

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2025

LA RIFORMA DEL SISTEMA DUBLINO NEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO, TRA CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ COL PASSATO

di Francesca Rondine

Abstract: Il contributo esamina la riforma del sistema di Dublino nel quadro del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. In particolare, l'obiettivo è quello di illustrare le modifiche intervenute tenendo conto, da un lato, della loro collocazione più generale nel Nuovo Patto e nel regolamento gestione e, dall'altro degli elementi di continuità e discontinuità col regolamento Dublino III e le precedenti proposte di riforma. Il contributo è strutturato come segue: una prima parte ripercorre l'evoluzione del sistema di Dublino e i suoi aspetti critici. Si inquadra successivamente la riforma nel contesto del Nuovo Patto e del regolamento gestione. Si procede, poi, con l'esame degli elementi della riforma che riteniamo di maggior rilievo. Nello specifico, ci si concentra sulle modifiche ai criteri di attribuzione della competenza, sull'introduzione di obblighi incombenti sul richiedente protezione, sul superamento della nozione di carenze sistemiche e, infine, sul sindacato giurisdizionale avverso il trasferimento.

Abstract: The article examines the reform of the Dublin system within the framework of the New Pact on Migration and Asylum. In particular, the aim is, on the one hand, to collocate the reform in the more general place in the New Pact and in the Management Regulation and, on the other, to illustrate the elements of continuity and discontinuity with the Dublin III Regulation and the previous reform proposals. The contribution is structured as follows: a first part traces the evolution of the Dublin system and its critical aspects. The reform is then framed in the context of the New Pact and the management regulation. It then proceeds with an examination of the elements of the reform that we consider most relevant. In particular, we focus on the changes to the criteria for attributing responsibility, on the introduction of obligations on the applicant for protection, on the notion of systemic deficiencies and, finally, on the judicial remedy against transfer.

LA RIFORMA DEL SISTEMA DUBLINO NEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO, TRA CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ COL PASSATO

di Francesca Rondine*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema di Dublino, la sua evoluzione e i suoi aspetti critici. – 3. La riforma del sistema Dublino nel Nuovo Patto: inquadramento generale. – 4. La riforma di Dublino nel regolamento gestione: un sistema “blindato”? – 5. Gli obblighi del richiedente durante la procedura, l’ampliamento dei suoi diritti e la precarizzazione del suo *status*. – 6. Il superamento della nozione di “carenze sistemiche”. – 7. I limiti al sindacato giurisdizionale avverso il trasferimento. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 22 maggio 2024 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il regolamento sulla gestione dell’asilo e dell’immigrazione¹. Il testo si inserisce nel quadro più generale della riforma introdotta col Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del 2020, che è intervenuta sull’assetto complessivo della regolamentazione dell’immigrazione e l’asilo nella UE². Il regolamento gestione, insieme agli altri atti legislativi approvati, è entrato in vigore venti giorni dopo la pubblicazione in G.U., ma sarà applicabile a partire dal mese di giugno del 2026.

Il pacchetto di riforme è stato definito come un “nuovo inizio”³, una svolta dal carattere paradigmatico, e arriva dopo un decennio caratterizzato da numerosi tentativi di riforma, rivelatisi fallimentari⁴. In particolare, il Nuovo Patto si pone l’obiettivo di superare i problemi e i contrasti tra Stati membri, considerati come “strutturali” nella gestione del fenomeno migratorio, cui negli ultimi anni l’Unione ha tentato di fornire risposte non sempre ritenute efficaci e all’altezza delle sfide. Lo scopo sarebbe, tra gli altri, quello di impostare un sistema basato su una rinnovata concezione del principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri, così come enunciato all’art. 80 TFUE, in modo da raggiungere una sempre più riuscita integrazione giuridico-politica tra Stati membri⁵.

A discapito di ciò, numerose voci critiche hanno sottolineato che la riforma, e il tenore degli strumenti da essa introdotti, sono rimasti segnati da temi che già da anni influenzano i dibattiti e le discussioni in materia, e che si sono definitivamente posti al centro dell’agenda

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale presso l’Università di Napoli l’Orientale. Il presente contributo si colloca nell’ambito delle attività del PRIN 2020 *MOBS – Mobilities, solidarities and imaginaries across the borders: the mountain, the sea, the urban and the rural as spaces of transit and encounters*.

1. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell’asilo e della migrazione (regolamento gestione d’ora in avanti).

2. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, 23.9.2020, COM(2020) 609 final.

3. *Ivi*, p. 1.

4. V. Chetail, *Looking beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System*, in *European Journal of Human Rights*, 2016, pp. 584-602.

5. *Ivi*, p. 4.

politica dell'Unione in concomitanza con la congiuntura del 2015, la c.d. "crisi migratoria"⁶. Non è infatti un caso che il Nuovo Patto espressamente dichiarò di sorgere dalle ceneri dell'Agenda europea del 2015, e non è parimenti fortuito che, come sottolineato in dottrina, numerosi strumenti e istituti recentemente approvati rappresentino una formalizzazione di prassi e procedure introdotte a partire dal 2015 come risposta alla "crisi" migratoria⁷.

Ebbene, proprio in ragione dei numerosi richiami alla necessità di istituire un sistema basato su una rinnovata "solidarietà" tra Stati membri, risulta difficile ignorare le molte evidenze che segnalano una visione del fenomeno migratorio, e della sua gestione, che vanno in senso opposto. Innanzitutto, l'impostazione generale delle riforme è senza dubbio orientata ad un inasprimento di dinamiche, prassi e esperienze già intraprese da diversi anni, quali la criminalizzazione dei movimenti secondari, la limitazione del diritto di asilo, il controllo delle frontiere e l'accelerazione delle espulsioni, il contenimento della mobilità alla frontiera dello spazio europeo, nonché la generalizzazione delle procedure di frontiera, prima eccezionali⁸.

In questo quadro va, a nostro parere, introdotto il regolamento sulla gestione dell'asilo e dell'immigrazione, che è parte dell'oggetto di questo lavoro. Il regolamento, tra le altre cose, ingloba i criteri ed i meccanismi per la ripartizione delle responsabilità in merito all'esame delle richieste di protezione internazionale, ossia, il c.d. "meccanismo di Dublino", in una più ampia strategia di gestione della migrazione e dell'asilo. Su tali premesse, il presente contributo intende esaminare, dapprima, la riforma del sistema Dublino, nel più ampio assetto del regolamento in questione; ci si concentrerà poi sugli elementi di continuità col "vecchio" regolamento Dublino, e le precedenti proposte di riforma, e su quelli di discontinuità. In particolare, il contributo esamina dapprima brevemente l'evoluzione del sistema Dublino, e ne inquadra la riforma più recente come parte del regolamento gestione. A questo punto, si valuta se, e come, cambia la gerarchia di criteri per l'attribuzione della competenza, insieme alle procedure di presa e ripresa in carico. Il contributo si focalizza poi sulle nuove norme relative agli "obblighi" del richiedente e alle relative sanzioni. In seguito, si esaminano le novità introdotte rispetto al concetto di "carenze sistemiche" nonché al sistema di ricorsi avverso le decisioni di trasferimento.

2. Il sistema di Dublino, la sua evoluzione e i suoi aspetti critici

Il sistema di Dublino, insieme a Schengen, è considerato come uno dei pilastri della politica di immigrazione e asilo e della UE, nonché una delle sue pietre miliari. Esso nasce,

6. Tra gli altri, A. Di Pascale, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in Eurojus.it, 28.9.2020; P. De Pasquale, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Più ombre che luci*, in *I Post* di AISDUE, 1.2020, p. 1 ss.; C. Favilli, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in Questionegiustizia.it, 2.10.2020 e M. Borraccetti, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?*, in questa *Rivista*, n. 1.2021.

7. Nuovo patto, p. 1; G. Campesi, *Normalising the hotspot approach. An Analysis of the Commission's Most Recent Proposals*, in S. Carrera, D. Curtis, A. Geddes (a cura di), *Twenty Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Firenze, 2020, p. 93 ss.; L. Jakuleviciene, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedure at the EU external borders*, *eumigrationlawblog*, 27 ottobre 2020; P. De Pasquale, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?*, in *Quaderni Costituzionali*, 4.2020, p. 5 ss.

8. G. Morgese, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Annali AISDUE*, 2021, p. 435 ss.; ID, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa*, in *Quaderni Costituzionali*, 4.2024, p. 93.

come noto, dapprima nell'ambito della cooperazione intergovernativa, in forma di accordo internazionale, introdotto in quanto corollario al sistema Schengen, anch'esso nato nell'arena intergovernativa nel 1985 con l'Accordo di Schengen e dettagliato nel 1990, con la Convenzione di applicazione degli accordi di Schengen. A riprova della stretta connessione tra i due sistemi, già la Convenzione di Schengen del 1990 istituiva un sistema di ripartizione delle competenze per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da uno straniero in uno degli Stati parte (capitolo 7, artt. 28 ss.)⁹.

Alcuni sostengono che lo scopo di Schengen e quello di Dublino sono inconciliabili: Schengen istituisce uno spazio di libera circolazione mentre Dublino limita la circolazione di alcuni soggetti¹⁰. Altri hanno evidenziato come, al contrario, i due sistemi perseguono scopi complementari: da un lato, quello di attribuire un diritto alla libera circolazione ad alcuni soggetti aventi un determinato *status*, e, dall'altro, limitarne la portata per altri soggetti, ossia, quelli che non soddisfano i criteri di ingresso nel suddetto spazio ma devono comunque esservi ammessi in virtù di obblighi internazionali¹¹.

La Convenzione di Dublino del 1990 riprendeva e sviluppava il capitolo 7 della Convenzione di Schengen, ed entrava in vigore nel 1997. Essa è stata successivamente incorporata nel diritto dell'Unione e così sostituita dal c.d. regolamento Dublino II, contestualmente alla prima fase del CEAS avviata col Trattato di Amsterdam, che ha ricondotto la materia nell'alveo delle politiche dell'Unione e, segnatamente, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Infine, in corrispondenza della seconda fase del CEAS, al regolamento Dublino II è succeduto il c.d. regolamento 604/2013, anche noto come regolamento Dublino III¹².

I due obiettivi principali del sistema Dublino sono, nel tempo, rimasti invariati: il primo è quello di definire criteri di allocazione della responsabilità chiari ed esaustivi per le domande di protezione internazionale presentate in uno degli Stati membri; il secondo è quello di garantire che per ogni domanda presentata vi sia uno Stato membro che la prende in carico (rapporto 1:1), a tutela sia dello spazio Schengen che dei richiedenti protezione. Da ciò discendono ulteriori due finalità perseguite dal regolamento, ossia, evitare il c.d. "*asylum shopping*" ed il fenomeno dei "rifugiati in orbita", e dunque, scongiurare i c.d. movimenti secondari dallo Stato membro ritenuto competente agli altri Stati membri¹³. Sarebbe

9. G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Quaderni Costituzionali*, 1.2020, p. 97 ss.; C. Favilli, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 1.2021, p. 85 ss.; S. Montaldo, *Ripensare il sistema Dublino*, in *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2021, p. 231 ss.

10. In particolare, B.E. Tonoletti, *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 55 ss.; C. Favilli, *Schengen e Dublino: una convivenza impossibile?*, in M. Savino (a cura di) *Per una politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, Edizioni Fondazione Basso, p. 33 ss., secondo la quale avendo finalità opposte, i due sistemi sarebbero forieri di "cortocircuiti" normativi.

11. Per una ricostruzione storica, si veda S. Paoli, *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Milano, Le Monnier, 2018; in questo senso, A. Sciarba, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Verona, Ombre Corte, 2009; B. Kasperek, *Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime*, in H. Bauder, C. Matheis (a cura di), *Migration Policy and Practice: Interventions and Solutions (Migration, Diasporas and Citizenship)*, Palgrave Macmillan, Londra, 2016.

12. Regolamento (UE) n. 604/2013 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.

13. T.M. Moschetta, *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino*, in Federalismi.it, 1.2018.

precisamente per evitare i movimenti secondari ed evitare incertezze nell'individuazione della competenza per la domanda di asilo che la procedura Dublino prevede una prima fase che mira a stabilire lo Stato membro competente e una seconda fase in cui si realizza il trasferimento del soggetto presso tale Stato.

Gli scopi appena illustrati, come noto, sono perseguiti attraverso la previsione di una gerarchia di criteri di allocazione della competenza, che, nel regolamento Dublino III in forza sino al giugno 2026, sono elencati all'art. 7. Tali criteri enunciano dei fattori di collegamento gerarchicamente ordinati, che possono essere così raggruppati: una prima categoria è quella volta a preservare i legami familiari del richiedente; una seconda che contempla situazioni in cui il richiedente abbia già un visto o un permesso di soggiorno rilasciati da uno Stato membro; infine, le regole applicate in assenza di legame fra il richiedente ed uno Stato membro.

Una disciplina specifica, in deroga alla gerarchia di criteri, è dedicata ai minori non accompagnati. A seguito della riforma del regolamento Dublino II, e in applicazione del principio del "superiore interesse del minore", infatti, il regolamento Dublino III permette ai minori stranieri non accompagnati di recarsi nello Stato membro dove sono presenti legalmente un familiare, fratello, sorella o un parente¹⁴. Inoltre, il par. 4 dell'articolo dispone che in mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (sul punto, *infra*).

Venendo alla gerarchia "ordinaria" dei criteri, è opportuno chiarire che, nell'attuale sistema Dublino III, i legami familiari si limitano a quelli intercorrenti tra il richiedente e un "familiare", purché le relazioni personali fossero già costituite nel Paese di origine. Ai sensi dell'art. 2, lett. g) la nozione di familiare comprende il coniuge, il partner con cui vi sia una relazione stabile – purché 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 – e i figli minori non coniugati. Nel caso in cui il richiedente sia un minore non coniugato, familiari sono anche il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il minore secondo la legge o la prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto.

Il secondo nucleo di criteri si riferisce a tutte quelle situazioni in cui il richiedente è presente sul territorio dell'Unione in virtù della concessione di un titolo di soggiorno o di un visto da parte di uno Stato membro, o dall'eventualità in cui il richiedente sia stato esentato dal visto da parte di uno Stato membro. In tali casi, la responsabilità rimarrà incardinata nello Stato membro in questione anche oltre il termine di validità dei titoli sopra citati: entro il limite di due anni dalla scadenza dei titoli di soggiorno o sei mesi in caso di visti.

Ultimo criterio in ordine di enunciazione, che funge da clausola di chiusura, teoricamente residuale, è quello dello Stato membro di primo ingresso, in virtù della quale lo Stato membro competente corrisponde a quello nel cui territorio il richiedente ha fatto ingresso irregolarmente nell'Unione europea. Il criterio in parola, sino al regolamento Dublino III, rimane valido fino al termine di 12 mesi dall'attraversamento irregolare della frontiera.

Infine, il regolamento completa la gerarchia di criteri con due clausole, di cui al capo IV. La prima, ex art. 16, consente agli Stati di lasciare insieme o ricongiungere il richiedente laddove intercorra un rapporto di dipendenza dall'assistenza di un figlio, fratello o genitore

14. Ai sensi dell'art. 2, lett. h, i parenti sono 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.

legalmente residente in uno degli Stati membri o laddove un figlio, un fratello o un genitore legalmente residente in uno degli Stati membri sia dipendente dall'assistenza del richiedente, a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata. La seconda, di cui all'art. 17, consente a ciascuno Stato membro di esaminare una domanda di protezione internazionale anche se tale esame non gli compete.

Nonostante, come detto, sia considerato come uno dei pilastri del sistema europeo comune di asilo, e sebbene la struttura e il funzionamento del sistema così istituito siano rimasti sostanzialmente invariati negli anni, il sistema di Dublino ha sin da subito rivelato la sua inefficienza rispetto ai fini dichiarati. Ciò per diverse ragioni: alcuni sostengono che l'inefficienza dipenda dal fatto che il criterio residuale, ossia, quello del primo ingresso, sia di fatto quello più frequentemente applicato, generando una iniqua distribuzione dei richiedenti protezione nello spazio europeo, e, dunque, una iniqua ripartizione degli oneri, in contrasto col principio di solidarietà che governa il diritto UE¹⁵.

Tale motivazione, a parere di chi scrive, spiega solo in parte le cause dell'inefficienza del sistema. Invero, da quando è stato istituito il sistema Schengen-Dublino, gli Stati membri che hanno ricevuto il maggior numero di domande di protezione internazionale sono stati la Germania e la Francia, con l'Italia in coda al terzo posto¹⁶. In totale, peraltro, il numero di richieste di presa e ripresa in carico supera ampiamente il numero di trasferimenti concretamente effettuati¹⁷.

Come rimarcato dalla Commissione europea stessa nella proposta di riforma del 2016, il regolamento Dublino, concretamente, non produce alcun effetto redistributivo e non evita il fenomeno che dalle origini si prefigge di scongiurare, quello delle domande di asilo multiple e dei richiedenti asilo "in orbita"¹⁸. Sono infatti numerosi i casi di richiedenti protezione che, nel tentativo di sfuggire alle maglie di regole del regolamento, si sottraggono ripetutamente al trasferimento nello Stato membro competente, spostandosi in altri Stati membri, oppure si muovono verso altri Stati pochi giorni dopo l'avvenuto trasferimento¹⁹.

15. G. Montaldo, cit.; J-P. Brekke, G. Brochmann, *Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation*, in *Journal of Refugee Studies*, 2014, pp. 1-18; M. Di Filippo, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo nell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, 1.2015, p. 47 ss.; P. De Pasquale, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2.2018, p. 267 ss.

16. Ciò comporta che, chiaramente, Francia e Germania siano i due Paesi dai quali provengono il maggior numero di richieste di presa e ripresa in carico ai sensi del regolamento. Allo stesso tempo, tuttavia, la Germania è il Paese che riceve il maggior numero di trasferimenti in entrata, seguito da Austria, Francia e Paesi Bassi. Eurostat, *Statistics on countries responsible for asylum applications (Dublin Regulation)*, 2023.

17. *Ivi*, 18.6910 richieste contro 16.896 trasferimenti nel 2023. Secondo C. Favilli, infatti «Sebbene i dati forniscano un quadro complesso da decifrare, con numerose richieste di protezione internazionale presentate anche negli Stati interni dell'Unione, la rigidità dei criteri e la loro applicazione concreta hanno contribuito negli anni a creare forti tensioni tra gli Stati membri», cfr. *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 279 ss. È chiaro che incombe sullo Stato membro di primo ingresso primariamente l'obbligo di identificazione del richiedente ai sensi del regolamento 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali.

18. Proposta di regolamento del 4 maggio 2016, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), COM(2016) 270, ma anche il rapporto della Commissione europea, *Evaluation of the implementation of the Dublin III*, 18 marzo 2016.

19. C. Favilli, *Schengen e Dublino: una convivenza impossibile?*, cit.; ID, *La crisi del Sistema Dublino*, cit.; M. Tazzioli, *Governing migrant mobility through mobility: Containment and dispersal at the internal frontiers of Europe*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 1.2020, p. 3 ss.; Commissione europea, *Evaluation of the Dublin III Regulation. Final report*, 4 dicembre 2015, p. 7, in cui si evidenzia come diversi richiedenti asilo, pur di sottrarsi al regolamento Dublino, tentavano di compromettere i loro polpastrelli per sfuggire all'identificazione e alla raccolta delle loro impronte digitali.

A nostro avviso, tale inefficienza non è causata esclusivamente dal carattere indubbiamente iniquo del sistema di ripartizione delle competenze. Anche qualora tale riparto seguisse criteri maggiormente “redistributivi” tra Stati membri, il sistema continuerebbe a fondarsi sulla radicale negazione della possibilità, per il richiedente protezione, di scegliere il suo Paese di destinazione, trovandosi quindi assoggettato a un meccanismo che prescinde totalmente dalla sua volontà. Infatti, una volta incardinata la competenza presso uno specifico Stato membro, il richiedente sarà costretto a rimanervi anche una volta riconosciuta la protezione, e non potrà muoversi verso un altro Stato membro se presentando una domanda di ammissione secondo le norme dello Stato in questione²⁰. Ciò è confermato dal fatto che, come osservava il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 2016, attualmente gli Stati membri riconoscono le decisioni in materia di asilo adottate da altri Stati membri solo quando sono negative, ma non quelle positive, immobilizzando, dunque, i titolari di *status* nel Paese competente ai sensi del sistema Dublino²¹.

Date le sue evidenti disfunzioni, il regolamento è stato, in numerose occasioni, sia l’oggetto di proposte di riforma, che di tentativi di “correzione”, realizzati attraverso l’introduzione di meccanismi di redistribuzione degli oneri, che non hanno mai, tuttavia, superato la sua impostazione di fondo, né, in ogni caso, il criterio del primo ingresso²².

Nel 2016, la Commissione europea presentava una proposta di riforma che si prefiggeva di risolvere tali questioni attraverso un ulteriore inasprimento del sistema (*infra*)²³. Gli emendamenti proposti dal PE si collocavano in un paradigma in parte diverso, che tentava di superare il criterio del “primo ingresso”²⁴. Proprio tali emendamenti avevano determinato dapprima un sostanziale stallo, e poi un graduale abbandono della proposta, ratificato dalla

20. D. Vitiello, *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe*, in *European Papers*, 7.2022, p. 15 ss.; M. Di Filippo, *La circolazione dello straniero nel diritto dell’Unione europea: una geometria variabile di diritti e garanzie*, in *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, a cura di M. Di Filippo, A.M. Calamia, M. Gestri, Padova, CEDAM, 2012, p. 159 ss.

21. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell’UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)), reperibile all’indirizzo http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-20160102&language=IT&ring=A8-2016-0066_punti_33-38.

22. Il contributo non esaminerà i numerosi esperimenti di “ricollocazione” dei richiedenti, per i quali si rimanda a M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in questa *Rivista*, n. 1.2015; S. Montaldo, cit.; G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino*, cit.; ID, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria, il gattopardismo degli Stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina*, 30 giugno 2022, in *Quaderni AISDUE*, 2.2022, p. 289 ss.

23. Cfr., M. Di Filippo, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in SIDIBlog, 12.05.2016, sidiblog.org; D. Vitiello, *Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement «Dublin IV»*, in *European Papers*, 2016, p. 1235; G. Morgese, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, E. Triggiani, F. Cherubini, E. Nalin, I. Ingravallo, R. Virzo (a cura di), Bari, Cacucci, 2017, p. 471 ss.

24. Gli emendamenti del PE proponevano di sostituire il criterio del primo ingresso con un meccanismo secondo il quale il richiedente, qualora privo di legami con lo Stato membro, avrebbe potuto scegliere lo Stato membro di ricollocazione fra i quattro che, in quel frangente, stessero gestendo il numero di domande di protezione più basso. Cfr. F. Maiani, C. Hruschka, *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20.12.2017, eumigrationlawblog.eu; G. Morgese, *La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali*, in M. Savino (a cura di), *Per una credibile politica europea dell’immigrazione e dell’asilo*, Roma, Edizioni Fondazione Basso, 2018, p. 38, p. 41.

riforma recentemente approvata, che fa tabula rasa dell'impostazione parlamentare in favore di un irrigidimento del sistema²⁵.

3. La riforma del sistema Dublino nel Nuovo Patto: inquadramento generale

Prima di procedere con l'analisi della riforma del sistema Dublino, è opportuno inquadrarla nel regolamento gestione, che lo incorpora. A sua volta, il regolamento gestione va letto nel quadro della riforma strutturale proposta dal Nuovo Patto del 2020, specialmente con riguardo ad alcuni degli atti legislativi recentemente adottati. Le misure varate, come detto, seguono una logica d'insieme e sono strettamente interconnesse: ognuna di esse, infatti, rappresenta una componente di un sistema di gestione dei flussi migratori che viene definito "integrato".

Quanto al primo livello, quello del regolamento gestione, di cui il sistema Dublino è parte, esso si propone di stabilire un "approccio globale" alla gestione dell'asilo e della migrazione²⁶, che tiene conto delle c.d. componenti "interne" ed "esterne" del fenomeno. L'approccio globale è concepito sia come una necessità al fine di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, che in quanto una impostazione che sostiene la solidarietà e l'equa ripartizione degli oneri di gestione tra gli Stati membri²⁷.

Ai sensi dell'art. 1 del regolamento, esso ha un triplice obiettivo: a) instaurare un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione nell'Unione e per il funzionamento del sistema europeo comune di asilo; b) istituire un meccanismo di solidarietà; c) stabilire i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. L'art. 3 introduce l'idea di "approccio globale alla gestione dell'asilo e dell'immigrazione", basato sul principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri. Le finalità di tali azioni perseguono due obiettivi: assicurare la coerenza delle politiche relative alla gestione dell'asilo e della migrazione e dei flussi migratori verso l'Unione, e trattare le pertinenti rotte migratorie e i movimenti non autorizzati tra gli Stati membri.

L'art. 4 elenca le componenti interne dell'approccio globale, tra le quali rientra anche l'obiettivo del precedente regolamento 604/2013, ossia, quello di determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (art. 4, lett. e), nonché quello di instaurare misure efficaci intese a ridurre gli incentivi e prevenire i movimenti non autorizzati di cittadini di Paesi terzi e apolidi tra Stati membri (lett. f). L'art. 5 definisce ed elenca le componenti esterne dell'approccio globale, che ruotano primariamente attorno alla stretta cooperazione dell'Unione europea e degli Stati membri con i Paesi terzi interessati a livello bilaterale, regionale, multilaterale e internazionale. In realtà, coerentemente con l'idea di istituire un "approccio integrato", la componente esterna dell'approccio globale è legata a quella interna, nella misura in cui essa contribuisce alla realizzazione del principio di solidarietà e del meccanismo di solidarietà istituito dal regolamento. Come si legge all'art. 5, lett. b, infatti, la cooperazione con i Paesi terzi persegue, tra gli altri, lo scopo di sostenere i partner che ospitano un gran numero di migranti e rifugiati bisognosi di protezione e sviluppare le loro capacità operative di gestione della migrazione, dell'asilo e delle frontiere.

25. S. Montaldo, cit., p. 245; L. Rizza, *La riforma del sistema Dublino. Esperimenti di solidarietà*, in questa Rivista, n. 1.2018.

26. Considerando 2; art. 3.

27. Consideranda 2, 3.

Il regolamento gestione, che ingloba il sistema di Dublino tra le sue componenti interne, fa parte, come detto, di una più ampia strategia di controllo dei flussi, specialmente quelli “irregolari” o, meglio, quelli che includono i cittadini di Paesi terzi privi di autorizzazione all’ingresso sul territorio degli Stati membri. Invero, tra le componenti interne dell’approccio globale così come elencate all’art. 5 del regolamento gestione figura non solo la necessità di inibire i movimenti secondari e la rapida identificazione dello Stato membro competente, ma anche la connessa gestione efficace delle frontiere esterne²⁸. La necessità di prevenire i movimenti secondari è perseguita non solo attraverso l’inasprimento dei criteri di attribuzione della competenza, ma, ancor prima, attraverso l’istituzione di procedure di frontiera e dalla loro espansione. Come noto, il Nuovo Patto introduce una “procedura integrata di frontiera”, composta da tre segmenti procedurali: lo *screening* dei cittadini di Paesi terzi privi di autorizzazione all’ingresso e l’identificazione della procedura adeguata, l’eventuale procedura accelerata di asilo alla frontiera e, infine, il rimpatrio alla frontiera²⁹. La procedura in parola si applicherà alla maggior parte dei cittadini di Paesi terzi che giungono alla frontiera privi di autorizzazione all’ingresso o a seguito di operazioni di ricerca e soccorso³⁰.

In linea con la necessità di inibire i movimenti secondari, la procedura integrata di frontiera ha la caratteristica di essere svolta interamente presso la frontiera esterna, determinando un obbligo di permanenza presso le zone di frontiera per i cittadini di Paesi terzi privi di autorizzazione all’ingresso. Tale categoria comprende anche i richiedenti protezione internazionale soggetti alla procedura di frontiera: essi, infatti, non sono autorizzati a fare ingresso sul territorio dello Stato membro. La mancanza di autorizzazione

28. Così come definita all’art. 3 del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU L 295 del 14.11.2019, p. 1).

29. La procedura è istituita attraverso i seguenti regolamenti: regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione; regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera; regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. Si consenta di rinviare, sulla “nuova” procedura integrata di frontiera a: F. Rondine, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, p. 83 ss. e F. Rondine, *L’istituzionalizzazione di un regime frontaliero “dell’ammissione” dei cittadini di Paesi terzi nello spazio giuridico europeo: tra norma e eccezione*, in *FSJ*, 2.2024, p. 349 ss.; così come a L. Marin, *La riforma del regolamento “procedure” ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, p. 305 ss.; e a M. Lanotte, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l’ultimo tassello della “procedura di frontiera” previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, p. 489 ss.

30. In particolare, la procedura di screening riguarderà tutti i cittadini di Paesi terzi privi di autorizzazione all’ingresso, con lo scopo di indirizzarli alla procedura adeguata; la procedura di asilo alla frontiera, invece, si applicherà nei seguenti casi: se si ritiene che il richiedente abbia intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti, o sussistono evidenti motivi per ritenere che il richiedente abbia nascosto un documento d’identità o di viaggio per evitare l’accertamento della sua identità o cittadinanza; se sussistono fondati motivi per considerare che il richiedente sia un pericolo per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico degli Stati membri; infine, se il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l’Unione, pari o inferiore al 20% (art. 45, regolamento procedure, che fa riferimento ai casi previsti all’art. 43 (1), quando ricorra una delle circostanze di cui all’art. 42 (1), lett. c), f) o j) reg. (UE) 2024/1356.

implica un'impossibilità, per questi ultimi, di spostarsi dalla zona di frontiera, dunque una limitazione della loro libertà di circolazione che, in alcuni casi, può tramutarsi in una privazione della libertà personale³¹. La procedura integrata di frontiera, dunque, mira a scoraggiare e prevenire i movimenti secondari, ancor prima che il richiedente sia immesso nella procedura Dublino, immobilizzando la persona nello stato di primo ingresso. Ci sembra scontato notare che, sebbene la procedura in questione si applichi in tutti gli Stati membri, essa graverà principalmente su quegli Stati che ricevono il maggior numero di ingressi irregolari nel territorio dell'Unione, ossia, gli Stati in cui la competenza per le domande di protezione internazionale si radica più di frequente in ragione del criterio del primo ingresso³².

Le regole di attribuzione delle competenze per la domanda di protezione inglobate nel regolamento gestione intervengono in quanto componente che segue lo *screening* e la procedura di frontiera, ove non sia stata adottata una decisione di rimpatrio alla frontiera, andando ad immobilizzare, o meglio, vincolare ulteriormente il richiedente protezione che giunge nell'Unione privo di autorizzazione all'ingresso nello Stato di primo ingresso.

4. La riforma di Dublino nel regolamento gestione: un sistema “blindato”?

Come spiegato (*infra*, par. 2), il sistema di Dublino introduce una gerarchia di criteri funzionali a individuare la competenza in capo a uno Stato membro. Si è detto che la proposta di riforma del 2016 così come modificata dal PE avanzava un, seppur limitato, superamento della logica del sistema Dublino, inserendo la possibilità per i richiedenti protezione di scegliere il Paese di stabilimento in un ventaglio di opzioni determinato sulla base di alcuni criteri, in sostituzione alla regola dello Stato membro di primo ingresso³³. Tale superamento non è stato incorporato nel regolamento approvato quest'anno che, specialmente con riguardo ad alcuni elementi, inasprisce i meccanismi già esistenti³⁴.

Innanzitutto, l'art. 38 chiarisce lo Stato membro cui spetta la procedura di determinazione della competenza è quello in cui è registrata per la prima volta una domanda di protezione internazionale o lo Stato membro di ricollocazione, che avviano la procedura senza indugio. Tale responsabilità rimane radicata in tale Stato anche qualora il richiedente fugga. Si legge infatti all'art. 38, par. 2, che se il richiedente fugge, lo Stato membro in cui è registrata per la prima volta una domanda o, se del caso, lo Stato membro di ricollocazione prosegue la procedura di determinazione dello Stato membro competente. Parallelamente, l'art. 17, par. 1, chiarisce che la domanda di protezione internazionale è fatta e registrata nello Stato membro di primo ingresso oppure (par. 2), nello Stato membro che gli ha rilasciato un visto o un titolo di soggiorno.

Partiamo, dunque, proprio dalla gerarchia delle competenze, ora incorporata nella parte III, capo II, artt. 2 ss. del regolamento gestione. L'art. 24, par. 1, ribadisce che la

31. Sul punto, e più diffusamente sul paradigma emergente dalla riforma introdotta col “Nuovo patto”, si consenta di rinviare a E. Celoria, F. Rondine, *Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal Regolamento Accertamenti, dal Regolamento Procedure e dalla Direttiva Accoglienza del Patto europeo su migrazione e asilo*, in questo numero della Rivista.

32. S. Montaldo, cit., p. 246.

33. Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

34. S. Montaldo, cit., p. 249; P. De Pasquale, *Pensando al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sullo Stato membro competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, pp. 115 ss.

determinazione dello Stato membro competente avviene sulla base della situazione esistente al momento in cui la domanda di protezione internazionale è stata registrata per la prima volta in uno Stato membro.

Le prime modifiche che vanno nella direzione di un inasprimento delle norme esistenti riguardano le regole di attribuzione delle competenze quando siano coinvolti minori stranieri non accompagnati. L'art. 25, par. 1, diversamente dal suo corrispondente nel regolamento Dublino III, indica che laddove il richiedente sia un minore non accompagnato, si applicano soltanto i criteri stabiliti nel presente articolo, nell'ordine in cui sono enunciati. Ancora, diversamente da quanto prescritto dal regolamento Dublino III, l'art. 25, par. 4, stabilisce che in mancanza di un familiare, un fratello o una sorella o un parente, è competente lo Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato è stata registrata per la prima volta, se ciò è in linea con l'interesse superiore del minore.

Ciò segna un passo indietro rispetto alla precedente disciplina. Ricordiamo che il regolamento Dublino III prevede che in mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. La norma era stata introdotta, senza mai essere del tutto chiarita, a seguito della riforma del regolamento Dublino II e in attesa della pronuncia della Corte di giustizia nel caso *M.A.*³⁵ che riguardava precisamente un gruppo di minori stranieri non accompagnati che si erano spostati dallo Stato membro competente ad altro Stato membro e chiedevano che la loro domanda fosse esaminata dal secondo. La Corte stabilì che, nel caso di un «minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, che ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro la norma designa come Stato membro competente lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo»³⁶, per cui il superiore interesse del minore, secondo la Corte, vieta(va) il trasferimento di un minore verso gli altri Stati membri.

La *ratio* era quella di evitare di sottoporre il minore non accompagnato, considerato soggetto particolarmente vulnerabile, ad un prolungamento eccessivo della procedura Dublino «il che implica che, in linea di principio, essi non siano trasferiti verso un altro Stato membro»³⁷. Circa un anno dopo la pronuncia, la Commissione europea propose il testo di revisione dell'art. 8, par. 4, che modificava il regolamento Dublino III coerentemente con la sentenza in *M.A.*³⁸. La proposta della Commissione, tuttavia, non incontrò mai l'approvazione

35. Corte di giust., 6.6.2013, *M.A.*, C-648/11.

36. *Ivi*, par. 66.

37. *Ivi*, par. 55.

38. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro /COM/2014/0382 final -2014/0202 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52014PC0382>. Ai sensi dell'art. 1 della proposta, l'art. 8, par. 4, del regolamento Dublino andava modificato come segue: «Qualora il richiedente di cui al paragrafo 4-*bis* si trovi nel territorio di uno Stato membro in cui non ha presentato domanda, tale Stato membro informa il minore non accompagnato del diritto di presentare domanda e gli offre l'effettiva possibilità di presentarla nel suo territorio. Se il minore non accompagnato di cui al primo comma presenta domanda nello Stato membro in cui si trova, tale Stato membro diventa competente per l'esame della domanda, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. Se il minore non accompagnato di cui al primo comma non presenta domanda nello Stato membro in cui si trova, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato l'ultima domanda, a meno che ciò sia in contrasto con l'interesse superiore del minore».

del Consiglio e, già in quella successiva, del 2016, la Commissione segnalava un orientamento di senso opposto, che ha trovato piena realizzazione quest'anno, nella formulazione della norma sopra richiamata (art. 25, par. 4)³⁹. Sebbene il principio del superiore interesse del minore continui, chiaramente, ad orientare l'applicazione della disposizione, sembra possibile affermare che la formulazione dell'art. 25, par. 4, del regolamento, sia inconciliabile con quanto invece affermato dalla giurisprudenza sopra richiamata. Come osservato in dottrina, è auspicabile un intervento della Commissione in merito, ormai possibile solo con un eventuale atto delegato, che specifichi ulteriori condizioni e modalità per l'applicazione della norma, al fine di conciliarla con la giurisprudenza della Corte di giustizia e con l'interpretazione data al superiore interesse del minore⁴⁰.

Quanto alla gerarchia ordinaria di criteri, il primo fattore di collegamento, quello relativo alla presenza di familiari, è modificato in senso ampliativo, per due ragioni. In primo luogo, non limita più la possibilità di ricongiungimento ai soli familiari beneficiari o richiedenti protezione internazionale, ma sono inclusi anche i familiari con permesso di soggiorno di lungo periodo (art. 26). L'art. 2, par. 8 del regolamento gestione, inoltre, non restringe più i legami familiari a quelli formati nel Paese di origine, rientrando così nella definizione anche quelli sorti successivamente, purché prima di raggiungere il territorio degli Stati membri⁴¹.

Il secondo fattore di collegamento, ossia il rilascio di un visto o di un titolo di soggiorno, è parimenti soggetto a modifiche, incluse all'art. 29: per i titoli di soggiorno, è esteso a tre anni il periodo successivo alla scadenza dei documenti in cui la competenza rimane in capo allo Stato membro emittente; per i visti, è anche esteso a diciotto mesi (prima, rispettivamente, due anni e sei mesi).

L'art. 30 del nuovo regolamento introduce un criterio inedito, da tempo promosso e discusso in dottrina⁴², stabilendo un nuovo fattore di collegamento che valorizza eventuali soggiorni pregressi in uno Stato membro per motivi di studio. In particolare, secondo l'art. 30, par. 1, se il richiedente è in possesso di un diploma o di una qualifica rilasciati da un istituto di istruzione stabilito in uno Stato membro, tale Stato membro è competente per

39. Secondo la proposta della Commissione del 2016, infatti «In mancanza di un familiare o di un parente [...] 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 nell'interesse superiore del minore». La Commissione LIBE, in risposta alla proposta della Commissione, proponeva invece la seguente formulazione: «In mancanza di un familiare o di un parente di cui ai paragrafi 2 e 3, e se non si applicano altri criteri di cui ai capi III e IV, in particolare l'articolo 19, lo Stato membro competente è determinato sulla base del meccanismo di assegnazione di cui al capo VII, purché al minore sia sempre garantito il diritto di scelta tra gli Stati membri di assegnazione a norma dell'articolo 36, paragrafo 1-*quater*. È opportuno che preceda la decisione sullo Stato membro competente una valutazione multidisciplinare dell'interesse superiore del minore, anche nel caso di assegnazione». Come evidente, la norma non è stata incorporata nel regolamento gestione, che ha invece seguito l'impostazione della Commissione.

40. T.M. Moschetta, *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020; F. Di Gianni, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la protezione dei minori migranti*, in *FSJ*, 2.2021, p. 119.

41. L'ampliamento della definizione è comune ad altri atti legislativi, quali la nuova direttiva accoglienza e il regolamento qualifiche, sui quali si rinvia a A. Voinich, cit., p. 214, e S. Amadeo, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, p. 8.

42. M. Di Filippo, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. Mitsilegas, V. Moreno-Lax, N. Vavoula (eds.), *Securitisating asylum flows. Deflection, criminalization and challenges for human rights*, Brill, Leiden, 2020, 223.

l'esame della domanda di protezione internazionale, a condizione che la domanda sia registrata meno di sei anni dopo il rilascio del diploma o della qualifica⁴³.

Infine, l'ultimo criterio di collegamento, quello dello Stato membro di primo ingresso, viene confermato e inasprito. Ai sensi del par. 1, dunque, quando il richiedente ha varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, il primo Stato membro in cui entra il richiedente è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. I tempi di decorrenza per la cessazione della competenza sono allungati: dai dodici mesi previsti dal regolamento Dublino III, ora la competenza cessa se la domanda è registrata più di venti mesi dopo la data di attraversamento della frontiera. Il termine è ridotto quando l'ingresso irregolare avviene a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (SAR): in tal caso, la competenza cessa se la domanda è presentata dodici mesi dopo lo sbarco. Dello stesso tenore è la decisione di eliminare la cessazione della competenza nel caso in cui il richiedente ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, così come previsto dall'art. 13, par. 2, del regolamento Dublino III.

A fronte di un inasprimento del criterio del primo ingresso, la riforma introduce una mitigazione di tale competenza attraverso alcuni meccanismi correttivi. In primo luogo, l'art. 37 che disciplina la cessazione delle competenze, prevede che l'obbligo di riprendere in carico il richiedente protezione cessa quando siano trascorsi quindici mesi dalla data del rigetto della domanda di protezione internazionale nel contesto di una procedura di frontiera *ex reg.* 2024/1348. Inoltre, il regolamento prevede un meccanismo di ricollocazione permanente, non più *ad hoc*, parte del nuovo meccanismo di solidarietà⁴⁴. Le clausole discrezionali subiscono un appena percettibile ampliamento: l'art. 34 (persone a carico, *ex art.* 16 *reg.* Dublino III), include nelle cause di dipendenza dall'assistenza del richiedente o del familiare anche la malattia mentale o fisica grave, una grave disabilità, e un grave trauma psicologico⁴⁵.

I tempi per la cessazione della competenza sono parimenti allungati. Così, ai sensi dell'art. 37, par. 4, lo Stato membro non sarà più responsabile se è possibile dimostrare che il richiedente si è allontanato dal territorio degli Stati membri per un periodo di almeno nove mesi (prima, cinque mesi). Ugualmente, i termini per il trasferimento sono prolungati: rimane quello di sei mesi in condizioni ordinarie e di un anno in caso di trattenimento, mentre aumenta a tre anni in caso di fuga o mancanza di idoneità fisica al trasferimento (prima diciotto mesi).

Infine, come accennato, alcune modifiche sono stata apportate nell'ottica di velocizzare e razionalizzare le procedure di presa e ripresa in carico, nonché quelle di trasferimento.

43. Ai sensi del par. 2, se il richiedente possiede più diplomi o qualifiche rilasciati da istituti di istruzione di diversi Stati membri, la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale è assunta dallo Stato membro che ha rilasciato il diploma o la qualifica a seguito del periodo di studio più lungo o, se i periodi di studio sono identici, dallo Stato membro in cui è stato ottenuto il diploma o la qualifica più recente.

44. Sul quale non ci si soffermerà in questo contributo. Per una disamina più approfondita del tema, si veda F. Buonmenna, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024, p. 1 ss.

45. Oltre a gravidanza, maternità recente e grave disabilità. La clausola discrezionale rimane pressoché invariata nella sua formulazione. La Corte di giustizia ha, peraltro, costantemente negato la sussistenza di un obbligo di applicare la clausola discrezionale anche qualora il trasferimento sia impraticabile a causa di carenze sistemiche; cfr. Corte di giust., 16.2.2017, C.K., C-578/16, par. 88; Corte di giust., 30.11.2023, *Ministero dell'Interno (Brochure commune – Refoulement indirect)*, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, cit.; Corte di giust., 18.4.2024, *AHY*, C-359/22.

Quanto alla presa in carico, lo Stato membro richiedente ha a disposizione due mesi dalla data di registrazione della domanda per inoltrare la richiesta, che si riducono a un mese in caso di riscontro positivo in Eurodac (prima i termini erano di tre mesi e due mesi rispettivamente). Parimenti, la risposta alla richiesta è ridotta a un mese e a due settimane in caso di riscontro positivo in Eurodac o VIS (non più due mesi e un mese, come nel regolamento Dublino III). Quanto alla procedura di ripresa in carico, il regolamento gestione sostituisce la “richiesta” con una mera “notifica” con cui lo Stato membro richiedente informerà lo Stato membro competente della sua responsabilità⁴⁶. I termini per la presentazione di tale notifica sono ridotti da due mesi (termine precedente per l’invio della richiesta di ripresa in carico) a due settimane. Diversamente dal regolamento precedente, il mancato inoltro della notifica allo spirare delle due settimane non comporta la decadenza della competenza e il suo radicamento sullo Stato membro richiedente. Al contrario, la competenza rimane inalterata e incombente sullo Stato membro richiesto. Ai sensi dell’art. 41, par. 1, «La mancata notifica di ripresa in carico entro tale termine lascia impregiudicato l’obbligo per lo Stato membro competente di riprendere in carico l’interessato».

Ciò implica che lo Stato membro richiesto non potrà più obiettare allo Stato membro richiedente lo spirare dei termini per la notifica. Infatti, ai sensi dell’art. 41, par. 3, lo Stato membro richiesto potrà confutare la sua competenza alludendo esclusivamente agli elementi di cui all’art. 37 (cessazione delle competenze), oppure che la notifica si basa su una indicazione errata dello Stato membro competente. Lo Stato membro richiesto ha due settimane per rispondere alla notifica e eventualmente, contestarla, spirate le quali, in assenza di risposta, diverrà lo Stato membro competente.

5. **Gli obblighi del richiedente durante la procedura, l’ampliamento dei suoi diritti e la precarizzazione del suo *status***

Coerentemente con altri strumenti introdotti dal Nuovo Patto⁴⁷, il regolamento gestione introduce un *corpus* di misure che impongono alcuni “obblighi” in capo al richiedente protezione internazionale durante la procedura Dublino. Allo stesso modo, il regolamento introduce e specifica alcuni diritti del richiedente, relativi all’informativa e al colloquio personale.

Quanto agli obblighi, questi erano stati già presentati nella proposta della Commissione del 2016, generando aspre critiche in dottrina a causa del loro carattere “punitivo” e “sanzionatorio” nei confronti della categoria dei richiedenti protezione⁴⁸. Anch’esse, dunque, sono espressione di una logica che mira a scoraggiare i movimenti secondari e quelli che sono considerati “abusi” del diritto di asilo. A tali obblighi corrispondono delle sanzioni le cui conseguenze giuridiche vanno a inficiare lo *status* del richiedente protezione e i suoi diritti⁴⁹.

46. Sezioni II e III del regolamento.

47. E. Celoria, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: i nodi nelle procedure e nell’accoglienza per i richiedenti asilo*, in *Quaderni Costituzionali*, 4.2024, p. 932 ss.; G. Pizzolante, *Il contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale nel regolamento qualifiche*, in *Quaderni AISDUE*, 4.2024.

48. *Ex pluribus*, L. Rizza, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per elementi di “solidarietà”*, in questa *Rivista*, n. 1.2018, p. 1 ss.

49. Gli obblighi erano quelli di registrare la domanda di protezione nello Stato membro di primo ingresso e quello di cooperare con le autorità nella raccolta informazioni durante la procedura.

Tra gli altri, quello che più aveva destato perplessità, nella proposta di riforma del 2016, era la norma di cui all'art. 5, par. 3, in cui si leggeva che: «durante le procedure previste dal presente regolamento il richiedente non ha diritto alle condizioni di accoglienza di cui agli articoli da 14 a 19 della direttiva 2013/33/UE, ad eccezione dell'assistenza sanitaria di urgenza, in Stati membri diversi da quello in cui deve essere presente». La relatrice al PE competente ne aveva proposto la soppressione, in quanto la perdita del diritto all'accoglienza del richiedente che non si trovi nello Stato membro competente avrebbe causato numerosi e gravi incompatibilità col rispetto dei diritti umani fondamentali: in primo luogo, relativi al rispetto della Carta e della CEDU, ma anche rispetto all'attuale direttiva accoglienza, che, come già sottolineato altrove, non prevede che la riduzione, rifiuto o revoca del diritto all'accoglienza possa essere determinata dall'allontanamento del richiedente verso un altro Stato membro⁵⁰.

Il regolamento gestione fa, in una certa misura, “tesoro” di tali critiche e propone una impostazione che media tra le due posizioni della Commissione e del PE nel 2016. Infatti, diversamente dal regolamento Dublino III, nel nuovo regolamento sono previsti degli obblighi in capo al richiedente protezione, la cui mancata osservanza determina importanti conseguenze giuridiche. Ai sensi dell'art. 17 del regolamento, il richiedente è tenuto a registrare la domanda nello Stato membro di primo ingresso, salvo quando egli ha ricevuto un visto o un titolo di soggiorno da altro Stato membro⁵¹. Altro obbligo in capo al richiedente è quello di cooperare con le autorità competenti degli Stati membri nella raccolta dei dati biometrici, in particolare, presentando e comunicando quanto prima, e al più tardi durante il colloquio di cui all'articolo, tutti gli elementi e le informazioni di cui dispone ai fini della determinazione dello Stato membro competente, anche presentando i propri documenti di identità, se ne è in possesso (par. 3). Infine, nell'ottica di scoraggiare i movimenti secondari, l'art. 17, par. 4, esplicitamente impone al richiedente alcuni “obblighi di immobilità”⁵², ossia, di essere presente nello Stato membro in cui si trova (quello dove ha fatto e registrato la domanda di protezione, *supra*) in attesa della determinazione dello Stato membro competente o se è in corso una procedura di trasferimento, nello Stato membro competente, oppure nello Stato membro di ricollocazione (art. 67, par. 11).

Le conseguenze dell'inosservanza di tali obblighi sono illustrate all'art. 18. Si legge al par. 1 che «A condizione che sia stato informato dei propri obblighi e delle conseguenze della relativa inosservanza [...], il richiedente non ha diritto di beneficiare delle condizioni di accoglienza [...] in alcuno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto ad essere presente [...] dal momento in cui gli è stata notificata la decisione di trasferimento verso lo Stato membro competente». La norma precisa che ciò non pregiudica la necessità di assicurare un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi internazionali. Inoltre, ai sensi del par. 4, gli Stati membri devono tener conto della

50. Parlamento europeo, Commissione LIBE, Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)), Relatore: Cecilia Wikström, 24 febbraio 2017, 2016/0133(COD), reperibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE599.751+02+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>, p. 32.

51. Se un cittadino di Paese terzo o un apolide è titolare di un titolo di soggiorno o di un visto scaduto, annullato, ritirato o revocato, la domanda di protezione internazionale è fatta e registrata nello Stato membro in cui si trova.

52. E. Celoria, F. Rondine, cit.

situazione individuale del richiedente, e di qualsiasi rischio effettivo di violazione dei diritti fondamentali nello Stato membro in cui il richiedente è tenuto ad essere presente⁵³.

La norma, come accennato, può essere letta come l'esito di una mediazione tra la posizione della Commissione e quella del PE. In primo luogo, l'art. 18 limita la perdita del diritto all'accoglienza all'ultimo segmento della procedura Dublino, quello che prende avvio dalla notifica della decisione di trasferimento (diversamente dalla proposta della Commissione del 2016). Inoltre, la disposizione fa salvo il rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali. È possibile ipotizzare che ciò implichi che lo Stato deve astenersi dal revocare l'accoglienza qualora il trasferimento verso lo Stato membro competente non sia possibile ai sensi dell'art. 16 del regolamento, ossia, quando il trasferimento potrebbe esporre il richiedente a trattamenti inumani e degradanti contrari all'art. 4 della CDFUE (*infra*).

Tali obblighi e sanzioni devono essere, inoltre, coordinati con le norme della nuova direttiva accoglienza (dir. (UE)2024/1346) e del nuovo regolamento procedure, adattati alle nuove esigenze "sanzionatorie". Ai sensi del nuovo regolamento procedure, e del suo art. 9 ("obblighi per i richiedenti"), il richiedente è tenuto a fare domanda nello Stato membro competente ai sensi del regolamento 2024/1351 ed è tenuto a rimanervi per tutta la durata della procedura⁵⁴. Quanto alla direttiva accoglienza, si legge già al considerando 9 che se il richiedente si trova in uno Stato membro diverso da quello nel quale è tenuto ad essere presente egli non dovrebbe avere diritto alle condizioni di accoglienza materiali, all'accesso al mercato del lavoro, ai corsi di lingue o alla formazione professionale a partire dal momento in cui è stata comunicata al richiedente la decisione di trasferirlo nello Stato membro competente. Salvo qualora sia stata emessa una decisione distinta a tal fine, la decisione di trasferimento dovrebbe indicare che le condizioni di accoglienza in questione sono state revocate. In qualsiasi circostanza gli Stati membri dovrebbero assicurare ai richiedenti l'accesso all'assistenza sanitaria e un tenore di vita che sia conforme al diritto dell'UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e altri obblighi internazionali⁵⁵.

La norma che recepisce tale "sanzione" è l'art. 21 (Condizioni di accoglienza in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente è tenuto ad essere presente), che recita che «dal momento in cui è stata notificata ai richiedenti una decisione di trasferimento che li riguarda verso lo Stato membro competente, essi non hanno diritto alle condizioni di accoglienza di cui agli articoli da 17 a 20 della presente direttiva in nessuno Stato membro diverso da quello in cui sono tenuti ad essere presenti, fatta salva la necessità di assicurare un livello di vita conforme al diritto dell'Unione, compresa la Carta, e agli obblighi

53. Così come anticipato al considerando 58: «Per assicurare che le procedure fissate dal presente regolamento siano rispettate e per rimuovere gli ostacoli alla sua applicazione, in particolare per evitare fughe di cittadini di Paesi terzi e apolidi o loro movimenti non autorizzati tra gli Stati membri, occorre stabilire nel contesto della procedura chiari obblighi in capo al richiedente, di cui questi sia debitamente informato in tempo utile. L'inosservanza di tali obblighi dovrebbe comportare conseguenze procedurali adeguate e proporzionate a carico del richiedente e sulle sue condizioni di accoglienza. Gli Stati membri dovrebbero tenere conto della situazione individuale del richiedente nel valutare la sua osservanza degli obblighi e la cooperazione con le autorità competenti, conformemente alle norme stabilite nel presente regolamento. Conformemente alla Carta, lo Stato membro in cui si trova il richiedente dovrebbe in ogni caso accertarsi che ne siano soddisfatte le esigenze materiali immediate».

54. Quest'obbligo fa parte di una elencazione più ampia di doveri in capo al richiedente protezione, il cui mancato adempimento condiziona negativamente l'intera procedura di richiesta della protezione internazionale.

55. La nuova direttiva accoglienza istituisce un sistema di accesso graduato ai diritti da essa sanciti. Ad esempio, l'accesso al lavoro è negato ai richiedenti sottoposti a procedura di frontiera.

internazionali». Inoltre, ai sensi dell'art. 18, par. 3, del regolamento gestione, la revoca delle condizioni di accoglienza non si applica qualora sussistano fondati motivi per ritenere che il richiedente sia vittima di uno dei reati relativi alla tratta di esseri umani di cui alla direttiva 2011/36/UE (la direttiva "anti tratta").

La condizioni di accoglienza cui la disposizione fa riferimento sono l'accesso al lavoro, i corsi di lingua e formazione professionale e le condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria. L'art. 22 precisa, tuttavia, che i richiedenti hanno diritto di accedere all'assistenza sanitaria "necessaria", a prescindere dallo Stato membro in cui si trovano.

Questa impostazione, qui definita "sanzionatoria" è compensata da una riforma *in melius* di alcune norme relative al diritto del richiedente all'informativa, agli obblighi informativi dello Stato e all'accesso alla consulenza legale. Innanzitutto, il citato art. 18 condiziona l'effettiva perdita dell'accoglienza al fatto che il richiedente sia stato informato circa le conseguenze giuridiche negative all'inosservanza degli obblighi, durante gli accertamenti di cui al reg. 2024/1356 e così come previsto all'art. 21 della nuova direttiva accoglienza.

L'art. 19 prevede che il richiedente sia informato sull'applicazione del regolamento, sui suoi diritti e sulle conseguenze dell'inosservanza dei predetti obblighi entro la data di registrazione della domanda⁵⁶. Ai sensi del seguente art. 20, le informazioni sono rese per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, usando un linguaggio semplice e chiaro e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone possa comprendere o, se necessario ai fini di una corretta comprensione, anche in forma orale nel corso del colloquio personale.

L'informativa si pone dunque come presupposto per la corretta e completa comprensione degli obblighi che incombono sul richiedente protezione in forza del regolamento gestione. È dunque presumibile che, se il richiedente non riceverà una corretta e esaustiva informativa, non si potranno applicare le suddette "sanzioni".

L'art. 21 introduce un diritto inedito, ossia, quello all'orientamento legale durante la procedura. I richiedenti hanno il diritto di consultare in maniera effettiva un consulente legale o altro consulente, su questioni relative all'applicazione dei criteri e delle clausole discrezionali in tutte le fasi della procedura di determinazione dello Stato membro competente prevista dal presente regolamento. Fatto salvo il diritto di scegliere un proprio consulente legale o altro consulente a proprie spese, il richiedente può chiedere un

56. Tali informazioni comprendono in particolare: a) gli obiettivi del regolamento; b) la cooperazione con le autorità competenti che ci si aspetta dal richiedente, quale stabilita all'articolo 17; c) il fatto che il diritto di chiedere protezione internazionale non implica che il richiedente possa scegliere lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale né lo Stato membro di ricollocazione; d) le conseguenze nel caso in cui venga fatta un'altra domanda in un altro Stato membro, nonché le conseguenze in caso di partenza dallo Stato membro in cui il richiedente deve essere presente a norma dell'articolo 17, paragrafo 4, in particolare il fatto che il richiedente ha diritto unicamente alle condizioni di accoglienza di cui all'articolo 18, 11paragrafo 1; e) i criteri e la procedura di determinazione dello Stato membro competente, la gerarchia di tali criteri nelle varie fasi della procedura e la durata della procedura; f) le disposizioni relative al ricongiungimento familiare; g) il diritto al colloquio personale e il suo scopo; h) l'obbligo per il richiedente di comunicare quanto prima, nel corso della procedura, qualsiasi informazione pertinente che possa aiutare a stabilire l'esistenza di precedenti titoli di soggiorno, visti o diplomi di istruzione; i) la possibilità di presentare motivi debitamente giustificati alle autorità competenti affinché prendano in considerazione l'applicazione dell'articolo 35, paragrafo 1; j) l'obbligo per il richiedente di presentare i propri documenti di identità, e di cooperare con le autorità competenti nella raccolta dei dati biometrici; k) l'esistenza del diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale; l) il diritto all'orientamento legale gratuito su questioni relative all'applicazione dei criteri; m) in caso di ricorso o riesame, il diritto di ottenere, su richiesta, assistenza legale gratuita qualora l'interessato non possa sostenerne le spese; n) il fatto che la fuga comporterà una proroga dei termini; o) trattamento dei dati personali, categorie di dati e diritto di accesso a questi ultimi; s) garanzie dei minori stranieri non accompagnati; t) ove applicabile, la procedura di ricollocazione.

orientamento legale gratuito nel corso della procedura di determinazione dello Stato membro competente⁵⁷.

Rilevanti sono, infine, le norme relative al colloquio personale, di cui all'art. 22. Il par. 1 dispone che le autorità competenti dello Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente effettuano un colloquio personale. Tale colloquio può essere omesso in tre circostanze: se il richiedente è fuggito; se il richiedente non si è presentato al colloquio senza giustificato motivo; infine, se il richiedente ha già fornito informazioni sufficienti ai fini dell'individuazione dello Stato membro competente. In ogni caso, ove sia omesso il colloquio al richiedente deve essere offerta l'opportunità di presentare ogni altra informazione pertinente per determinare correttamente lo Stato membro competente. In tale quadro, si ricorda la causa *Ministero dell'Interno*, in cui la Corte ha affermato che il colloquio personale deve essere svolto da tutti gli Stati coinvolti, ossia, dallo Stato membro che ha registrato la domanda e da eventuali altri Stati membri dove il richiedente si sposta e richiede la protezione internazionale⁵⁸.

In buona sostanza, pur tentando di coordinare tale sistema di obblighi e "sanzioni" con l'ampliamento dei diritti di informazione e al colloquio personale illustrati, preme osservare che, in linea più generale, la perdita del diritto all'accoglienza in conseguenza all'inadempimento degli obblighi si pone in significativa discontinuità rispetto a un filone giurisprudenziale della Corte di giustizia, che aveva invece assicurato ai richiedenti protezione nelle more della procedura Dublino la possibilità di continuare a lavorare e ad avere accesso a condizioni di accoglienza minime. La Corte aveva infatti affermato che l'obbligo di fornire condizioni minime di accoglienza da parte dello Stato membro in cui il richiedente si trova cessa solo a trasferimento avvenuto. Invero, osservava la Corte, un richiedente protezione non perde tale *status* in ragione di una procedura di trasferimento, conservando le prerogative in materia di accoglienza a prescindere dallo Stato membro in cui si trova⁵⁹. Tuttavia, si osserva che tale interpretazione era in larga misura fondata su una lettura delle disposizioni di diritto derivato, mutate le quali, la nuova disciplina potrebbe quindi considerarsi conforme alla precedente giurisprudenza⁶⁰, fermo restando il limite della compatibilità con la Carta e con i bisogni essenziali dei richiedenti.

57. Art. 21, par. 3: «L'orientamento legale gratuito è prestato da consulenti legali o altri consulenti, ammessi o autorizzati a norma del diritto nazionale ai fini della prestazione di consulenza, assistenza o rappresentanza ai richiedenti, o da organizzazioni non governative abilitate a norma del diritto nazionale a prestare servizi legali o di rappresentanza ai richiedenti. Ai fini del primo comma, l'accesso effettivo all'orientamento legale gratuito può essere garantito affidando a una persona la prestazione del servizio di orientamento legale a più richiedenti contemporaneamente nella fase amministrativa della procedura».

58. Corte di giust., 30.11.2023, *Ministero dell'interno (Brochure commune - Refoulement indirect)*, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, par. 106; cfr. S. Marinai, *Obblighi informativi e fiducia reciproca tra Stati membri nei trasferimenti Dublino: tra aperture e punti fermi fissati dalla Corte di giustizia all'alba dell'accordo sul nuovo patto*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, p. 1 ss.

59. Corte di giust., 27.6.2012, *Cimade*, C-179/11, par. 55, «Sulla base di quanto precede, occorre concludere che né la decisione dello Stato membro di indirizzare ad un altro Stato membro, da esso ritenuto competente ad esaminare la domanda di asilo, una richiesta di presa in carico del richiedente asilo, né l'accettazione di tale richiesta da parte dello Stato membro interpellato costituiscono una decisione definitiva ai sensi della direttiva 2003/9. Ne consegue che soltanto il trasferimento effettivo del richiedente asilo da parte dello Stato membro autore della richiesta pone fine all'esame della domanda di asilo da parte di tale Stato, nonché alla sua responsabilità in ordine alla concessione delle condizioni minime di accoglienza». Si veda anche Corte di giust., 14.1.2021, *K.S. et al*, C-322/19 e C-385/19 par. 65 ss.

60. A. Voinich, cit., p. 231.

6. Il superamento della nozione di “carenze sistemiche”

Come noto, la meccanica del sistema Dublino si fonda su un presupposto giuridico fondamentale, ossia, la mutua fiducia tra Stati membri. A sua volta, la mutua fiducia si basa su una presunzione di sicurezza reciproca, derivata dal fatto che gli tutti Stati membri condividono i valori sanciti dall’art. 2 TUE e applicano correttamente il diritto dell’Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell’UE, e gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, tra cui quelli sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e dalla Convenzione europea dei diritti umani, essendone tutti gli Stati membri dell’Unione parti contraenti⁶¹.

Il principio di mutua fiducia e i suoi effetti sul sistema Dublino aveva implicato, sino al 2011, un obbligo di dare automaticamente seguito al trasferimento in altro Stato membro senza la necessità di verificarne la sicurezza per il richiedente protezione coinvolto. La Corte EDU aveva, nel 2011, aperto una breccia nel principio di mutua fiducia e l’automatismo del trasferimento che ne deriva. In particolare, a partire dal caso *M.S.S.*, la Corte EDU ha sancito che lo Stato membro deve astenersi dal trasferire un richiedente se vi sono fondati motivi che esso possa essere soggetto a trattamenti inumani e degradanti a causa di carenze sistemiche nella procedura di asilo o nel sistema di accoglienza dello Stato di destinazione⁶². Nel caso *N.S.* la Corte di giustizia aveva parimenti riconosciuto che la presunzione di sicurezza reciproca non può essere assoluta, e aveva così affermato che gli Stati membri «non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo [nello Stato membro competente] costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell’art. 4 della Carta»⁶³. Tale deroga al principio di mutua fiducia fu poi incorporata, a livello legislativo, in occasione della riforma del regolamento Dublino II. L’art. 3, par. 2, dell’attuale regolamento Dublino III, dispone infatti che il richiedente protezione non può essere trasferito verso lo Stato membro in cui sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo, nonostante che quest’ultimo sia lo Stato membro inizialmente designato come competente.

In dottrina si discuteva da tempo della necessità di superare la soglia delle “carenze sistemiche”, poiché questa non consentirebbe la piena conformità del regolamento con il principio del non respingimento e con l’art. 3 CEDU, nonché art. 4 CDFUE, che hanno una portata più ampia. Ricordiamo, infatti, che la Corte EDU ha poi ampliato la protezione riconosciuta ai richiedenti protezione soggetti alla procedura Dublino a partire dalla sentenza *Tarakhel* e successive. In conformità con l’interpretazione data all’art. 3 CEDU nei

61. *Ex pluribus*, E. Brower, *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht Law Review*, 2013, p. 135 ss; M. Ferri, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, in *Questione Giustizia*, 26.10.2021.

62. Corte europea dei diritti umani, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09. Sul tema, si veda, M. Marchegiani, *Regolamento «Dublino II» e Convenzione europea dei diritti umani: il caso «M.S.S.» c. «Belgio» e «Grecia»*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2011, p. 357; P. Gragl, *The Shortcomings of Dublin II: Strasbourg’s M.S.S. Judgement and its Implications for the European Union’s Legal Order*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2012, p. 123; V. Moreno-Lax, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 1.

63. Corte di giust., 21.12.2011, *N.S. et al*, C-411/10 e C-493/10, par. 94; cfr. G. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, p. 147; H. Battjes, E. Brouwer, *The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? Implementation of Case-Law of the CJEU and the ECtHR by National Courts*, in *Review of European Administrative Law*, 2015, n. 2, p. 183 e spec. p. 186 ss.

casi di respingimento, la Corte valorizza, infatti, la situazione individuale dei ricorrenti, che potrebbero essere soggetti a trattamenti contrari all'art. 3 anche in assenza di "carenze sistemiche", ma in ragione delle loro necessità e vulnerabilità specifiche in relazione alla situazione nello Stato di trasferimento⁶⁴.

La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia ha mostrato un volto cangiante negli anni. Nel caso *C.K.*, questa aveva in parte superato la nozione di "carenze sistemiche", sancendo che l'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea impone allo Stato membro di non effettuare il trasferimento anche in assenza di ragioni serie di ritenere che sussistano carenze sistemiche nello Stato membro competente. In particolare, La Corte riteneva necessario, ai sensi di tale articolo, che lo Stato membro richiedente escluda che il trasferimento comporti un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti. Le autorità di detto Stato, durante la fase amministrativa, o il giudice in sede di ricorso avverso il trasferimento, sono dunque tenute a valutare la compatibilità del trasferimento con lo stato di vulnerabilità del richiedente⁶⁵. In *Jawo*, la Corte si era anche spinta oltre, riconoscendo che l'obbligo di astenersi dal trasferimento possa derivare anche dalle condizioni di indigenza in cui versano i beneficiari di protezione nello Stato membro competente⁶⁶. Tuttavia, ricordiamo che la Corte non ha mai ritenuto sussistere, nemmeno in casi attinenti ai diritti fondamentali, un obbligo in capo allo Stato membro trasferente di ricorrere alla clausola discrezionale *ex art. 17*, ponendo questo una mera facoltà⁶⁷.

Inoltre, come osservato in dottrina, tale parabola ascendente ha subito una brusca interruzione nel 2023, con la sentenza *Ministero dell'Interno* (già richiamata sopra)⁶⁸. In tale contesto, infatti, la Corte ha ristretto la portata di quanto precedentemente affermato in due modi. Prima di tutto, ha escluso che, in virtù del principio di mutua fiducia, il giudice dello Stato membro trasferente possa sindacare il trasferimento se non condivide la valutazione svolta dalle autorità dello Stato membro competente. In breve, il giudice non può accertare la sussistenza di un rischio di *refoulement* indiretto derivante dall'esecuzione della

64. Corte europea dei diritti umani, sentenza del 4.11.2014, *Tarakhel c. Svizzera*, ric. no. 29217/12; da ultimo, sentenza del 15.10.2024, *H.T. c. Germania e Grecia*, ric. n. 13337/19, in cui la Corte EDU afferma che incombe sugli Stati parte un obbligo sia sostanziale che procedurale di valutazione della situazione del Paese di destinazione, e se siano assicurati l'accesso alla procedura di asilo, un esame individualizzato e condizioni di trattenimento/accoglienza adeguate. Par. 149 «the Court finds that the respondent State failed to discharge its procedural obligation under Article 3 of the Convention to satisfy itself, through respective guarantees in the administrative arrangement, or an individualised assessment, that the applicant did not run a real risk of being denied access to an adequate asylum procedure in Greece and would not be detained in conditions contrary to Article 3 there»; C. Favilli, *L'applicazione della clausola di discrezionalità del regolamento Dublino tra reciproca fiducia e tutela dei diritti dei richiedenti asilo*, in E. Sciso (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 163 ss.

65. Corte di giust., 16.2.2017, *C.K. et al*, C-578/16, par. 96 ss.

66. Corte di giust., 19.3.2019, *Jawo*, C-163/17, in cui la Corte ha precisato le modalità per accertare la presenza del suddetto rischio affermando la necessità di tenere conto tanto dell'esistenza di «carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone», quanto di «circostanze eccezionali relative al [...] caso particolare» del richiedente il quale, nello Stato competente, verrebbe «a trovarsi, a causa della sua particolare vulnerabilità [...] in una situazione di estrema deprivazione materiale», par. 95.

67. *Ivi*, par. 88. La Corte affermava che l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013, letto alla luce dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non può essere interpretato nel senso che obbliga tale Stato membro, in circostanze come quelle oggetto della causa principale, ad applicare detta clausola; cfr. A. Liguori, *Clausola di sovranità e regolamento "Dublino III"*, in G. Cataldi, A. Del Guercio, A. Liguori (a cura di), *Il diritto di asilo in Europa*, Napoli, Orientale University Press, 2014, p. 43 ss.; M. Ferri, *Nel nome della fiducia reciproca! La Corte di Giustizia si pronuncia sul rischio di refoulement indiretto nei trasferimenti Dublino: l'unica (e sempre più restrittiva) eccezione delle carenze sistemiche e le (limitate) prerogative del giudice nazionale*, in *Eurojus*, 2024, p. 40 ss.

68. S. Marinai, cit., p. 4 ss.; M. Ferri, cit., p. 45.

procedura Dublino. Il rischio di *refoulement* indiretto, inoltre, non rientra nella nozione di carenze sistemiche⁶⁹. Nella sentenza la Corte aveva poi ricondotto nuovamente la nozione di carenze sistemiche alla sua giurisprudenza più risalente, in particolare in *N.S.*: il concetto si limita all'esistenza di significative difficoltà tali da ostacolare o compromettere l'accesso dei richiedenti alla procedura di asilo e all'esame della domanda⁷⁰.

La Corte aveva, successivamente, ampliato il novero delle situazioni che possono attivare la clausola ex art. 3, par. 2, regolamento Dublino, nel caso *X c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, pur rimanendo ancorata ad una nozione restrittiva della categoria delle carenze sistemiche che integrano una violazione della dignità umana ex art. 4 della Carta. *In casu*, la Corte affermava che i respingimenti sommari e il trattenimento generalizzato alla frontiera dei richiedenti asilo non ostano, di per sé, al trasferimento verso lo Stato membro competente. Il trasferimento, in tali situazioni, deve essere escluso qualora si verifichino due condizioni. In primo luogo, se sussistono motivi seri e comprovati di ritenere che il richiedente protezione potrebbe incorrere, al momento del trasferimento o in seguito ad esso, nel rischio reale di essere sottoposto a siffatte pratiche. Inoltre, il trasferimento è escluso se queste pratiche pongano il richiedente una situazione di estrema deprivazione materiale, la cui gravità è tale da poter essere assimilata a un trattamento inumano o degradante, vietato dall'articolo 4 della Carta⁷¹.

Il nuovo regolamento gestione sembra superare, almeno in parte, i limiti derivanti dalla nozione di carenze sistemiche e dalla giurisprudenza appena richiamata. Innanzitutto, il suo art. 16, par. 3, che sostituisce l'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III, prevede che «Qualora sia impossibile per uno Stato membro trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto sussistono fondati motivi di ritenere che [...] il richiedente correrebbe un rischio effettivo di violazione dei suoi diritti umani fondamentali che costituisce un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri [...]». La norma fa dunque riferimento al solo art. 4 della Carta, e non più alle carenze sistemiche nello Stato membro competente⁷². Ciò implica, dunque, che le autorità dello Stato membro nella fase amministrativa dovranno presumibilmente tener conto non solo, appunto, della presenza di carenze sistemiche, ma della compatibilità del trasferimento con la situazione personale del richiedente e delle sue specifiche necessità. In continuità con quanto sopra illustrato in merito alle condizioni di accoglienza, dunque, qualora il trasferimento non sia possibile, le autorità dovranno astenersi dalla revoca di dette misure.

7. I limiti al sindacato giurisdizionale avverso il trasferimento

Un ulteriore cambiamento riguarda la disposizione del regolamento che regola i ricorsi avverso i trasferimenti Dublino. L'art. 43 del regolamento opera in due sensi: da un lato, tipizza i motivi del sindacato giurisdizionale che il richiedente può esperire avverso la decisione di trasferimento; dall'altro, anche in questa norma, si fa riferimento all'art. 4 della

69. Corte di giust., *Ministero dell'Interno*, cit., par. 140, 141.

70. *Ibidem*.

71. Corte di giust., 29.2.2024, *X c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-362/22, par. 65.

72. E, dunque, all'art. 3 CEDU e alla relativa giurisprudenza, come riconosciuto dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02) «Il diritto di cui all'articolo 4 corrisponde a quello garantito dall'articolo 3 della CEDU».

Carta. Ai sensi dell'art. 43, par. 1, lett. a)-c) l'ambito di applicazione del ricorso è limitato alla valutazione delle seguenti circostanze: a) se il trasferimento possa comportare, per l'interessato, un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta; b) se vi siano circostanze successive alla decisione di trasferimento determinanti per la corretta applicazione del presente regolamento; c) se siano stati violati gli articoli relativi ai minori, alla procedura familiare e quella sulle persone a carico (artt. 25-28, art. 36) o se viene violato da parte dello Stato membro competente l'obbligo di prendere in carico il richiedente la cui domanda è registrata in altro Stato membro⁷³.

In tal modo, la norma sul sindacato si pone in coerenza con la clausola *ex art.* 16, par. 3: la valutazione del rischio per il richiedente di subire trattamenti inumani e degradanti deve essere svolta sia in fase amministrativa che in quella giurisdizionale. Inoltre, come già osservato in dottrina, la soluzione è in linea con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sopra richiamata, e in particolare, con l'interpretazione data all'art. 3 CEDU e la necessità di valutare la conformità della condotta delle autorità alla luce del caso di specie e delle condizioni soggettive del richiedente protezione⁷⁴.

Sebbene tale riferimento paia in linea con la tutela dei richiedenti avverso violazioni dell'art. 4 Carta, considerazioni diverse valgono per l'impianto più generale della norma. Chiara sembra la volontà del legislatore di limitare il sindacato giurisdizionale attraverso la tipizzazione dei motivi che lo consentono. Come osservato in dottrina, infatti, la tipizzazione dei motivi del ricorso pare mirare a ridurre l'incertezza giuridica e, quindi, il contenzioso relativo ai trasferimenti Dublino, col pericolo, tuttavia, di mettere a rischio il diritto ad un ricorso effettivo riconosciuto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁷⁵.

Le ragioni che hanno portato il legislatore a delimitare i presupposti del sindacato giurisdizionale avverso il trasferimento, ad ogni modo, possono essere rintracciate nella strutturale incertezza interpretativa che ha caratterizzato la portata del diritto alla tutela giurisdizionale nel sistema Dublino. Tale diritto ha da sempre risentito della tensione tra la necessità di assicurare una celere individuazione dello Stato membro competente, sulla base del principio della mutua fiducia, e la salvaguardia dei diritti fondamentali dei richiedenti, in particolare, quello a una tutela giurisdizionale effettiva, così come prevista all'art. 47 della Carta.

Così, nella risalente *Abdullahi*, la Corte aveva limitato il sindacato giurisdizionale ai soli casi in cui il richiedente fosse in grado di invocare «l'esistenza di carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo» tali da violare l'art. 4 della Carta⁷⁶. Nella successiva *Ghezelbash*, e in *Karim*, invece, la Corte ha specificato che le esigenze di celerità non sacrificano la tutela giurisdizionale del richiedente asilo, che implica che il giudice possa verificare, in sede di ricorso, anche se i criteri di competenza fissati dal legislatore dell'Unione siano stati correttamente applicati⁷⁷. In *Mengesteab*, la Corte aveva

73. Pur non costituendo oggetto del presente contributo, preme evidenziare che il regolamento gestione non prevede più che il ricorso avverso il trasferimento abbia automaticamente effetto sospensivo. L'art. 43, par. 3, dispone che l'interessato può chiedere, entro un termine ragionevole, la sospensione del trasferimento, che è accordata se concorre a rendere il diritto alla tutela giurisdizionale effettivo, entro un mese dalla richiesta. Qualora non sia accordata, il giudice ne spiega i motivi. Se il richiedente non si è avvalso di tale possibilità, allora il trasferimento non è sospeso. Viene dunque esclusa la possibilità per le autorità competenti di disporre l'effetto sospensivo d'ufficio, prevista dall'art. 27, par. 4, del regolamento Dublino III.

74. S. Marinai, cit., p. 29.

75. *Ibidem*.

76. Corte di giust., 10.12.2013, *Abdullahi*, causa C-394/12, par. 62.

77. Corte di giust., 7.6.2016, *Ghezelbash*, causa C-63/15, par. 57; 7.6.2016, *Karim*, causa C-155/15, par. 26.

poi affermato che il ricorso avverso una decisione di trasferimento deve poter avere ad oggetto anche le garanzie procedurali stabilite dal regolamento medesimo, che concorrono alla tutela concreta dei richiedenti e rendono effettivo l'art. 27 del regolamento Dublino III sul diritto a un ricorso effettivo⁷⁸. Tali aperture erano state in parte smentite dalla sentenza nella pronuncia resa in *H. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, in cui la Corte ha ristretto la portata del diritto a un ricorso effettivo, senza tuttavia definirne espressamente i limiti e i presupposti. Nel caso, la Corte ha escluso che, nelle more del ricorso, il richiedente possa invocare disposizioni del regolamento che, non vincolavano le autorità competenti al momento dello svolgimento della procedura di presa in carico o di ripresa in carico e dell'adozione della decisione di trasferimento, in quanto non applicabili alla sua situazione⁷⁹.

Nella più recente causa *Ministero dell'Interno*, la Corte di giustizia aveva riconosciuto più espressamente la possibilità, per il richiedente, di impugnare il decreto di trasferimento in caso di violazione degli obblighi informativi e al colloquio personale in capo allo Stato membro richiedente. Nel caso di specie, similmente a *Mengesteab*, la Corte ha definito gli obblighi informativi e al colloquio personale riconosciuti dal regolamento Dublino III come concorrenti ad assicurare effettività al diritto alla tutela giurisdizionale avverso la decisione di trasferimento. Come infatti affermato, «il ricorso in esso previsto avverso una decisione di trasferimento deve poter avere ad oggetto tanto il rispetto delle norme che attribuiscono la competenza ad esaminare una domanda di protezione internazionale quanto le garanzie procedurali previste da tale regolamento»⁸⁰.

Dato che il regolamento Dublino III non precisava le conseguenze della violazione di tali obblighi, la Corte aveva da un lato, lasciato discrezionalità agli Stati membri circa la disciplina di tale fattispecie. Dall'altro, stante il fatto che in Italia non erano specificate tali conseguenze, la Corte aveva affermato che se non diversamente disposto, quando lo Stato incorra in una violazione degli obblighi informativi, la decisione di trasferimento deve essere annullata, a meno che la normativa nazionale consenta all'interessato, nell'ambito del giudizio instaurato avverso tale decisione, di esporre di persona tutti i suoi argomenti nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie enunciate nell'art. 5 del regolamento Dublino e che tali argomenti non siano atti a modificare detta decisione. Inoltre, la Corte afferma che ove il colloquio sia avvenuto, ma non sia stato consegnato l'opuscolo informativo prima del suo svolgimento, è necessario verificare se, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento avrebbe potuto condurre a un risultato diverso. Il compito del giudice nazionale, in tali casi, è quello di verificare, se, nonostante lo svolgimento del colloquio personale, tale irregolarità procedurale abbia effettivamente privato il ricorrente della possibilità di far valere i propri

78. Corte di giust., 26.7.2017, *Mengesteab*, causa C-670/16, par. 48 e 58.

79. Corte di giust., 2.4.2019, *H. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, cause riunite C-582/17 e C-583/17, par. 43. Nello specifico, nel caso i ricorrenti ritenevano che Stato membro richiedente fosse tenuto a determinare lo Stato membro competente, prima dell'inoltro di una richiesta di ripresa in carico allo Stato membro responsabile di portare a termine il procedimento di determinazione dello Stato membro competente. Per una ricostruzione della giurisprudenza, si rimanda a A. Di Pascale, *Garanzie informative e partecipative del richiedente protezione internazionale e i limiti al sindacato giurisdizionale nella procedura di ripresa in carico di cui al reg. (UE) n. 604/2013. Note a margine dei rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia*, in questa Rivista, n. 3.2021, p. 272 ss.

80. Corte di giust., *Ministero dell'Interno*, cit., par. 109; ma anche Corte di giust., 18.4.2024, *AHY*, C-359/22, par. 41. Rammendiamo, tuttavia, che nella stessa decisione la Corte ha ribadito che «l'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento Dublino III deve essere interpretato nel senso che esso non impone agli Stati membri di prevedere un ricorso effettivo avverso una decisione adottata ai sensi della clausola discrezionale prevista all'articolo 17, paragrafo 1, di detto regolamento» (par. 47). Cfr. S. Marinai, cit., p. 23 ss.

argomenti al punto da far presupporre che il procedimento amministrativo nei suoi confronti avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso⁸¹.

In buona sostanza, si ritiene possibile affermare che l'art. 43 del regolamento gestione concorre, da un lato, a dare una definizione dei presupposti per l'esercizio del diritto a una tutela giurisdizionale, da tempo auspicata, ma, dall'altro vanifica la portata delle ultime pronunce della Corte, in quanto gli obblighi informativi e il mancato svolgimento del colloquio personale non rientrano tra gli elementi oggetto del sindacato giurisdizionale concesso dal regolamento gestione⁸². Rimane aperta la questione se la violazione degli obblighi informativi e dello svolgimento del colloquio personale possano rientrare indirettamente nel sindacato giurisdizionale qualora una loro omissione comporti un rischio effettivo di esporre il richiedente a trattamenti inumano o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta (art. 43, lett. a), una violazione gli articoli relativi ai minori, alla procedura familiare e quella sulle persone a carico (lett. c), o, ancora, dell'art. 47 della Carta. Si ricorda, a tal proposito, che proprio la Corte di giustizia, nella giurisprudenza sopra richiamata, ha affermato che sono precisamente le garanzie procedurali previste dal regolamento a rendere effettivo il diritto alla tutela giurisdizionale. Ci si può domandare, dunque, se escluderle dal sindacato possa ledere l'art. 47, o se, e in che termini, l'autonomia e l'efficacia diretta di tale diritto prevalgano su una tale restrizione⁸³.

Merita, infine, una menzione la nuova disciplina del trattenimento finalizzato al trasferimento. L'art. 44 del regolamento gestione, infatti, da un lato, ricalca quanto già previsto dall'art. 28 del regolamento Dublino III, sancendo in apertura il principio che vieta di trattenere un richiedente per il solo fatto di essere oggetto della procedura Dublino. I presupposti del trattenimento, tuttavia, sono ampliati: ai sensi dell'art. 44, par. 2 del regolamento gestione, è necessario un rischio di fuga (non più "notevole" come statuito all'art. 28, par. 2, del regolamento Dublino), oppure motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (non contemplati nella precedente disciplina)⁸⁴. Il termine per l'espletamento del trasferimento dei richiedenti trattenuti è ridotto, dalle precedenti sei settimane a cinque settimane (dalla data di accettazione/ricezione della notifica o dalla data in cui il ricorso cessa di avere effetto sospensivo), spirate le quali, la persona non è più trattenuta.

81. Corte di giust., *Ministero dell'Interno*, cit., par. 124-127.

82. S. Marinai, cit., p. 29.

83. Corte di giust., 17.4.2018, *Egenberger*, causa C-414/16, par. 76; 6.11.2018, *Bauer*, cause riunite C-569/16 e C-570/16; 2.4.2021, A.B. e a., C-824/18; 15.4.2021, *Diskrimineringsombudsmannen c. Braathens Regional Aviation AB*, causa C-30/19; D.P. Domenicucci, F. Filpo, *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 866; N. Lazzerini, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in *I Post di AISDUE*, 2022, p. 28 ss.

84. Similmente al precedente art. 28 reg. Dublino III, l'art. 44, par. 2 dispone che il trattenimento deve essere proporzionato, disposto caso per caso e avere una durata quanto più breve possibile, nonché essere strettamente finalizzato alla realizzazione del trasferimento. Ai sensi del par. 5, deve essere disposto per iscritto da un'autorità giudiziaria o amministrativa e motivato in fatto e in diritto. Qualora sia disposto da un'autorità amministrativa, è assicurata una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio o su domanda del richiedente, o in entrambe le modalità, della legittimità del trattenimento.

8. Conclusioni

Il presente contributo ha inteso esaminare la riforma del sistema Dublino introdotta col Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. In particolare, si è ritenuto necessario da un lato, inquadrare tale riforma nel più ampio contesto del regolamento gestione e del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Dall'altro, si è deciso di mettere in evidenza tutti quegli elementi della riforma che si pongono in continuità col vecchio regolamento Dublino III e in discontinuità con esso. Sembra possibile affermare che, complessivamente, la riforma mostri una tendenza a irrigidire il sistema nella sua impostazione "storica", restringendo, generalmente, quei pochi spazi che ne assicuravano una, seppur limitata, flessibilità.

Nella fattispecie, il contributo ha evidenziato che la gerarchia di criteri per l'attribuzione della competenza rimane sostanzialmente inalterata, con un inasprimento del criterio del primo ingresso, i cui termini di cessazione sono allungati. Coerentemente, si assiste ad una generale dilatazione dei termini per la cessazione delle competenze e, parallelamente, ad un loro congelamento, nell'ottica di semplificare e snellire le procedure di presa e ripresa in carico. Unica eccezione, in tale contesto, va riconosciuta all'inclusione del criterio di collegamento che valorizza precedenti percorsi formativi e di studio in uno Stato membro. Dello stesso tenore sembrano le norme che introducono obblighi e sanzioni nei confronti dei richiedenti protezione sottoposti alla procedura Dublino. Anch'esse vanno lette nel più ampio quadro della riforma, che ha comportato, in via generale, una limitazione delle tradizionali prerogative e diritti attribuiti ai richiedenti asilo, nell'ottica di condizionare il loro riconoscimento alla buona condotta del richiedente, pur con alcuni elementi migliorativi rispetto al passato.

Considerazioni meno omogenee possono essere fatte rispetto ad altri elementi della riforma, ossia, il superamento della nozione di "carenze sistemiche" e le novità intervenute sul diritto al ricorso avverso il trasferimento. Senza dubbio, il superamento delle carenze sistemiche, sia nella fase amministrativa che in quella giurisdizionale, comporta un allineamento della procedura Dublino alla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'art. 3. Parallelamente, tuttavia, si accoglie con meno favore la limitazione dei motivi per i quali è esperibile ricorso giurisdizionale avverso il trasferimento. La nuova norma sembra restringere oltremodo l'accesso del richiedente a una tutela giurisdizionale effettiva, sancita anche a livelli primario all'art. 47 della Carta. Ciò si pone in significativa discontinuità anche con una giurisprudenza della Corte di giustizia che includeva la violazione degli obblighi informativi e del colloquio personale tra gli elementi oggetto del sindacato giurisdizionale.

Appare, questa, una scelta discutibile alla luce, specialmente, dell'impostazione "sanzionatoria" generale del regolamento e di altri atti approvati in occasione della riforma. Come per la nuova direttiva accoglienza, infatti, il regolamento gestione, non solo sottrae la violazione degli obblighi informativi al sindacato giurisdizionale, ma non prevede alcuna conseguenza in capo alle autorità in caso di inosservanza. Ciò sembra tanto singolare, quanto eloquente, in considerazione delle importanti conseguenze in cui incorrono i richiedenti protezione ove non si conformino agli obblighi di cooperazione loro imposti dal regolamento gestione e dalla nuova direttiva accoglienza.

Complessivamente, dunque, la riforma del sistema sembra funzionale all'immobilizzazione del richiedente nello Stato membro competente, evitando i temuti movimenti secondari verso altri Stati. Come spiegato, tali priorità sono in linea con un approccio al fenomeno delle migrazioni che si è imposto nell'agenda politica europea almeno sin dalla crisi migratoria del 2015, se non dagli albori del sistema Schengen-Dublino, i cui scopi, per quanto inconciliabili, hanno da sempre governato i flussi migratori in maniera

continuativa e complementare, mostrando, sin da subito, strutturali disfunzionalità del sistema stesso. Pur riconoscendo la peculiarità della congiuntura in cui ci troviamo, e l'inasprimento di alcune logiche di governo delle migrazioni, vale la pena chiedersi se una impostazione diversa del sistema Dublino sia ancora immaginabile, se non auspicabile, e in grado di adempiere ai due compiti originari del sistema: evitare i rifugiati in orbita e il c.d. *asylum shopping*.

Difficile non volgere lo sguardo all'esperienza maturata dall'Unione nell'altra crisi, quella ucraina, di cui evidentemente non è rimasta traccia nel Nuovo Patto. Ricordiamo che nel caso ucraino, nella peculiarità dell'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea (2011/95/CE), si è scelto di non imporre alcuna limitazione alla circolazione degli sfollati ucraini nel territorio dell'Unione⁸⁵. Riportiamo, in proposito, il passaggio della decisione di applicazione in cui si affermava che «i cittadini ucraini, in quanto viaggiatori esenti dall'obbligo di visto, [...] possono scegliere lo Stato membro in cui intendono godere dei diritti connessi alla protezione temporanea e raggiungere i familiari e gli amici attraverso le importanti reti delle diaspore attualmente esistenti in tutta l'Unione. Ciò faciliterà nella pratica l'equilibrio degli sforzi tra Stati membri, riducendo quindi la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza»⁸⁶. Viene tradizionalmente obiettato che la situazione degli sfollati ucraini è diversa da quella delle altre nazionalità, poiché, tra le altre circostanze⁸⁷, il conflitto sarebbe destinato ad esaurirsi in breve tempo. Eppure, il Consiglio ha deciso di estendere la durata della protezione temporanea al marzo del 2026, quasi quattro anni dopo l'inizio del conflitto, ossia, quasi quanto la durata della protezione internazionale⁸⁸. Ci si può allora chiedere se è “ragionevole e possibile” immaginare un superamento della logica di Dublino, che nega i diritti di mobilità ai richiedenti e ai titolari di protezione, in favore di un sistema che attribuisce tali diritti anche a questi soggetti, come peraltro da tempo auspicato in dottrina⁸⁹.

85. G. Morgese, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *Blog AISDUE*, 9.3.2022. Si ricorda, inoltre, che i cittadini ucraini beneficiano di esenzione di visto e possono, una volta ammessi, circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione europea per un periodo di novanta giorni.

86. Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, 4.3.2022.

87. Si è parlato di “prossimità” sociale, culturale e geografica. Cfr., *ex pluribus* R. Bueno Lacy, H. Van Houtum, *The proximity trap: how geography is misused in the differential treatment of Ukrainian refugees to hide for the underlying global apartheid in the European border regime*, ASILE Forum, 27.6.2022.

88. Decisione di esecuzione (UE) 2024/1836 del Consiglio del 25 giugno 2024 che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382, 25.6.2024.

89. C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3.2015, p. 701 ss.; ID, *Schengen e Dublino*, cit.; D. Vitiello, *The Nansen Passport.*, cit.; G. Morgese, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria*, cit., p. 299.