

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 2/2023

### LA CORTE DI GIUSTIZIA SULLA GARANZIA DI UNA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA NELLE PROCEDURE DI RICORSO IN MATERIA DI “TRASFERIMENTI DUBLINO”

NOTA A MARGINE DELLA SENTENZA I.S. DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

di Giulia Cristiano

**Abstract:** Il commento analizza la sentenza n. 19/21 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Nell'ambito dei trasferimenti Dublino, la Corte ha esteso l'ambito di applicazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei richiedenti asilo, riconoscendo a un minore non accompagnato il diritto di impugnare la decisione di rifiuto di una richiesta di presa in carico. Il commento propone una breve analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'interpretazione dell'art. 27 del Regolamento Dublino e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, offrendo alcune riflessioni alla luce delle prospettive di riforma.

**Abstract:** The essay analyzes the case n.19/21 of the Court of Justice of the European Union. In the context of Dublin transfers, the Court extended the scope of application of the effective judicial protection, under article 27 of the Dublin regulation, recognizing the right to an effective remedy against decisions refusing a take charge request, in case where the asylum seeker is an unaccompanied minor. It proposes a short overview of the case law of the European Court of Justice reflecting on the use and interpretation of article 27 of the Dublin regulation and of article 47 of the Charter of fundamental rights of the European Union, in the light of 2020 proposed regulation on asylum and migration.

# LA CORTE DI GIUSTIZIA SULLA GARANZIA DI UNA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA NELLE PROCEDURE DI RICORSO IN MATERIA DI “TRASFERIMENTI DUBLINO”

NOTA A MARGINE DELLA SENTENZA I.S. DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

---

di Giulia Cristiano\*

SOMMARIO: 1. Premessa: sulle tutele giurisdizionali e i trasferimenti Dublino. – 2. La sentenza della Corte di Giustizia sul caso C-19/21, I.S. – 3. Prime conclusioni.

## 1. Premessa: sulle tutele giurisdizionali e i trasferimenti Dublino

Con la sentenza pubblicata il 1° agosto 2022 (I.S.)<sup>1</sup>, la Corte di Giustizia in esito ad un procedimento di rinvio pregiudiziale, ha riconosciuto per la prima volta in capo ad un minore non accompagnato il diritto ad impugnare una decisione di rifiuto di una richiesta di presa in carico adottata dallo Stato nel quale il ricorrente desiderava spostarsi<sup>2</sup>.

Il caso, che si inserisce nel filone giurisprudenziale della Corte sull’ambito di applicazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva in relazione ai trasferimenti Dublino<sup>3</sup>, riguarda la specifica situazione in cui il richiedente asilo è un minore non accompagnato.

Il contesto di riferimento è quello delle procedure di presa e ripresa in carico che hanno lo scopo di garantire il rispetto dei criteri e dei meccanismi di determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale ai sensi del regolamento UE n. 604/2013<sup>4</sup>.

Con riguardo alla procedura di presa in carico, l’art. 22 del reg. Dublino prevede che uno Stato membro, avendo ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritenendo che lo Stato competente per l’esame della stessa sia un altro può chiedere a quest’ultimo di prendere in carico il/la richiedente quanto prima, alla luce dei criteri indicati dallo stesso regolamento.

---

\* Borsista di ricerca (Just Smart Project), Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza, [giulia.cristiano@unict.it](mailto:giulia.cristiano@unict.it).

1. Corte giust., sentenza dell’01.08.2022, I.S., causa C-19/21.

2. Sul caso in commento cfr. A. Favi, *Il diritto a un ricorso effettivo nell’ambito del “sistema Dublino” alla luce del (mancato) dialogo tra Corte di giustizia e legislatore dell’Unione: note a margine della sentenza C-19/21, I.S.*, in *Blog Due*, [www.aisdue.eu/il-blog](http://www.aisdue.eu/il-blog), 2022; M. Klaassen, *A boost for family reunification through the Dublin III Regulation? The CJEU on the right to appeal refusals of take-charge requests*, in *Eu Law Analysis Blog*, [www.eulawanalysis.blogspot.com](http://www.eulawanalysis.blogspot.com), 2022.

3. La rilevanza dei trasferimenti nello spazio giuridico dell’Unione è evidente se si osservano i fenomeni che i trasferimenti stessi intendono prevenire, ovvero da una parte i movimenti secondari, (che ricorrono nei casi in cui persone che arrivano in determinato Stato membro si spostano in un altro Stato, in violazione dei criteri sulla competenza definiti dal regolamento) e dall’altra la presentazione di domande di protezione internazionale in più Stati membri (cc.dd. “domande multiple”). EU-LISA, *Eurodac 2020 Annual Report*, [www.eulisa.europa.eu](http://www.eulisa.europa.eu), 2020: «Nel 2020, Eurodac ha processato un totale di 401590 domande di protezione internazionale. Di queste, il 33% erano domande multiple (134.456), ciò significando che una stessa persona aveva fatto domanda di protezione internazionale più di una volta».

4. Reg. 604/2013/UE del 26.06.2013 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.

Nella vicenda *I.S.* la Corte si è pronunciata in particolare sull'interpretazione dell'articolo 27 del regolamento<sup>5</sup>, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni di trasferimento in senso stretto, ma non il diritto ad impugnare il rifiuto di eseguire una decisione di trasferimento. La previsione si riferisce esclusivamente alla situazione in cui il/la ricorrente impugna una decisione di trasferimento adottata dallo Stato richiedente (es. Grecia) verso lo Stato richiesto (es. Paesi Bassi) che ritiene essere competente<sup>6</sup>, ma non quella in cui il/la ricorrente intende impugnare una decisione di rifiuto della richiesta di presa in carico adottata, invece, dallo Stato richiesto (es. Paesi Bassi). Ipotesi, quest'ultima, che si è verificata nella fattispecie sottoposta alla Corte, in cui è lo Stato investito in prima battuta da parte del ricorrente della richiesta di trasferimento a rifiutarne l'esecuzione. Il caso ha dunque posto dei dubbi interpretativi al giudice del rinvio che si è interrogato sulla possibilità di estendere il diritto di impugnazione nei termini indicati<sup>7</sup>.

L'importanza della questione emerge anche alla luce dei rinvii pregiudiziali proposti da diversi Tribunali italiani e dalla Corte di cassazione in merito alla portata del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva delle persone richiedenti asilo nell'ambito delle procedure di ripresa in carico<sup>8</sup>.

## 2. La sentenza della Corte di Giustizia sul caso C-19/21, *I.S.*

Un minore non accompagnato (*I*), di nazionalità egiziana, presentava domanda di protezione internazionale in Grecia, in quanto Paese di primo ingresso, in data 23 dicembre 2019. Egli chiedeva contestualmente di essere ricongiunto con lo zio (*S*), anch'egli di nazionalità egiziana, che risiedeva regolarmente nei Paesi Bassi.

In data 10 marzo 2020, le autorità greche, ritenendo di non essere competenti ad esaminare tale domanda di protezione internazionale, inoltravano una richiesta di presa in carico a quelle olandesi, sulla base dell'art. 8, par. 2, del regolamento Dublino, che incardina

---

5. Art. 27, par. 1, reg. 604/2013/UE: «Il richiedente o altre persona di cui all'art. 18, paragrafo 1, lettera c) o d), 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».

6. Come è noto, la regola per stabilire la competenza è, in linea generale, quella del Paese di primo ingresso, da ultimo oggetto di numerosi tentativi di riforma in quanto suscettibile di determinare sbilanciamenti nella distribuzione dei/le persone richiedenti asilo tra gli Stati membri, penalizzando quelli che includono o si collocano lungo le frontiere esterne dell'Unione europea. E.L. Tsourdi, C. Costello, *The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum*, in *The Evolution of EU Law*, a cura di P. Craig, G.de Búrca, Oxford University Press, 2021, pp. 794-796; G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Dir. Pubbl.*, vol. I., 2020, pp. 97-115; F. Maiani, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact in Eu migration law blog*, [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu), 2020; F. Maiani, *Responsibility Allocation in the Common European Asylum System*, in *Research Handbook on EU and migration and asylum law*, a cura di E.L. Tsourdi, P. De Bruycker, Elgar, 2022, pp. 263-281; C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del Sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2018.

7. Inoltre, la sentenza della Corte potrebbe contribuire ad estendere il campo di applicazione dell'art. 27 ad un'altra ipotesi, analoga a quella esaminata, ossia quella in cui lo Stato che dovrebbe inoltrare la richiesta di presa in carico, si rifiuta di farlo. In tale caso, infatti, privare il minore della possibilità di contrastare la decisione dello Stato in cui risiede, e da cui dipende totalmente la sua situazione, determinerebbe una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

8. Cass., ordinanza del 29.03.2021, causa C-228/21; Tribunale di Roma, ordinanza del 12.04.2021, causa C-254/21; Tribunale di Firenze, ordinanza del 29.04.2021, causa C-297/21; Tribunale di Milano, ordinanza del 14.04.2021, causa C-315/21; Tribunale di Trieste, ordinanza del 02.04.2021, causa C-328/21. Le cause sono state riunite e, in data 20.04.2023, sono state pubblicate le conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott.

la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale in capo allo Stato ove risiede il parente del richiedente minore non accompagnato.

Tale richiesta veniva rigettata dal Segretario di Stato dei Paesi Bassi per l'impossibilità di accertare l'identità dello zio e pertanto il vincolo di parentela con il minore.

Avverso tale rigetto veniva presentata una richiesta di riesame da parte delle autorità greche, sulla base dell'art. 5, par. 2, del reg. 1560/2003 della Commissione<sup>9</sup> – respinta l'11 giugno 2020 – e una richiesta di reclamo presso il Segretario di Stato da parte del minore e dello zio, in seguito considerata “manifestamente irricevibile” perché il regolamento Dublino non prevede la possibilità di contestare la decisione di rigetto della richiesta di presa in carico.

Il minore e lo zio presentavano quindi un ricorso in annullamento davanti al Tribunale dell'Aia che decideva di sospendere il procedimento e sollevare un rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia. Il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se, sulla base dell'art. 27 del reg. Dublino, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sussiste un diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo in capo al minore (o al parente) a cui è stata rifiutata la richiesta di presa in carico fondata sull'art. 8 (oppure 9 o 10) del regolamento. Nel caso di risposta negativa a tale questione, il giudice si interrogava sulla possibilità che il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva potesse desumersi direttamente sulla base dell'art. 47 della Carta in combinato disposto con gli artt. 8 e 10 e con il considerando 19 del regolamento Dublino che sanciscono il diritto all'unità familiare e la tutela dell'interesse superiore del minore.

Infine, il giudice poneva una questione di carattere procedurale, chiedendo da parte di quale Stato membro e con quali modalità dovesse essere data comunicazione al ricorrente del diritto a presentare ricorso avverso la decisione di rifiuto della richiesta di presa in carico.

La Corte ha chiarito, preliminarmente, che le questioni devono essere esaminate esclusivamente sulla base dell'art. 8, par. 2, del regolamento che disciplina la situazione in cui il minore non accompagnato chiede di essere ricongiunto con un «parente», quale è lo zio ai sensi dell'art. 2, lett. h)<sup>10</sup>. Al contrario, gli artt. 9 e 10, che disciplinano le diverse situazioni cui la richiesta di presa in carico è motivata dalla presenza di un «familiare» (di cui alla lett. g) dell'art. 2, tra cui non è contemplato uno zio, cfr. il punto 26 della sentenza)<sup>11</sup>, non sono rilevanti ai fini della controversia.

---

9. Art. 5, par. 2, reg. 1560/2003/CE del 02.09.2003 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: «Ove 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. Tale procedura aggiuntiva non riapre comunque i termini di cui all'articolo 18, paragrafi 1 e 6 e all'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 343/2003».

10. Art. 2, lett. h): «“parenti”: 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».

11. Art. 2, lett. g): «“familiari”: 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: il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di Paesi terzi; i figli minori delle coppie di cui al primo trattino o del richiedente, a condizione che non siano coniugati e

L'esame delle questioni pregiudiziali è stato così circoscritto all'ipotesi in cui il richiedente è un minore straniero 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 e purché ciò sia nell'interesse superiore del minore<sup>12</sup>.

L'analisi dei quesiti pregiudiziali è introdotta da un'ampia disamina del campo di applicazione dell'art. 27 del regolamento. Da una parte precisando che tale previsione, sulla base del suo tenore letterale, attribuisce il diritto a un ricorso effettivo soltanto avverso le decisioni di trasferimento, non menzionando la decisione di rifiuto di una richiesta di presa in carico (punto 32). Dall'altra, richiamando la necessità di utilizzare un criterio di interpretazione sistematico e l'esigenza di applicare tale disposizione alla luce dei diritti fondamentali e nel suo contesto: sul punto è da verificare, in particolare, se dalla lettura combinata dell'art. 27 del regolamento con gli artt. 7, 24 e 47 della Carta possa derivare una estensione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva anche in casi ulteriori da quelli previsti dalla norma, in particolare avverso una decisione di rifiuto di presa in carico (punti 33-35).

Nel caso *Karim*<sup>13</sup>, relativo a un procedimento di ripresa in carico, la Corte aveva ulteriormente esteso l'ambito di applicazione dell'art. 27 anche all'ipotesi in cui la decisione di trasferimento fosse adottata in violazione dell'art. 19, par. 2, del regolamento. Tale norma prevede l'inizio di un nuovo procedimento di determinazione dello Stato membro competente nei casi in cui il/la ricorrente presenta una nuova domanda di protezione internazionale dopo un periodo di assenza di almeno tre mesi dal territorio dell'Unione.

Nella sentenza in esame, la Corte coglie l'occasione per ricordare la *ratio* che permea il regolamento Dublino: «il legislatore dell'Unione non si è limitato a fissare regole che disciplinerebbero unicamente i rapporti tra gli Stati membri ai fini di determinare lo Stato membro competente, ma ha deciso di coinvolgere in tale procedura i richiedenti asilo, obbligando gli Stati membri a informarli dei criteri di competenza e a offrire loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione di tali criteri, nonché garantendo loro un diritto di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento eventualmente adottata in esito alla procedura»<sup>14</sup>. A tal proposito è ampiamente richiamata la sentenza *Ghezelbash*<sup>15</sup> in occasione della quale la Corte aveva ritenuto, per la prima volta, che l'art. 27, letto alla luce del considerando 19, attribuisce al/la ricorrente il diritto di contestare, tramite il ricorso con cui è impugnata la decisione di trasferimento, l'errata applicazione dei criteri di competenza stabiliti nel Capo III del regolamento.

La Corte ha quindi sostenuto che la tutela giurisdizionale del minore che intende contestare la violazione del criterio di competenza obbligatorio di cui all'art. 8, par.2, non può variare a seconda che il richiedente sia destinatario di una decisione di trasferimento –

---

independentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale; 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; se il beneficiario di protezione internazionale è minore e non coniugato, il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il beneficiario in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova il beneficiario».

12. Corte giust., I.S., punto 27.

13. Corte giust., sentenza del 07.06.2016, *Karim c. Migrationsverket*, causa C-155/15.

14. Corte giust., I.S., punto 37.

15. Corte giust., sentenza del 07.06.2016, *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa C-63/15.

caso contemplato esplicitamente nell'art. 27 – ovvero di rifiuto della richiesta di presa in carico<sup>16</sup>.

La prima ipotesi si sarebbe verificata qualora il minore, dopo essere approdato in Grecia, si fosse poi recato nei Paesi Bassi in violazione delle norme Dublino e avesse presentato una domanda di protezione internazionale in quest'ultimo Stato. In tal caso, qualora i Paesi Bassi avessero effettuato una richiesta di presa in carico nei confronti della Grecia, e questa fosse stata accettata, il minore avrebbe sicuramente potuto impugnare la decisione di trasferimento dello Stato richiedente (i Paesi Bassi), sulla base della presenza del parente, ai sensi dell'art. 8, par. 2, del reg. Dublino.

Nel caso che ci riguarda, al contrario, come sottolineato anche dall'Avvocato generale, il minore «non avrebbe alcuna possibilità di difendere i suoi diritti dinanzi a un giudice, poiché, in ogni caso, le autorità dello Stato membro richiedente non adotterebbero nessuna “decisione di trasferimento” ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento Dublino III»<sup>17</sup>.

In questa situazione, sarebbe illogico penalizzare la posizione del minore che è rimasto sul territorio greco, non compiendo nessun movimento secondario.

Nel caso *I.S.* la Corte ha concluso che garantire il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva avverso una decisione di rifiuto della richiesta di presa in carico è conforme all'art. 47, par. 1, della Carta, – che stabilisce cui «ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice» – ed alla giurisprudenza della stessa Corte, secondo cui «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 assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»<sup>18</sup>.

In forza dell'art. 27, la Corte ha ritenuto che un richiedente minore non accompagnato «deve poter proporre un ricorso giurisdizionale, non solo nell'ipotesi in cui lo Stato membro richiedente adotti una decisione di trasferimento, ma anche in quella in cui lo Stato membro richiesto rifiuti la presa in carico dell'interessato» [...]«al fine di poter dedurre la violazione del diritto conferito dall'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento Dublino III e quindi beneficiare della tutela efficace dei suoi diritti che tale regolamento, conformemente al suo considerando 19, mira a stabilire»<sup>19</sup>: interpretare l'art. 27 del regolamento Dublino in maniera restrittiva limiterebbe fortemente il diritto a un ricorso effettivo, obiettivo che il regolamento intende invece perseguire.

Diversa è invece la posizione del parente che non potrebbe vantare alcun diritto di ricorso sulla base dell'art. 27, par. 1, né degli artt. 7, 24, par. 2 della Carta e dell'art. 8, par. 2 del regolamento, né sulla base del solo articolo 47 della Carta.

L'ambito del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva avverso le decisioni di trasferimento era già stato esteso anche a ipotesi in cui non venivano rispettati i criteri temporali previsti dal regolamento Dublino. A tale proposito, ad esempio, tramite la sentenza *Mengesteab*<sup>20</sup>, la Corte aveva esteso ulteriormente la portata del diritto alla tutela giurisdizionale, stabilendo che l'art. 27, letto alla luce del considerando 19 del regolamento (che contiene a sua volta un rinvio all'art. 47 della Carta), consente al/la richiedente di

16. *Ibidem*, punto 41.

17. Conclusioni dell'Avvocato generale N. Emiliou del 07.04.2022, causa C-19/21, punto 70.

18. Corte giust., sentenza del 06.10.2020, *État luxembourgeois*, cause riunite C-245/19 e C-246/19, punto 47.

19. Corte giust., *I.S.*, punto 45.

20. Corte giust., sentenza del 27.07.2017, *Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-670/16.



dedurre la scadenza dei termini entro cui deve essere adottata la decisione di trasferimento, anche quando lo Stato richiesto di eseguire il trasferimento è disposto a prendere in carico il richiedente.

Ed ancora, nel caso *Shiri* la Corte si era ulteriormente pronunciata sull'estensione di tale diritto, stabilendo che l'art. 27, par. 1, del regolamento e l'art. 47 della Carta garantiscono il diritto a un «ricorso effettivo e rapido che gli consenta di far valere la scadenza del termine di sei mesi» anche nel caso in cui tale scadenza sia sopraggiunta successivamente all'adozione della decisione di trasferimento<sup>21</sup>.

Nel caso in esame, al fine di rafforzare una interpretazione estensiva del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva in capo al minore, la Corte ha richiamato le conclusioni dell'Avvocato generale e ribadito che tale interpretazione si impone anche a livello sistematico, tenendo in considerazione che l'ipotesi di ricongiungimento prevista dall'art. 8 par. 2 ha come scopo di tutelare i diritti fondamentali dei minori non accompagnati, come previsto dagli artt. 7 e 24 della Carta stessa.

A proposito, sebbene l'articolo 7 della Carta non sancisca in generale un diritto all'unità familiare allargata, tuttavia deve comunque essere interpretato in combinato disposto con l'obbligo di tutelare l'interesse superiore del minore, di cui all'art. 24, par. 2 della Carta e all'art. 6, par. 1 del regolamento<sup>22</sup> che impongono «di considerare l'interesse superiore del minore come preminente in tutti gli atti relativi ai minori»<sup>23</sup>.

D'altra parte, la Corte osserva che nel caso in esame «la possibilità per un minore non accompagnato di essere ricongiunto con un parente che può occuparsi di lui durante il trattamento della sua domanda è, in via di principio, nell'interesse superiore del minore» (punto 47). Tale soluzione discende dall'art. 8, par. 2, del regolamento Dublino, che subordina al perseguimento dell'interesse superiore (del minore) il trasferimento di un minore nello Stato in cui si trova il parente.

Questa conclusione discende anche dal considerando 14 del regolamento, che dispone che il rispetto della vita familiare dovrebbe costituire un criterio fondamentale nell'applicazione, da parte degli Stati membri, del presente regolamento, alla luce della CEDU e della Carta di Nizza; dal considerando 16, che, nei casi in cui il richiedente è un minore non accompagnato, considera come criterio di competenza vincolante «la presenza in un altro Stato membro di un familiare o parente che possa occuparsene»; e dall'art. 6 par. 3 e par. 4, (lett. a), che considera «le possibilità di ricongiungimento familiare», come criterio per valutare l'interesse superiore del minore.

La Corte ha pertanto concluso che il ricongiungimento del minore non accompagnato con il parente che possa occuparsi di lui coincide con il perseguimento dell'interesse superiore del minore stesso.

La Corte non si è pronunciata infine, ritenendola assorbita dalle altre, sulla terza questione, con la quale era stato richiesto in che modo e da quale Stato membro devono essere comunicati al richiedente la decisione dello Stato richiesto e il diritto di impugnare tale decisione.

Sul punto la Corte avrebbe potuto utilmente condividere le conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou secondo cui sarebbero invece le autorità dello Stato richiedente (Grecia) quelle competenti ad informare il ricorrente della sussistenza di una decisione di rifiuto e

---

21. Corte giust., sentenza del 25.10.2017, *Shiri*, causa C-201/16, punto 44.

22. Art. 6, par. 1, reg. 604/2013/UE: «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».

23. Corte giust., *I.S.*, p. 47.

del diritto ad impugnarla: ciò in quanto queste ultime sono le sole che interagiscono con il ricorrente, almeno fino al momento in cui egli presenti eventualmente il ricorso<sup>24</sup>. Il minore beneficerebbe in questo modo di una maggiore protezione, conformemente agli obiettivi del sistema di Dublino e al considerando n. 13 del regolamento che richiama espressamente l'esigenza di tutelare la posizione del minore.

### 3. Prime conclusioni

In linea con altre pronunce già citate<sup>25</sup>, nel caso in parola la Corte di Giustizia ha dunque riconosciuto il diritto di impugnare la decisione di rifiuto di trasferimento utilizzando come base giuridica l'art. 27 del regolamento, letto alla luce dell'art. 47 della Carta, mancando tuttavia l'occasione di chiarire se la portata del sindacato giurisdizionale nei casi Dublino sia definita dalle norme diritto secondario oppure dall'art. 47 o dal combinato disposto di tali norme<sup>26</sup>.

La Corte, già in *Abdullahi*<sup>27</sup> e poi in *Ghezelbash*, aveva sottolineato come l'ambito di applicazione del diritto di cui all'art. 27 fosse da definire alla luce «del tenore letterale delle disposizioni di tale regolamento, della sua economia generale, dei suoi obiettivi e del suo contesto, in particolare dell'evoluzione che ha conosciuto rispetto al sistema in cui s'iscrive»<sup>28</sup>, senza, tuttavia, fare riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali o ai principi generali.

L'estensione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva assicurata dal regolamento è in primo luogo il risultato di precise scelte normative delle istituzioni legislative, che possono sensibilmente limitarlo<sup>29</sup>.

Nel caso in esame, la Corte, richiamata la giurisprudenza appena citata, da una parte ricostruisce i confini del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva alla luce delle norme di diritto secondario, dall'altra sottolinea tuttavia la necessità che esse (ed in particolare l'art. 27 del regolamento) debbano essere interpretate e applicate nel rispetto dei diritti fondamentali, con un esplicito riferimento all'art. 47 della Carta (punti 34, 36).

Questo approccio suggerisce una maggiore apertura verso interpretazioni correttive del diritto derivato, la cui portata può essere ampliata alla luce di standard e profili di tutela che il legislatore non ha definito<sup>30</sup>. Tuttavia, è da condividere l'opinione di chi suggerisce cautela

---

24. Conclusioni dell'Avvocato Generale N. Emiliou del 07.04.2022, causa C-19/21.

25. Corte giust., sentenza del 25.10.2017, *Shiri*, causa C-201/16; Corte giust., sentenza del 27.07.2017, *Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-670/16.

26. M. Reneman, *No Turning Back? The Empowerment of National Asylum and Migration Courts under Article 47 of the Charter*, in *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1, The Court of Justice's Perspective*, a cura di M. Bonelli, M. Eliantonio, G. Gentile, Oxford: Hart Publishing, 2022, pp.141-158.

27. Corte giust., sentenza del 10.12.2013, *Abdullahi*, C-394/12, punto 51.

28. Corte giust., *Ghezelbash*, punto 35.

29. Al tempo della redazione della sentenza *Ghezelbash*, era già in corso il dibattito sulla proposta di riforma Dublino IV.

30. Corte giust., *Ghezelbash*, punti 36-37.



nel significato da attribuire a tale riferimento<sup>31</sup>, e ciò anche in prospettiva della revisione del sistema (Dublino IV)<sup>32</sup>.

L'articolo 33 del progetto di riforma limita l'estensione del sindacato giurisdizionale in questo ambito, poiché circoscrive l'ambito di applicazione del ricorso ai casi in cui il trasferimento determina il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti sulla base dell'art. 4 della Carta oppure alle ipotesi in cui il trasferimento comporti la violazione dei criteri legati alla tutela della vita privata e familiare<sup>33</sup>. Tale disposizione sembrerebbe porsi in contrasto con la giurisprudenza richiamata, poiché consentirebbe di escludere dal campo di applicazione dell'art. 27 un'ampia casistica elaborata dalla Corte<sup>34</sup>: non sarebbe ad esempio possibile invocare violazioni dei criteri sulla competenza stabiliti nel regolamento Dublino, né la violazione dei termini dei trasferimenti.

Questa proposta sembra tradire l'obiettivo dichiarato di rendere «più efficace il diritto al ricorso giurisdizionale»<sup>35</sup>, rischiando di vanificare gli standard elaborati dalla Corte in materia di tutela giurisdizionale effettiva, con il risultato di una limitazione sproporzionata dei mezzi di tutela, incompatibile con lo stesso articolo 47 della Carta.

La centralità di quest'ultimo articolo nell'economia del caso è confermata, d'altra parte, dalle conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, secondo cui la base giuridica del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva avverso la decisione di rifiuto di presa in carico sarebbe proprio l'art. 47 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 7 e con l'articolo 24, paragrafo 2, di quest'ultima. Al fine di rafforzare tale posizione, l'Avvocato generale ricorda che la Corte, già in altre occasioni, aveva riconosciuto che «l'articolo 47, primo comma, della Carta impone agli Stati membri di fornire un ricorso effettivo in una situazione in cui esso non è espressamente previsto dalla normativa dell'Unione applicabile»<sup>36</sup>.

Al contrario, ritenere che tale diritto derivi dall'art. 27 del regolamento, «equivarrebbe ad ampliare l'ambito di applicazione di tale disposizione al di là di quanto consentito dal suo tenore letterale»<sup>37</sup>.

In un ambito fortemente politicizzato e oggetto di frequenti modifiche normative, come il sistema Dublino e, in generale, il sistema comune d'asilo, il ruolo della Corte costituisce l'unico argine a tutela dei diritti fondamentali, anche di fronte a riforme normative, come la Dublino IV, che rischiano di comprometterli significativamente.

---

31. «We should be careful, however, not to read too much into that reference. It will be a formidable challenge to define the meaning of Art. 47 of the Charter in case in which no violation of another human right is at stake and in which the legislature had explicitly limited the scope of judicial review». D. Thym, *Judicial maintenance of the sputtering Dublin system on asylum jurisdiction: Jafari, A.S., Mengesteab and Shiri*, in *Common Market Law Review*, 549, pp. 565-566, 2018.

32. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], 2020.

33. Art. 33, par. 1: «Il richiedente o altra persona di cui all'articolo 26, paragrafo 1, lettere b), c) e d), 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. L'ambito di applicazione del ricorso è limitato alla valutazione delle seguenti circostanze: (a) se il trasferimento possa comportare un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante per la persona interessata ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali; (b) se siano stati violati gli articoli da 15 a 18 e l'articolo 24, nel caso delle persone prese in carico a norma dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a)».

34. Sul punto cfr. anche A. Favi, *Ivi*, p. 2.

35. M. Klaassen, *Ivi*, p. 2.

36. Conclusioni dell'Avvocato Generale N. Emiliou del 07.04.2022, causa C-19/21, punto 89 che menziona i seguenti casi: Corte giust., sentenza del 24.11.2020, *R.N.N.S e K.A.*, cause riunite C-225/19 e C-226/19, punto 52; Corte giust., sentenza del 25.10.2017, *Shiri*, causa C-201/16, punto 47.

37. Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, punto 40.

Alla luce di queste considerazioni, sarebbe auspicabile che la Corte stabilisse dei criteri interpretativi per valutare se l'art. 47 della Carta possa attribuire un diritto a un ricorso effettivo nelle situazioni in cui il diritto dell'Unione applicabile non prevede espressamente tale tutela.

Ciò offrirebbe una più ampia garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva qualora venissero ristrette le maglie dell'art. 27 del regolamento Dublino, attraverso l'approvazione dell'art. 33 della proposta.

L'occasione di pronunciarsi sulla funzione dell'art. 47 della Carta è emersa di recente, come ricordato, anche nell'ambito di alcuni giudizi pendenti aventi ad oggetto alcune questioni interpretative che si sono poste in situazioni in cui dalla decisione di trasferimento deriva per il richiedente il rischio di subire un *refoulement* indiretto verso il Paese di origine, ove andrebbe incontro al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti<sup>38</sup>.

Si tratta di recenti casi che hanno origine da alcuni rinvii pregiudiziali sollevati da diversi organi giurisdizionali italiani: dalla Corte di cassazione, con ordinanza del 29.03.2021, causa C-228/21; dal Tribunale di Roma, con ordinanza del 12.04.2021, causa C-254/21; dal Tribunale di Firenze, con ordinanza del 29.04.2021, causa C-297/21; dal Tribunale di Milano, ordinanza del 14.04.2021, causa C-315/21; dal Tribunale di Trieste, con ordinanza del 02.04.2021, causa C-328/21<sup>39</sup>.

In particolare, il Tribunale di Roma e il Tribunale di Firenze, hanno domandato alla Corte se sulla base dell'art. 47 della Carta, i giudici dello Stato membro richiedente possano esaminare la violazione del principio di non *refoulement* da parte dello Stato membro richiesto (c.d. *refoulement* indiretto) qualora in tale Stato non vi siano carenze sistemiche.

L'Avvocato generale Kokott, tramite le conclusioni presentate il 20 aprile 2023, ha ritenuto che lo Stato membro richiedente può esaminare tale rischio soltanto se nello Stato membro cui è richiesto il trasferimento sussistano delle carenze sistemiche «che giustificano dubbi sull'efficacia del controllo giurisdizionale delle misure che consentono l'allontanamento dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta»<sup>40</sup>. In forza del diritto dell'Unione, i giudici degli Stati membri richiedenti sono dunque «tenuti a supporre che i diritti fondamentali siano stati rispettati dagli Stati membri richiesti» ed «essi non possono quindi verificare se tali altri Stati membri abbiano effettivamente rispettato i diritti fondamentali garantiti dall'Unione»<sup>41</sup>.

Secondo la lettura fornita dall'Avvocato generale, in forza del principio di fiducia reciproca, dovrebbe quindi limitarsi il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

---

38. I rinvii vertono anche su un'altra grande tematica: viene richiesto se tramite il ricorso avverso la decisione di trasferimento possano farsi valere le violazioni degli obblighi informativi, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento Dublino III; le violazioni di consegna dell'opuscolo comune, ai sensi dell'articolo 29 del regolamento Eurodac; nonché quelle dell'obbligo relativo allo svolgimento del colloquio personale, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento Dublino III.

39. Ved. A. Di Pascale, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al reg. (UE) n. 604/2013*, in questa Rivista, n. 3.2021, pp. 271-298; L. Perilli, *Il ruolo del giudice nazionale nel sistema Dublino per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione. I cinque rinvii pregiudiziali dei giudici italiani alla Corte di giustizia dell'Unione europea passano in decisione*, in *Questione Giustizia*, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2023.

40. Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 20.04.2023, punto 179.

41. Le violazioni degli obblighi informativi e di mancata consegna dell'opuscolo possano essere invocate nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento, ma che possano determinare l'annullamento del trasferimento solo qualora sussistano le seguenti condizioni: a) la violazione ha impedito di dedurre un elemento che avrebbe impedito il trasferimento; b) tale vizio non può più essere sanato tramite l'art 27 del regolamento.

Ci si chiede se la Corte coglierà l'occasione per pronunciarsi sulla portata dell'art. 47 della Carta e chiarirne la funzione in situazioni in cui i richiedenti, nell'ambito di procedure di ripresa in carico, rischiano di essere respinti verso i Paesi di origine ove vanno incontro al rischio di trattamenti inumani e degradanti, anche qualora nello Stato membro richiesto non sussistano carenze sistemiche.