatori e psicologi) con un appropriato coinvolgimento giudiziale³⁵.

Data la gravità dell'impatto sul minore, la separazione dai propri genitori, anche qualora avvenisse come misura provvisoria, dovrebbe costituire l'*extrema ratio* qualora non siano possibili misure meno intrusive³⁶ e solo nei casi *ex lege* previsti, ossia qualora sia intervenuta una separazione dei genitori e debba essere stabilito chi assumerà la responsabilità genitoriale o nel caso di seri abusi o negligenze all'interno della famiglia³⁷. Prima di stabilire una decisione di separazione lo Stato deve fornire supporto ai genitori nell'assumere le loro responsabilità genitoriali e garantire al minore un'adeguata

31. CRC, *General comment no. 14(2013)*, cit., par. 47.

32. *Ivi*, par. 50 e ss.

33. *Ivi*, parr. 48 e 49.

34. UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, p. 36.

35. CRC, *General Comment no. 14(2013)*, cit., parr. 64, p. 94.

36. *Ivi*, par. 61; UNHCR, *op.cit.*, p. 73.

37. CRC, artt. 9 e 10; UNHCR, *op.cit.*, pp. 34-36; J. Zermatten, *The best interests of the child: literal analysis, function and implementation*, in *Institut international des droits de l'enfant*, Working report, 2010, p. 14.

partecipazione, permettendogli di esercitare il suo diritto ad essere ascoltato (art. 6, co. 3 RDIII, art. 24 Carta e art. 12 CRC).

Il ricorso all'art. 9 della CRC per giustificare i motivi che possano legittimare una decisione di separazione del nucleo familiare diviso tra Stati membri potrebbe far sorgere criticità. Difatti, durante i *travaux préparatoires* alla Convenzione l'allora presidente del gruppo di lavoro dichiarò che l'art. 9 andava inteso con riferimento a casi di separazioni tra minori e genitori all'interno dello stesso Paese (*domestic situation*), mentre i casi riguardanti la separazione o ricongiungimento di familiari residenti in Paesi diversi sarebbero stati disciplinati dal successivo art. 10³⁸, il quale, per altro, lasciava impregiudicato il diritto generale di ciascuno Stato di stabilire e regolare le rispettive norme migratorie in conformità alle loro obbligazioni internazionali³⁹. In tal senso, secondo questa impostazione, in casi concernenti il ricongiungimento familiare tra stranieri presenti in Stati diversi l'art. 9 non avrebbe alcuna rilevanza⁴⁰.

Tale posizione venne tuttavia criticata da altri membri del gruppo di lavoro⁴¹ che considerarono come le disposizioni sul ricongiungimento familiare (*ex art. 10*) dovessero essere interpretate alla luce dell'art. 9 e del diritto internazionale⁴².

Il tenore letterale dell'art. 10, difatti, dispone che il ricongiungimento debba avvenire in conformità con l'obbligo degli Stati Parte di cui all'articolo 9, par. 1 ossia, in sintesi,

38. Secondo cui «In accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 1, applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States Parties in a positive, humane and expeditious manner. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family».

39. S. Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff, 1999, p. 170; Commission on Human Rights, *Question of a Convention on the rights of the child. Report of the Working Group on a draft convention on the rights of the Child*, E/CN.4/1989/48, 2 March 1989, par. 203.

40. J. Werner, M. Goeman, *Families constrained: an analysis of the best interests of the child in family migration policies*, Defence for Children e Adessium Foundation, 2015, p. 8.

41. R. Hodgkin, P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the rights of the child*, UNICEF, III ed., 2007, p. 126; Commission on Human Rights, *Question of a Convention on the rights of the child. Report of the Working Group on a draft convention on the rights of the Child*, E/CN.4/1989/48, 2 March 1989. Il Portogallo, Svezia e Italia, in risposta alle dichiarazioni del Presidente del Gruppo di lavoro ritennero che «the term international obligations means not only the treaties concluded or ratified by a State but also the principle recognized by the international community, particularly United Nations legal instruments for the protection of human rights» e che il termine «*international obligations*» dovrebbe includere «the provisions of this Convention», tra cui è incluso l'attuale art 9, cit. parr. 204-206. La Germania esplicitò che «the representative of the Federal Republic of Germany reserved the right to declare that silence in the face of the Chairman's declaration did not mean agreement with it», cit., par. 206.

42. Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports of States parties*, Canada CRC/C/SR.216, «referring again to the question of immigration and refugees, noted that the Canadian Government in its policy in that area had placed great emphasis on the fact that international law did not recognize a right to family reunification. However, that must be seen in the context of the obligations of States parties under article 9 of the Convention, which stated that children should not be separated from their parents unless that was in the best interests of the child. Was it the case in Canada that such decisions were always made, in accordance with article 9, by competent authorities subject to judicial review?» par. 84.

non separare il minore dai genitori contro la sua volontà a meno che la stessa sia nel suo superiore interesse. In tal senso, il collegamento esplicito all'art. 9 significa che l'obbligo ivi imposto per garantire l'unità delle famiglie all'interno dello Stato determina anche l'azione dello stesso Stato con riferimento a familiari presenti in differenti Stati⁴³. Quindi, fermo restando che l'art. 10 non fa maturare un diritto assoluto di entrata in uno Stato che non sia il proprio, nel momento in cui la richiesta di ricongiungimento familiare rispetti le norme migratorie dello Stato in questione (nello specifico il reg. Dublino, artt. 8-11 e art. 17) la eventuale motivazione ostativa a un ricongiungimento dovrebbe residuare nella presenza di una delle situazioni previste all'art. 9 della CRC (in particolare, abusi o negligenze da accertare per via giudiziale).

Cercando di applicare tali principi e regole di diritto al caso concreto, all'uopo, potrebbe essere segnalata la pericolosità di desumere *ipso facto* che, avendo rilevato il *database Eurodac* che la famiglia era presente in Grecia, la successiva separazione sia stata inflitta in maniera volontaria al fine di aggirare le regole normative del regolamento 604/2013/UE e che ciò contrasti *sic et simpliciter* con il superiore interesse del minore.

Invero, dal monitoraggio effettuato, i casi di separazione tra minore e genitori ben differiscono l'uno dall'altro. Si va dal caso di separazione non volontaria, nell'ipotesi in cui l'intera famiglia abbia cercato di proseguire verso la rotta balcanica e, a seguito di controlli di frontiera, solo il minore adolescente sia riuscito a proseguire oltre i confini ellenici; al caso di separazione in cui i genitori hanno dato "mandato familiare" al minore adolescente di proseguire verso la rotta balcanica e raggiungere la Germania, fino ad arrivare a casi estremi, dove la scelta dei genitori si è spinta ad affidare informalmente il minore, talvolta dell'età di 3 o 5 anni, a terza persona che, in caso di controlli di frontiera, lo dichiarava falsamente come figlio proprio.

Preme evidenziare che in casi di separazione sospetta, le cautele poste in essere dalle Unità Dublino, più che legittime sono doverose. Sugli Stati membri, difatti, incombono obblighi positivi di tutela nei confronti di ciascun minore sottoposto alla loro giurisdizione⁴⁴.

43. K. Jastram, K. Newland, *Family unity and refugee protection*, in *Refugee protection in international law: Unhcr's global consultation on international protection*, a cura di E. Feller et al., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 578.

44. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Lussemburgo, 2016, p. 122 ss.

Secondo l'UNICEF, in relazione alle richieste di ricongiungimento col minore, le autorità competenti devono altresì valutare che i genitori non stiano sfruttando la situazione per ottenere un permesso di soggiorno in quel Paese⁴⁵.

A tal proposito, la Corte EDU tiene di conto se i genitori abbiano volontariamente lasciato i propri figli nel loro Paese d'origine come fattore potenzialmente contrario al ricongiungimento familiare ma, al contempo, chiarisce che nel caso di rifugiati, spesso gli stessi possono essere stati costretti dalle circostanze⁴⁶. Inoltre, la Corte EDU ha chiarito in più pronunce che, di per sé, il fatto che il nucleo familiare si sia separato volontariamente non può essere ritenuto come una decisione irrevocabile di rinunciare ad un futuro ricongiungimento⁴⁷.

Come è ben immaginabile ciascuna ipotesi ha specificità proprie. Stabilire se tali prassi comportino una rinuncia al diritto all'unità familiare o integrino la fattispecie di negligenza o possano addirittura, in casi estremi, comportare l'apertura di una dichiarazione di abbandono, è una questione altamente sensibile che opera senza alcun automatismo e richiede una valutazione caso per caso degli eventi che hanno portato alla separazione del nucleo, nonché un esame delle situazioni di indigenza delle persone che vivevano in Grecia, dell'età del minore e della sua opinione. Sono situazioni delicate che necessitano una valutazione individuale di natura multidisciplinare da demandare a organi giudiziari coadiuvati da professionisti. Tale competenza non può quindi essere delegata alle Unità

45. UN Children's Fund (UNICEF), *Judicial Implementation of Article 3 of the Convention on the Rights of the Child in Europe: The case of migrant children including unaccompanied children*, 2012, p. 104.

46. Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, 2017, p. 21.

47. Corte EDU, sentenza del 10 luglio 2014, *Senigo Longue et autres c. France*, ric. n. 19113/09. Il caso riguardava una cittadina originaria del Camerun la quale, dopo essersi trasferita in Francia e ottenuto la relativa cittadinanza, si vedeva respinta la richiesta di ricongiungimento familiare coi suoi figli nati e cresciuti in Camerun. La Corte ritiene che «toutefois, si la résidence séparée des requérants est le résultat d'une décision prise par la première d'entre eux, rien n'indique dans le dossier qu'elle a renoncé à la réunification de la famille, ainsi qu'en attestent les nombreuses démarches accomplies, les déplacements au Cameroun et le maintien des contacts avec eux» par. 64; Corte EDU, sentenza del 21 dicembre 2011, *Sen v. the Netherlands*, ric. n. 31465/96, Il caso riguardava un minore nato e cresciuto in Turchia dopo che i genitori, quando lo stesso aveva tre anni, si erano trasferiti stabilmente nei Paesi Bassi e per il quale veniva rifiutata la richiesta di ricongiungimento familiare con gli stessi. La Corte ritiene che «Il est vrai que ces derniers ont choisi, après que Sinem ait passé les trois premières années de sa vie avec sa mère, de laisser leur aînée en Turquie [...]. Cette circonstance intervenue dans la prime enfance de Sinem ne saurait toutefois être considérée comme une décision irrévocable de fixer, à tout jamais, son lieu de résidence dans ce pays et de ne garder avec elle que des liens épisodiques et distendus, renonçant définitivement à sa compagnie et abandonnant par là toute idée de réunification de leur famille», par. 40; Corte EDU, sentenza del 1 dicembre 2005, *Tuquabo-Tekle and others v. The Netherlands*, ric. n. 60665/00. Il caso vedeva coinvolta una minore di quindici anni, cresciuta in Eritrea con la nonna e la zia, per la quale era stata rifiutata una richiesta di ricongiungimento con la madre nei Paesi Bassi. La Corte ritiene che «however, the Court has previously held that parents who leave children behind while they settle abroad cannot be assumed to have irrevocably decided that those children are to remain in the country of origin permanently and to have abandoned any idea of a future family reunion» par. 45.

Dublino senza che le stesse adottino le precise garanzie sostanziali e procedurali sopra delineate, in rispetto del divieto di discriminazione (art. 2 CRC e art. 21 Carta)⁴⁸.

4. Conseguenze del *best interests determination*

Nel caso in cui il *BID*, così come condotto a regola d'arte, determini che a causa della c.d. *self-inflicted separation* il ricongiungimento familiare non corrisponda al superiore interesse del minore, in conformità con l'art. 8, co. 4 del regolamento Dublino III, lo Stato membro che ha esaminato la domanda di protezione internazionale del minore (o che dovrà esaminarla) rigetta la presa in carico per i familiari presenti in altro Stato membro. Diversamente, nel caso in cui si determini che tale separazione sia un evento che non inficia il diritto del minore a essere ricongiunto con i genitori, si apre un doppio scenario a seconda dello *status* giuridico posseduto dallo stesso, ossia se abbia già ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale oppure sia ancora formalmente un richiedente asilo, essendo la sua domanda ancora pendente.

4.1. Minore beneficiario della protezione internazionale e ricongiungimento familiare

Come anticipato sopra, qualora il minore sia stato autorizzato a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro, tale Stato è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale dei familiari richiedenti asilo (art. 9 RDIII). Il rifiuto della presa in carico in tale evenienza, contrastando con il superiore interesse del minore, oltre a non rispettare i criteri stabiliti dal regolamento comporterebbe una violazione dell'art. 7 della Carta e dell'art. 8 CEDU.

Per quanto riguarda la possibile violazione dell'art. 8 CEDU è necessario effettuare qualche premessa. La tutela dell'unità familiare ha conosciuto una vivace applicazione all'interno dell'art. 8 CEDU nei confronti dei *settled migrant*⁴⁹ (quindi applicabile ai beneficiari di protezione internazionale). Non vi sono precedenti nella Corte EDU che espressamente trattino di restrizioni al diritto al ricongiungimento familiare a seguito dei c.d. movimenti secondari all'interno dei Paesi membri. Tuttavia, pare utile analizzare i principi emersi dalla corposa produzione giurisprudenziale elaborata dalla Corte stessa in casi che, seppure differiscano parzialmente dalla questione oggetto della presente trattazione, possono essere utili attraverso una loro interpretazione analogica.

48. CRC, *General comment no. 14 (2013)*, cit., par. 41.

49. C. Favilli, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione Giustizia*, 14.3.2018.

Nel conciliare le prerogative statali al controllo migratorio con il diritto alla vita familiare degli stranieri, la Corte di Strasburgo ricorda che, ai sensi del diritto internazionale, ciascun Stato sovrano ha diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e l'art. 8 CEDU, in quanto tale, non comporta un obbligo generale per lo Stato di rispettare la scelta degli stranieri di risiedere sul territorio e di autorizzare il ricongiungimento familiare nel suo territorio⁵⁰.

Nonostante la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non preveda espressamente il diritto al superiore interesse del minore, la Corte EDU ha sviluppato, a partire dagli anni 2000, una corposa giurisprudenza con cui ha iniziato a includere nelle sue decisioni relative alla tutela della vita familiare (*ex art. 8 CEDU*) l'obbligo di tenere in considerazione il superiore interesse del minore⁵¹.

In casi concernenti la presenza di minori, i giudici di Strasburgo hanno mostrato una particolare sensibilità in tema di *fair balance* tra diritto all'unità familiare (art. 8, co. 1) e interferenza legittima (art. 8, co. 2) soprattutto qualora vi siano ostacoli maggiori o insormontabili⁵² alla costruzione della vita familiare altrove. In tal senso, quello che potrebbe essere definito il *elsewhere approach* funge da clausola di salvaguardia per i beneficiari di protezione internazionale il cui *status* prova *in re ipsa* che l'unità familiare non può essere goduta nel Paese di origine⁵³.

50. Corte EDU, sentenza del 13 ottobre 2016, *B.A.C. v. Greece*, ric. n. 11981/15, secondo cui «according to the established case-law of the Court, the Convention does not secure the right of an individual to enter or reside in a State of which he is not a national, or his right not to be expelled from such State, and the Contracting States have the right to control, pursuant to a well-established principle of international law, the entry, stay and removal of non-nationals», par. 35.

51. P. Biondi, *The best interests of the child and the right to family unity under the EU law*, in International Association of Refugee and Migration Judge, 11th world conference 2017, p. 14 ss.; F. Nicholson, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, UNHCR, II ed., 2018, pp. 12-24.

52. Corte EDU, *Sen v. the Netherland*, cit., dove «la Cour estime qu'il existe toutefois dans la présente affaire un obstacle majeur au retour de la famille Şen en Turquie», par. 40; Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2015, *Benamar and Others v. the Netherlands*, ric. n. 43786/04. Il caso riguardava una cittadina del Marocco stabilita in Olanda alla quale era stato negato il ricongiungimento familiare coi quattro figli che vivevano in Marocco. La Corte non ritenne violato l'art. 8 CEDU in quanto «the Court has found no indication of any insurmountable objective obstacle for the applicants to develop this family life in Morocco. In this connection the Court considers that it has not been established that it would be impossible for the mother [...] to return to Morocco to settle with the children», p. 8. Per un'analisi giurisprudenziale più dettagliata si veda S.A. Motz, *Family reunification for refugees in Switzerland. Legal Framework and Strategic Considerations*, Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), UNHCR, 2017 p. 24 ss.

53. Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *op.cit.*, p. 21 ss.; European Council on Refugees and Exiles (ECRE) European Legal network on Asylum (ELENA), *Information note on family reunification for beneficiaries of international protection in Europe*, June 2016, p. 13; A. Grgić, *Jurisprudence of the European Court of Human Rights on the best interest of the child in family affairs*, in *The best interests of the child – A dialogue between theory and practice*, a cura del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2016, p. 111 ss.; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, January 2018, II ed., p. 17.

Anche se tale giurisprudenza si è sviluppata sulla possibilità o meno di ristabilire l'unità familiare con riferimento al Paese di origine, il ragionamento sottostante a tale principio è che non può ritenersi praticabile il ricongiungimento in un Paese dove vi sia un rischio reale che i familiari siano esposti, ad esempio, a trattamenti inumani o degradanti (art. 3, co. 2 RDI, art. 4 Carta, art. 3 CEDU), un divieto di natura assoluta che, all'esito di un esame individuale, potrebbe essere applicato al caso di un trasferimento in Grecia, le cui possibili condizioni inumane o degradanti di accoglienza, come analizzeremo sotto, sono oramai una dolorosa verità processuale.

4.2. *Minore richiedente asilo e ricongiungimento familiare*

Nel caso in cui il minore sia un richiedente asilo, in conformità all'art. 8, co. 1 del regolamento 604/2013/UE, lo Stato membro ove il minore è presente dovrebbe inviare una richiesta di presa in carico allo Stato membro ove risiedono i familiari; quindi in questa ipotesi il minore dovrebbe essere trasferito in Grecia.

Tuttavia, il regolamento Dublino III, all'art. 3, co. 2, stabilisce il divieto di trasferire un richiedente asilo, nel nostro caso il minore, verso lo Stato membro inizialmente designato come competente qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e art. 3 CEDU (*ex* art. 52, co. 3 della Carta stessa).

A partire da due note sentenze, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*⁵⁴ e *N.S.*⁵⁵, rispettivamente della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea, le gravi carenze sistemiche del sistema ellenico che hanno determinato, tra le altre, la violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, sono diventate una triste verità processuale. Per tale motivo, a partire dal 2011, gli Stati membri hanno sospeso i trasferimenti di richiedenti protezione internazionale a norma del regolamento Dublino verso la Grecia, principale Paese di primo ingresso sulla rotta del mediterraneo orientale, che continua ad essere sottoposta ad un'enorme pressione migratoria, determinando una situazione eccezionale e instabile.

54. Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ric. n. [GC], 30696/09.

55. Corte Giust., sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department*, [GC] C-411/10.

Oltre ai precedenti giurisdizionali sopra analizzati⁵⁶, alle numerose testimonianze e ai *reports* ufficiali⁵⁷, ad evidenziare i gravi problemi di conformità del sistema di asilo ellenico ai criteri stabiliti dall'*aquis* dell'Unione, giunge nel 2016 la Commissione dell'UE che con apposita raccomandazione⁵⁸ specifica come, nonostante gli sforzi profusi per migliorare il funzionamento del sistema di asilo, la Repubblica ellenica debba ancora compiere progressi e la ripresa integrale dei trasferimenti Dublino verso la Grecia non sia ancora raccomandabile. Nello specifico, nonostante i trasferimenti dovrebbero riprendere gradualmente, in funzione delle capacità greche di accoglienza e di trattamento delle domande, per il momento non dovrebbero essere trasferiti in Grecia richiedenti asilo vulnerabili, minori non accompagnati compresi⁵⁹, raccomandazione che, a più ampio respiro, riflette le garanzie del complessivo sistema internazionale ed europeo di protezione del minore⁶⁰.

Seppur quindi non viga *a priori* un divieto di trasferimento di minori in Grecia, la Corte EDU, nel giudizio relativo al rischio di subire una lesione del divieto di cui all'art. 3, co. 2 del regolamento Dublino III, a più riprese sancisce il principio della prevalenza della sostanza sulla forma. In tal senso, non è sufficiente l'aver formalmente ratificato o approvato misure legislative al rispetto del diritto europeo. È necessario che lo Stato designato come competente dia sostanziali rassicurazioni che, in caso di trasferimento, venga garantito che il nucleo familiare sarà accolto in maniera adatta al minore⁶¹.

56. Cfr. ICCPR, Communication n. 2770/2016, *OYKA v. Denmark*, 7.11.2017, Il caso riguardava un minore non accompagnato siriano che dopo aver presentato domanda di protezione internazionale in Grecia non aveva ricevuto alcun sostegno dalle autorità greche. Dopo aver vissuto per strada per due mesi si recava in Danimarca per presentare nuova domanda di protezione la quale veniva respinta. Il Comitato ritenne che «the applicant's inconsistencies with regard to his age did not exempt Denmark from taking other reasonable measures to remove doubts concerning his age and his right to obtain the special measures of protection that would have been available for a minor, including taking into account information regarding the conditions of reception of migrant minors in Greece. Therefore, it found that the applicant's deportation to Greece, without taking such special measures and reviewing the applicant's claim, would violate his rights under Articles 7 and 24 ICCPR», par. 8.2.

57. Council of Europe (PACE), *Following refugee death, rapporteur urges end to 'inhuman' conditions for asylum seekers in Greece*, 10.1.2019, disponibile al sito <https://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7320&lang=2&cat=134>.

58. European Commission, *Recommendation addressed to the Member States on the resumption of transfers to Greece under Regulation (EU) No. 604/2013*, C(2016) 8525, 8.12.2016.

59. *Ivi*, parr. 14 e 33.

60. UNCHR, *op.cit.*, p. 70; CRC, *General comment No. 6 (2005)*, cit.

61. Corte EDU, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, ric. n. [GC], 29217/12. Il procedimento riguardava il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, quali un nucleo familiare con minori. La Corte ritenne che «were the applicants to be returned to Italy without the Swiss authorities having first obtained individual guarantees from the Italian authorities that the applicants would be taken charge of in a manner adapted to the age of the children and that the family would be kept together, there would be a violation of Article 3 of the Convention», par. 122.

In tali casi, la Germania dovrebbe quindi ritenersi competente ad esaminare la domanda del minore in base al combinato disposto dell'art. 3, co. 2 con l'art. 8, co. 1 e parimenti, come verrà argomentato di seguito, dovrebbe essere obbligato ad accettare la presa in carico dei genitori in base all'art. 21 o all'art. 17 del regolamento Dublino III, a seconda delle tempistiche procedurali con cui la necessità di provvedere a ricongiungimento si è verificata.

5. Ricongiungimento familiare oltre i termini previsti dall'art 21 del regolamento Dublino III: la rilevanza delle clausole discrezionali

Infine, a prescindere dalle considerazioni attinenti al SIM e alla supposta pratica abusiva del RDIII, dal 2018⁶² l'Unità Dublino Germania ha iniziato a rifiutare le richieste di presa in carico di familiari presenti in Grecia qualora le stesse siano state presentate dall'Unità Dublino Grecia dopo lo spirare dei termini previsti all'art. 21 RDIII.

Tale articolo è inserito nel capo IV del RDIII volto a stabilire i criteri procedurali che disciplinano i rapporti tra i Paesi membri al fine di determinare lo Stato competente. In base al suddetto criterio, difatti, lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale (in questo caso la Grecia dove sono presenti i genitori del minore) e ritiene che un altro Stato membro sia competente (in questo caso la Germania dove si trova il minore) può chiedere a quest'ultimo di prendere in carico il richiedente quanto prima e, al più tardi, entro tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale formalizzata in Grecia.

L'Unità Dublino Germania, a giustificazione della prassi sopra riportata, richiama la sentenza *Mengesteab*⁶³ resa dalla Corte giust. nel caso di un cittadino eritreo adulto che aveva proposto domanda di protezione internazionale in Germania le cui impronte digitali erano state però rilevate in Italia. In applicazione quindi del combinato disposto degli artt. 3, co. 1 e 13 del regolamento 604/2013/UE lo Stato competente sarebbe stato l'Italia, tuttavia la richiesta di ripresa in carico era stata presentata dopo la scadenza del termine di tre mesi previsto all'art. 21 dello stesso. Per tale motivo la Corte giust. decide che non poteva validamente adottarsi alcuna decisione di trasferimento verso l'Italia e la competenza dell'esame della domanda di protezione internazionale spettava quindi alla Germania.

62. Secondo i dati offerti dal *Greek asylum Service*, nel 2017 il 10% delle richieste di presa in carico erano rifiutate, nel 2018 si assiste a un drastico aumento, ossia circa il 60% sino a raggiungere il 75% nel 2019. Si veda Hellenic Republic Ministry of Migration Policy, *Statistical Data of the Greek Dublin Unit (7.6.2013-30.9.2018)* reperibile al sito internet http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2018/10/Dublin-stats_September18EN1.pdf.

63. Corte giust., sentenza del 26 luglio 2017, *Tsegezab Mengesteab contro Bundesrepublik Deutschland*, C-670/16.

Il ricorso al caso *Mengesteab* per legittimare la decisione di rifiutare *de plano* le richieste di presa in carico in casi di ricongiungimenti familiari “tardivi” solleva però alcune criticità sia di compatibilità interna con lo stesso regolamento Dublino III sia di conflitto esterno con le altre norme di diritto europeo e internazionale pertinenti⁶⁴.

È necessario quindi chiedersi se sussista un obbligo da parte di uno Stato membro a ritenersi competente ad esaminare comunque la domanda di protezione internazionale dei familiari del minore presenti in altro Stato membro qualora l'applicazione dei criteri procedurali previsti all'art. 21 del regolamento 604/2013/UE comporti una violazione del diritto all'unità familiare, previsto tra gli scopi e obiettivi dello stesso (consid. 13-17, art. 6, co. 3) nonché dall'art. 8 CEDU e art. 7 della Carta.

Per quanto riguarda la compatibilità interna, difatti, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, cui il RDIII fa parte, si deve tener conto non solo della lettera della stessa ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fa parte⁶⁵. Nel caso *Mengesteab*, l'applicazione dei termini previsti dall'art. 21 del regolamento Dublino III non confliggeva con altro criterio interno al Regolamento stesso, quale, nel nostro caso, il superiore interesse del minore e la tutela all'unità familiare.

Per quanto riguarda la compatibilità esterna, inoltre, come ricordato in precedenza, il regolamento, in un'ottica di gerarchia delle fonti, è norma di diritto derivato la cui interpretazione e applicazione devono essere conformi al diritto primario dell'Unione, ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta dell'Ue, nonché all'evoluzione del diritto internazionale.

In presenza di una richiesta di presa in carico ai fini del ricongiungimento familiare presentata oltre i termini dell'art. 21 RDIII, si ritiene dovrebbe farsi ricorso alle clausole discrezionali previste all'art. 17 del RDIII. Difatti, considerate la preminente importanza del superiore interesse del minore e dell'unità familiare, sia come criterio di determinazione dello Stato competente all'interno del RDIII sia come diritti fondamentali sanciti a livello europeo e internazionale, l'applicazione in termini assoluti dell'art. 21 RDIII comporterebbe un'ingiustificata lesione di tali diritti.

Tale evenienza era già stata analizzata con la prima proposta di regolamento Dublino II del 26 luglio 2001 con cui la Commissione aveva considerato che la determinazione della competenza in base a un rigido catalogo di criteri avrebbe potuto creare esiti inaccettabili⁶⁶. Per tali motivi aveva ideato due disposizioni derogatorie, la c.d. clausola di

64. Vedi par. 2 di questo contributo.

65. Corte giust., sentenza del 29 gennaio 2009, *Petrosian*, C- 19/08, par. 34.

66. Commissione, *Proposta di regolamento 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*, 26.7.2001, COM(2001) 447 def, p. 16.

sovranità e la c.d. clausola umanitaria oggi disciplinate rispettivamente agli artt. 17, co. 1 e co. 2 del regolamento Dublino III.

In base alla clausola di sovranità «ogni Stato membro *può* esaminare una domanda d’asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti in tale regolamento» mentre, in base alla clausola umanitaria, «uno Stato membro può in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, *anche se* tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16» (enfasi aggiunte).

Con riferimento alla clausola umanitaria, posto che le situazioni di dispersione familiare ipotizzabili sono talmente diverse da non poter essere disciplinate compiutamente da specifiche disposizioni, la Commissione, già con la richiamata proposta del 26 luglio 2001, si prefiggeva l’obiettivo di creare una clausola omnicomprensiva, motivata dalla necessità di prevenire o rimediare alla separazione del nucleo familiare derivante da una applicazione letterale dei criteri di competenza. Nel caso oggetto del presente contributo sembrerebbe quindi più opportuno far ricorso alla clausola umanitaria. Tuttavia, potrebbe essere rilevato che la sua genesi muoveva dalla necessità di creare una regolamentazione derogatoria al catalogo di competenze ordinate dai criteri di cui al capo III (ossia soggetti legati da vincoli affettivi e familiari non previsti dal regolamento stesso) e non, diversamente, dai criteri procedurali di cui al capo IV. Nel caso di specie, invece, l’incompetenza ad esaminare la domanda di asilo da parte della Germania non sarebbe l’assenza dei criteri gerarchici di cui al capo III (posto che il rapporto tra minore e genitori rientra nella definizione di famiglia nucleare *ex* art. 2, lett. g) RDIII) ma lo spirare dei termini procedurali previsti all’art 21 del Regolamento.

Fermo restando la genesi della clausola umanitaria, la stessa, per come formulata, potrebbe comunque permettere una interpretazione tale da applicarla anche in casi in cui l’incompetenza dello Stato membro derivi dall’applicazione dei criteri stabiliti al capo IV. L’art. 17 co. 2, difatti, opererebbe al fine di procedere al ricongiungimento familiare *anche se* tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti dal capo III. L’utilizzo della locuzione “anche se” in luogo di “qualora”, sembrerebbe sostenere tale posizione e riflettere, come anticipato sopra, la *ratio* della clausola umanitaria.

Se questa interpretazione estensiva della clausola umanitaria non dovesse convincere, la competenza della Germania ad esaminare la domanda di protezione internazionale dei familiari presenti in Grecia formulata oltre i termini stabiliti dall’art. 21 potrebbe fondarsi sulla c.d. clausola di sovranità. L’art. 17, co. 1, difatti, configura una clausola generale per

situazioni di manifesta iniquità, i cui singoli casi di applicazione, diversamente dalla clausola umanitaria, non sono meglio definiti⁶⁷.

Una volta stabilito tale principio, è necessario chiedersi, inoltre, se le clausole discrezionali previste all'art. 17 del regolamento Dublino III debbano essere interpretate nel senso da imporre un obbligo positivo allo Stato di accettare la presa in carico dei genitori del minore presente in tale Stato o se lasciano allo stesso un margine di manovra.

Secondo una interpretazione sistematica del regolamento 604/2013/UE, l'Unità Dublino Germania dovrebbe (e non diversamente potrebbe) dichiararsi competente per la richiesta di presa in carico poiché quando un regolamento conferisce un potere discrezionale ad uno Stato membro, quest'ultimo deve esercitare tale potere nel rispetto del diritto dell'Unione⁶⁸. Considerato quindi che la decisione di uno Stato membro di esaminare una domanda di asilo ai sensi dell'art. 17 del regolamento, deve essere considerata, ai fini dell'articolo 51, co. 1 della Carta⁶⁹, un atto di attuazione del diritto dell'Unione, il rifiuto della richiesta di presa in carico motivata esclusivamente dalla scadenza dei termini *ex art. 21* del regolamento risulterebbe una ingiustificata limitazione del diritto all'unità familiare previsto all'art. 7 della Carta⁷⁰.

In conclusione, conformemente all'interpretazione data dalla Corte giust. e seguita dai Tribunali nazionali⁷¹, l'art. 17 del regolamento Dublino III non è solo volto a governare la relazione tra Stati membri ma, nella parte in cui entrano in gioco la tutela di diritti umani fondamentali, non lascia allo Stato margine di discrezionalità⁷².

6. Conclusioni

La prima questione cui questo contributo si proponeva di rispondere consisteva nel valutare se, come ritenuto dalle Unità Dublino Germania e Grecia, il ricorso a tecniche

67. Corte giust., Conclusioni Avv. Gen., del 27 giugno 2012, *K c. Bundesasylamt*, C-245/11, par.36.

68. Corte giust., C-411/10, cit., par. 60.

69. Secondo cui «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati».

70. Corte giust., Conclusioni Avv. Gen., C-245/11, cit., par 64.

71. *Equal Rights Beyond Borders*, un *team* internazionale di avvocati e interpreti che opera in Germania e in Grecia, nel 2018 ha dato avvio ad una *strategic litigation* contro i rigetti di richieste di presa in carico ai fini del ricongiungimento familiare ai sensi del RDIII. Per la disamina dei casi in cui i Tribunali amministrativi hanno disposto il ricongiungimento (*ex art. 17*, co. 2 RDIII) ritenendo che il diritto all'unità familiare prevalga sulla scadenza dei criteri procedurali, si veda <https://www.equal-rights.org/litigation>.

72. Corte giust., C-245/11, cit. par. 47. «Quando ricorrono i presupposti elencati in detto articolo [...] lo Stato membro che per le ragioni umanitarie richiamate in tale disposizione ha l'obbligo di prendere in carico un richiedente asilo diventa lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo».

ipoteticamente elusive del RDIII, quali la separazione del nucleo familiare all'interno degli Stati membri, contrasti *sic et simpliciter* con il superiore interesse del minore.

Come abbiamo visto, il superiore interesse del minore è un *term of art* ossia un concetto tecnico-giuridico che deve essere valutato e determinato secondo le procedure *ex lege* previste. Dinnanzi a una supposta separazione volontaria del nucleo familiare il suo accertamento è un obbligo ma anche una garanzia e, in taluni casi, si potrebbe ritenere opportuno non riunificare la famiglia. Tuttavia, invocare il superiore interesse del minore senza al contempo determinarlo, così come previsto dalle garanzie e previsioni legislative, sembrerebbe nascondere il tentativo di utilizzarlo strumentalmente come cavallo di Troia per cercare di risolvere la questione dei movimenti secondari, ossia il c.d. *asylum shopping*, preoccupazione palesata a più riprese anche nella proposta di riforma del regolamento Dublino III⁷³, una sorta di riserva mentale contraria al diritto⁷⁴.

Con riferimento a questa preoccupazione, è utile evidenziare che i richiedenti asilo e rifugiati, al di là del loro *status* giuridico, sono persone con aspirazioni sociali ed affettive. Dinnanzi alle gravi inefficienze relative al sistema greco (sistematiche carenze del sistema di accoglienza e ritardi eccessivi nelle procedure volte al riconoscimento dello *status* di beneficiario di protezione internazionale) i movimenti secondari potrebbero essere visti come tecniche di resilienza volte a salvaguardare i bisogni essenziali piuttosto che scelte capricciose o di mera convenienza.

Nessuna disposizione all'interno del regolamento Dublino III subordina la presa in carico ai fini del ricongiungimento familiare alla prova che i membri della famiglia non fossero stati precedentemente fotosegnalati insieme in altro Stato membro. Laddove gli Stati membri hanno inteso evitare pratiche elusive col fine di aggirare i criteri imposti dal regolamento 604/2013/UE lo hanno fatto espressamente attraverso l'inserimento di specifiche previsioni. Ad esempio, la nozione di familiari prevista all'art. 2, lett. g) del regolamento include i soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente, purché essa sia già costituita nel Paese di origine⁷⁵. In tale direzione sembra andare la riforma Dublino IV nella parte in cui modifica l'art. 8, co. 4 che oggi permette al minore non accompagnato (e

73. Commissione europea, *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)*, COM (2016) 270 final, 4.6.2016, pp. 3-4, 97.

74. *Ivi*, par. 18 «policing or other measures concerning unaccompanied or separated children relating to public order are only permissible where such measures are based on the law; entail individual rather than collective assessment; comply with the principle of proportionality; and represent the least intrusive option».

75. A tal rispetto, la differenziazione tra *pre-flight family* a *post-flight family*, da una prospettiva dei diritti umani, potrebbe comportare una violazione del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU e art. 21 Carta UE) in combinato con il diritto alla vita familiare (art. 8 CEDU e art. 7 Carta UE). Per approfondimenti si veda Council of Europe, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, cit., p. 39.

che non ha familiari presenti nel territorio degli Stati membri) di presentare più di una domanda di protezione internazionale attribuendo la competenza allo Stato membro in cui il minore è presente⁷⁶. Diversamente, con la riforma si stabilirebbe che «in mancanza di un familiare [...] è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato *per la prima volta* la domanda di protezione internazionale, salvo se si dimostri che ciò non è nel suo superiore interesse»⁷⁷ (enfasi aggiunta).

È possibile quindi ritenere che fino a che non sarà intervenuta una modifica legislativa «*non-rights-based arguments such as those relating to general migration control, cannot override best interests considerations*»⁷⁸.

La seconda questione, invece, consisteva nel valutare la legittimità del rifiuto della richiesta di presa in carico ai fini del ricongiungimento familiare nel caso in cui la stessa fosse stata presentata oltre i termini previsti dall'art. 21 del regolamento, ossia dopo tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. Per risolvere il quesito abbiamo analizzato il rapporto sussistente tra il suindicato articolo e le clausole discrezionali (*ex art. 17*), così come sviluppato dalla giurisprudenza europea e domestica e alla luce delle fonti europee e internazionali, cui il regolamento stesso è chiamato a conformarsi.

Attraverso la ricostruzione effettuata è stato possibile concludere che nel caso in cui il ricongiungimento non sia contrario al superiore interesse del minore e l'unità familiare non possa essere ristorata altrove, se non affrontando insormontabili o maggiori ostacoli, gli Stati membri sono obbligati a provvedere al ricongiungimento attraverso il ricorso dell'art. 17 del regolamento.

In conclusione, nel caso in cui gli Stati del sistema europeo comune di asilo intendano evitare le prassi esaminate, garantendo al contempo la piena tutela dei diritti fondamentali, dovrebbero intervenire sul fronte legislativo e non, diversamente, rispondere a un supposto *abuso* del diritto attraverso un abuso di potere. Alla stessa stregua, il tentativo di *alleggerire* la Germania dei movimenti secondari è ravvisabile anche nell'accordo amministrativo siglato con la Grecia a settembre del 2018⁷⁹. Tale accordo prevede il divieto di ingresso per le persone, fermate durante i controlli temporanei alle frontiere interne, che esprimono l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale in Germania qualora risulti dal *database Eurodac* che l'abbiano già

76. Corte giust., sentenza del 6 giugno 2013, *The Queen on the application of MA, BT, DA v Secretary of State for the Home Department* - C-648/11, par. 45.

77. European Commission, COM (2016) 270, cit.

78. CRC, *General comment No. 6 (2005)*, cit., par. 86.

79. German Bundestag, *Written questions*, 19/4634, 28 September 2018, <http://bit.ly/2OjdeoI>.

presentata in Grecia, alla cui rispettiva bibliografia di riferimento si rimanda per un'analisi critica⁸⁰.

80. European Council on Refugees and Exiles, *Bilateral Agreements: Implementing or Bypassing the Dublin Regulation?* Policy Paper, 2018.