

## Le tre tappe del “gioco dell’oca” del richiedente protezione internazionale: dalla determinazione dello Stato membro competente, alla decisione di trasferimento passando per la domanda di ripresa in carico

*di Alessia Tranfo*

**Title:** Three steps of “the game of goose” played by applicants for international protection: from the determination of the Member State responsible for examining an application for international protection to the transfer decision moving through the take back procedure

**Keywords:** Transfer decision; Take back procedure, Unlawful return.

1. – Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia dell’Unione Europea (d’ora in avanti CGUE) fornisce indicazioni interpretative utili in merito ai meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per la domanda di protezione internazionale presentata in più di uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

La pronuncia affronta un caso complesso ed articolato definendo diverse questioni e sottoquestioni afferenti all’interpretazione di talune disposizioni cruciali del Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (in seguito Regolamento di Dublino III o il Regolamento).

È opinione unanime che il meccanismo di Dublino III rappresenti il perno attorno al quale ruota il sistema europeo comune di asilo; si tratta, infatti, dello strumento giuridico depono alla definizione di criteri e meccanismi di individuazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale. La sua applicazione è determinante in quanto mira ad assicurare che la responsabilità dell’esame della domanda di protezione internazionale ricada esclusivamente su un solo Stato membro così evitando, almeno sulla carta, sia la diffusa pratica del *forum shopping* che il fenomeno dei cosiddetti “richiedenti in orbita” respinti ad ogni frontiera. In particolare, il Regolamento ambisce ad attribuire la competenza per l’esame della domanda di protezione internazionale allo Stato con cui il richiedente ha un maggior legame, come meglio si dirà nei prossimi paragrafi (la letteratura sull’ultima riforma del Regolamento di Dublino è sconfinata, si segnala l’originale contributo di F. MAIANI, *Commentary to the Dublin III Regulation (EU) No. 604/2013*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (a cura di), *EU Immigration and asylum law: a commentary*, Oxford, 2016)

Ai fini della presente analisi, occorre mettere in evidenza che il sistema di Dublino III disciplina, tra gli altri, il caso in cui un cittadino extracomunitario presenti domanda di protezione internazionale presso uno Stato membro da cui poi si allontana spontaneamente per depositare una nuova domanda di asilo in un secondo Stato membro (detto Stato richiedente o ospitante) che non è competente e viene, alla luce del difetto di

competenza, trasferito verso il primo Stato membro (detto Stato competente). Tuttavia, il Regolamento sembra ignorare la fattispecie in cui, a seguito del trasferimento nel Paese competente, il richiedente faccia nuovamente ingresso irregolare sul territorio dello Stato membro in cui aveva presentato domanda di tutela internazionale e radichi un ricorso giurisdizionale avverso la decisione di trasferimento.

2. – In sintesi, i fatti da cui trae origine il caso in esame si svolgono in Germania. Il Sig. Aziz Hasan, cittadino siriano, presentava una domanda di protezione internazionale alle autorità italiane nel settembre 2014, poco dopo si trasferiva nel territorio della Repubblica federale della Germania ove depositava un’analoga domanda nell’ottobre 2014.

Le autorità tedesche, alla luce della doppia domanda di protezione internazionale, chiedevano alle autorità italiane di riprendere a carico il Sig. Hasan ai sensi dell’art. 18 e ss. del Regolamento di Dublino III secondo cui, «lo Stato membro competente in forza del Regolamento è tenuto a riprendere in carico (...)il richiedente la cui domanda è in corso di esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro (...)» e, pertanto, adottavano un provvedimento di irricevibilità della domanda di asilo disponendo il trasferimento del cittadino siriano in Italia. Quest’ultima, tuttavia, mai dava riscontro alla richiesta di presa a carico ricevuta dalla Germania.

Il sig. Hasan proponeva ricorso nanti al giudice amministrativo tedesco di Trier il quale nel marzo 2015 respingeva le pretese del ricorrente e ordinava l’esecuzione del trasferimento in Italia. Dunque, la parte soccombente veniva accompagnata nell’Agosto 2015 in Italia – ritenuta dalle autorità tedesche unico Stato membro competente a valutare la domanda di protezione internazionale del sig. Hasan –.

Tuttavia, pochi giorni dopo il cittadino siriano tornava irregolarmente in Germania e impugnava la decisione di rigetto del Tribunale amministrativo di prima istanza. Nel corso del giudizio di appello, il giudice amministrativo superiore del Land Renania Palatinato nel novembre 2015 ribaltava la pronuncia appellata ravvisando la competenza della Germania ad esaminare la domanda di asilo, in quanto il trasferimento del cittadino extracomunitario sarebbe avvenuto successivamente al decorso del termine di sei mesi, stabilito dall’art. 29, par. 1 del Reg. Dublino III, dalla decisione sul ricorso di primo grado. Pertanto, il trasferimento tardivo avrebbe liberato lo Stato membro competente (la Repubblica italiana) dall’obbligo di prendere a carico il richiedente e avrebbe attribuito la competenza allo Stato membro che non aveva provveduto tempestivamente al trasferimento (la Repubblica federale di Germania). Tuttavia, la motivazione del Tribunale della Renania pareva imprecisa perché fondata su un computo errato del termine di sei mesi prescritto dal Regolamento di Dublino III, veniva perciò adita dalla Repubblica federale tedesca la Corte amministrativa federale. Quest’ultima sottolineava come la competenza italiana circa la domanda del Sig. Hasan non potesse essere stabilita in maniera definitiva, come meglio si dirà nel successivo paragrafo.

Pertanto, il giudice federale di ultima istanza deferiva cinque articolate questioni pregiudiziali alla CGUE riassumibili in tre diversi filoni tematici circa il carattere definitivo della determinazione dello Stato competente a seguito della decisione di trasferimento, la portata del controllo giurisdizionale esercitata sulla decisione di trasferimento e le modalità e i termini applicabili al richiedente protezione internazionale che, nonostante sia già stato destinatario di una procedura di trasferimento, sia rientrato illegalmente nel territorio dello Stato membro richiedente in cui è ancora pendente un giudizio sulla legittimità della decisione di trasferimento.

3. – Brevemente si forniscono le coordinate per inquadrare gli istituti giuridici coinvolti. Innanzitutto, come già detto, il Regolamento di Dublino III ambisce a introdurre meccanismi per determinare con chiarezza e rapidità lo Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale. In particolare, il legislatore europeo

con la terza riforma del Regolamento di Dublino ha voluto accrescere la certezza del diritto quanto alla determinazione dello Stato competente a trattare la domanda di asilo con l’obiettivo principale di accelerare il trattamento delle domande nell’interesse tanto dei richiedenti asilo quanto degli Stati partecipanti.

Non potendo in questa sede esaminare, neppure per grandi linee, i singoli criteri che indirizzano la determinazione dello Stato competente (si rimanda, pertanto, alla copiosa letteratura in materia; tra tutti, per una sintetica ma puntuale disamina, si suggerisce O. FERACI, *Il Nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013; per una lettura critica del sistema di Dublino III si rimanda a C. DI STASIO, *La crisi del «Sistema Europeo Comune di Asilo» (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 2/2017), pare opportuno almeno evidenziare che essi siano volti ad accertare l’esistenza di un collegamento tra lo Stato membro competente a esaminare la domanda di protezione internazionale e il richiedente della stessa.

Si tratta di criteri applicabili nell’ordine in cui sono definiti nel Regolamento, tenendo conto della situazione esistente al momento in cui il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale per la prima volta in uno Stato membro e riassumibili in tre categorie, concernenti rispettivamente «l’interesse superiore del minore» (art. 8), «il rispetto dell’unità familiare» (art. 9 e ss.) e «il riconoscimento dei diritti in precedenza acquisiti dal richiedente protezione internazionale all’interno di uno Stato membro» (art. 12).

Qualora, invece, non siano riscontrabili legami giuridicamente riconosciuti con il territorio di uno Stato membro, subentra un criterio residuale che mira a coprire l’insieme delle fattispecie escluse dalle disposizioni summenzionate. In tal caso, infatti, il sistema di Dublino III postula il principio della «rapida definizione della posizione giuridica dei soggetti sprovvisti di un collegamento effettivo con uno Stato membro dell’Unione» che si completa con l’ultimo – e il più dibattuto – criterio di definizione dello Stato competente, ossia il ben noto meccanismo dello Stato di primo ingresso secondo cui, laddove lo Stato membro competente per l’esame della domanda d’asilo non possa essere designato sulla base dei criteri sopra enunciati, la competenza spetterà al primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata (art. 3, par. 2).

Non di rado, a fronte di due domande di asilo depositate in due Stati membri, lo Stato competente non corrisponde allo Stato ove il richiedente si trova. In questi casi – come quello da cui scaturisce la sentenza in oggetto – entra in gioco l’istituto del trasferimento verso il Paese competente (art. 29). Si tratta di un provvedimento assunto dallo Stato membro che, applicando i criteri del regolamento, non ravvisa la propria competenza e richiede, al più tardi entro due mesi dalla scoperta del difetto di competenza, ad un altro Stato membro, individuato come unico competente, di riprendere in carico lo straniero richiedente protezione internazionale. Qualora il termine prescritto dal legislatore europeo scada, allora il richiedente è autorizzato a presentare una nuova domanda di protezione internazionale presso lo Stato membro che ha tardato l’avvio della procedura di ripresa in carico (art. 24).

La combinazione dei criteri per la definizione della competenza, del conseguente ed eventuale provvedimento di trasferimento e della ripresa in carico da parte dello Stato competente ha suscitato talune criticità che la sentenza in oggetto tenta di superare.

4. – Il giudice di rinvio affronta *in primis* una sottoquestione interrogandosi circa il carattere definitivo o meno della determinazione dello Stato membro competente a seguito di una decisione di trasferimento.

Secondo la ricostruzione della CGUE, per poter definire la portata della decisione di trasferimento occorre valutare l’applicazione dell’art. 27, par. 1 del Regolamento di Dublino III ove il legislatore europeo prevede che i richiedenti protezione internazionale

debbano poter disporre di mezzi di impugnazione effettivi per contestare le decisioni di trasferimento adottate nei loro confronti.

Secondo la normativa in esame, infatti, la possibilità di fare ricorso avverso il trasferimento deve esercitarsi entro un termine ragionevole e può fondarsi anche su motivi che mettano in discussione la determinazione dello Stato competente (in tal senso si legga la sentenza *Ghezlbash* C- 63/15, punto 50 con cui la Corte ha dato luogo a un rilevante *overruling* smentendo l'assunto secondo cui dalla propria precedente giurisprudenza, in particolare dalla sentenza *Abdullahi* C-394/12, si potesse arguire che la decisione di trasferimento fosse contestabile solo ai sensi dell'art. 3, par. 2 del regolamento, ossia in presenza di situazioni di carenze sistemiche del funzionamento della procedura di asilo nello Stato membro individuato quale Stato competente).

Dunque, il diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento sembra derivare dalla consapevolezza che detta decisione discenda proprio dall'individuazione, come competente per l'esame della domanda, di uno Stato diverso da quello in cui tale richiedente si trova. La Corte, pertanto, sottolinea nelle proprie argomentazioni l'imprescindibile interconnessione tra la decisione di trasferimento e la determinazione dello Stato competente: la prima, infatti, può essere contestata in sede giudiziaria laddove si ravvisi una inesatta o finanche scorretta applicazione dei principi e dei criteri oggettivi – di cui sopra si è accennato – che consentono di pervenire alla seconda decisione, ossia riconoscere lo Stato competente per la domanda di asilo.

Dunque, il fatto che la decisione di trasferimento possa essere confutata con un'azione giudiziaria, basata su argomentazioni relative al difetto di competenza dello Stato membro, sembra presupporre in modo speculare che la decisione circa lo Stato membro competente assuma carattere definitivo solo allorché il provvedimento di trasferimento non sia più sottoposto ad alcuna contestazione.

Al riguardo paiono poco condivisibili le critiche mosse in diverse occasioni dalla Commissione, dal governo polacco e finanche dal governo britannico (le cui posizioni sono ben sintetizzate nelle conclusioni generali dell'avvocato generale Evgeni Tanchev in *Republika Slovenija c. Altri*, C-578/16, punto 39) e anche da autorevole dottrina (si veda R. PALLADINO, *La "derogabilità" del "sistema Dublino" dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle "deficienze sistemiche" ai "seri dubbi sulle attuali capacità del sistema italiano di accoglienza"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2015, p. 226 ss.) secondo cui la facoltà di proporre un ricorso anche basato su argomentazioni che contestino la competenza rischierebbe di celare un sistema di *forum shopping* che, invece, il sistema di Dublino dovrebbe tendere a evitare. Simile scetticismo pare infondato: il giudice investito del ricorso, infatti, non è chiamato ad attribuire la competenza a uno Stato membro designato secondo la discrezionalità e le valutazioni di opportunità del ricorrente, bensì a verificare se i criteri di competenza fissati dal legislatore dell'Unione siano stati correttamente applicati.

Inevitabile in questo contesto è anche una breve disamina del contenuto dell'art. 29, par. 2 del Regolamento di Dublino III. Infatti, nel caso in cui lo Stato membro, che dovrebbe eseguire il trasferimento verso lo Stato competente, non vi provveda entro sei mesi dalla adozione della decisione, la sua inerzia rende caduca l'iniziale determinazione dello Stato competente e diviene nuovo Stato competente quello le cui autorità hanno tardato l'esecuzione del trasferimento.

Si tratta di un ulteriore caso in cui la decisione di trasferimento non cristallizza l'attribuzione della competenza ad esaminare la domanda di asilo, bensì è prevista dal legislatore europeo la revisione della determinazione dello Stato competente. L'art. 29, par. 2 sembra perciò escludere il carattere definitivo della determinazione dello Stato competente una volta emessa una decisione di trasferimento.

Alla medesima conclusione si perviene dalla lettura dell'art. 19, par. 2 del Regolamento di Dublino III ove è stabilito che, qualora l'interessato si allontani dal territorio degli Stati membri per almeno tre mesi, verrebbe meno il dovere di prendere a carico la domanda di asilo per lo Stato membro, individuato come Stato competente. In

questi casi, qualora dopo il periodo di assenza venisse presentata una nuova domanda, questa darebbe avvio a un nuovo procedimento di individuazione dello Stato membro competente.

Si desume quindi da una lettura sistematica del Regolamento di Dublino che emergono almeno tre situazioni in cui la competenza dello Stato membro potrebbe essere messa in discussione anche dopo il provvedimento di trasferimento:

- a) la facoltà di adire un giudice avverso la decisione di trasferimento per incompetenza dello Stato richiesto (art. 27, par. 1), senza che l’organo giurisdizionale sia necessariamente tenuto a sospendere suddetta decisione, e ben potendo il ricorrente addurre a motivazione del proprio ricorso il difetto di competenza dello Stato verso cui è previsto il trasferimento,
- b) lo slittamento della competenza sullo Stato membro inerte, qualora questi non provveda tempestivamente e nei termini di legge all’esecuzione del trasferimento (art. 29, par. 2),
- c) l’avvio di una nuova procedura di individuazione della competenza, allorché sia provata l’assenza del richiedente per un periodo superiore a tre mesi dal territorio degli Stati membri successiva all’esecuzione del trasferimento verso lo Stato ritenuto competente (art 19, par. 2)

La lettura analitica delle disposizioni di cui sopra fa propendere la CGUE a negare che la decisione di trasferimento conferisca carattere definitivo alla determinazione dello Stato competente.

5. – Acclarato che l’assunzione della decisione di trasferimento non cristallizzi in modo definitivo la competenza, si aprono le porte alla disamina della prima questione vera e propria sollevata dal giudice di rinvio. Quest’ultimo si chiede se il controllo giurisdizionale esercitato sulla decisione di trasferimento debba trovare la propria legittimazione nella situazione di fatto esistente al momento dell’adozione del provvedimento di trasferimento oppure se sia ammissibile un controllo che tenga conto anche dell’evoluzione degli elementi fattuali e giuridici presenti al momento in cui il giudice si pronuncia sul ricorso stesso.

Di fatto, il giudice tedesco sottende un’altra questione che viene solo adombrata: l’applicabilità o meno dei principi e dei criteri del Regolamento di Dublino III anche agli eventi successivi alla decisione di trasferimento.

Nel caso di specie, la valutazione o meno di taluni elementi posteriori incide notevolmente sulla competenza: da un lato, la scadenza dei termini per la ripresa in carico dell’interessato, dall’altro, il decorso infruttuoso del termine prescritto dal legislatore europeo per procedere al materiale trasferimento del cittadino siriano verso lo Stato competente potrebbero far slittare la competenza sulla Germania invalidando così la decisione di trasferimento verso l’Italia.

L’art. 27 del regolamento non precisa la portata del diritto ad impugnare la decisione di trasferimento bensì si limita a prescrivere «il diritto a un ricorso effettivo». Nonostante il laconico dettato normativo, la CGUE argomenta il proprio ragionamento sulla base del considerando 19 del Regolamento e dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali (già in altre occasioni, dette disposizioni venivano richiamate dalla Corte a suffragio di un’interpretazione estensiva dell’art. 27 del Regolamento di Dublino III, si leggano le sentenze *Mengesteab* C-670/16, punto 43; *Shiri* C- 201/16, punto 37 e ss.).

In particolare, il considerando indica che «al fine di assicurare una protezione efficace dei diritti dei richiedenti protezione internazionale, si dovrebbero stabilire garanzie giurisdizionali e il diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni di trasferimento, ai sensi dell’art. 47 della Carta».

La CGUE procede con un ragionamento condivisibile: i richiedenti asilo sarebbero inevitabilmente privati del diritto a tale «ricorso effettivo» se le circostanze successive alla

decisione di trasferimento dovessero essere escluse dal controllo giurisdizionale sulla legittimità di detta decisione.

Non pare arbitrario, infatti, affermare che gli elementi successivi arricchiscano il controllo giurisdizionale che, se dovesse circoscriversi al mero studio dei fatti pregressi avvenuti al momento della proposizione della prima domanda di asilo presentata, farebbe venir meno la *ratio* stessa del Regolamento di Dublino III, approvato nel 2013 proprio con l'intento di riformare il precedente meccanismo previsto dal Regolamento (CE) 343/2003 (cosiddetto sistema di Dublino II). In particolare, la novità apportata da Dublino III constava non solo nel rivisitare le regole organizzative disciplinanti i rapporti tra Stati membri ai fini dell'individuazione della competenza ma consisteva soprattutto nel coinvolgimento in tale procedura dei richiedenti asilo stessi, scegliendo di imperniare tutto il nuovo sistema di Dublino sulla tutela del richiedente più che sulle logiche di distribuzione della competenza tra gli Stati membri. Impensabile, pertanto, prescrivere un ricorso giurisdizionale effettivo senza prendere in considerazione tutti gli sviluppi avvenuti tra il deposito della domanda e il giorno in cui il giudice decide sulla contestazione del trasferimento.

Pertanto, la Corte perviene alla conclusione che la normativa tedesca relativa al diritto d'asilo (*Asylgesetz* 2008) – che consente al richiedente di invocare le circostanze successive all'adozione della decisione – soddisfi proprio la necessità di un ricorso effettivo garantito dall'art. 27 del Regolamento.

6. – La Corte, inoltre, è chiamata dal giudice di rinvio a valutare le modalità di applicazione dell'art. 24 del Regolamento che disciplina il meccanismo della richiesta, rivolta da uno Stato membro privo di competenza allo Stato membro competente, di ripresa in carico della domanda del cittadino extracomunitario che si è già allontanato dallo Stato membro competente per proporre altrove una seconda domanda di protezione internazionale.

556

La criticità sorge, dunque, in merito ai cosiddetti movimenti secondari dei richiedenti asilo che proprio il sistema di Dublino III ambiva ad osteggiare (sul tema si veda, tra gli altri, C. FAVILLI, *Reciproca fiducia. Mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea* in *Rivista di diritto internazionale*, 2015) nella misura in cui è dubbio se l'art. 24 sia applicabile o meno al caso di specie o se, invece, lo Stato membro ove si trova lo straniero richiedente asilo possa eludere la procedura di ripresa in carico e – sulla scorta di una precedente decisione di determinazione dello Stato competente – procedere all'automatica esecuzione di un secondo trasferimento. In particolare, l'art. 24 prescrive che la ripresa in carico si avvii solo qualora «il richiedente soggiorni senza un titolo valido presso uno Stato privo di competenza nel quale non è stata presentata una nuova domanda di protezione internazionale». I dubbi interpretativi sorgono perché nel caso di specie è stata, di fatto, presentata una seconda domanda di protezione allo Stato incompetente, pertanto, ad una prima lettura non sembrerebbe sussumibile la situazione del sig. Hasan alla fattispecie di cui all'art. 24 del Regolamento.

Tuttavia, la CGUE ha acutamente sottolineato che nel caso *de quo* la seconda domanda di protezione è stata proposta in una fase prodromica al rientro irregolare del richiedente presso lo Stato incompetente e che, in concreto, il cittadino siriano non ha depositato alcuna domanda nuova durante la permanenza in Germania successiva al primo trasferimento verso l'Italia. Tale precisazione torna utile alla Corte per legittimare l'applicazione dell'art. 24 del regolamento al caso di specie.

Dunque, a fronte delle due alternative percorribili, la CGUE aderisce alla soluzione che prevede la necessità di riavviare una procedura di ripresa in carico nei termini previsti dal legislatore europeo, anziché a quella di procedere a un nuovo immediato trasferimento, come conclusione logica più che naturale della sopra descritta inidoneità dell'esecuzione del trasferimento a stabilire in modo definitivo la competenza dello Stato membro nel quale la persona è stata trasferita. Pertanto, non è immaginabile un nuovo trasferimento

senza che la situazione del richiedente sia nuovamente riesaminata al fine di verificare se, dopo il primo trasferimento, per una qualunque delle cause di cui si è già detto al quarto paragrafo, la competenza non si sia trasmessa ad altro Stato membro.

Strettamente interconnessa a quest’ultimo profilo è la successiva tematica affrontata dalla CGUE chiamata a pronunciarsi sull’eventualità del mancato riscontro da parte dello Stato competente circa la domanda di ripresa in carico del richiedente.

La questione pare di interesse, benché la sentenza in esame vi dedichi poche riflessioni limitandosi ad affermare quasi apoditticamente un principio ampiamente consolidato nella giurisprudenza europea (si legga sentenza *Mirza* C-965/15, punto 49): gli Stati membri non possono sottrarsi all’applicazione delle disposizioni rilevanti del sistema di Dublino III con il pretesto che il richiedente avrebbe in mala fede lasciato il territorio dello Stato competente dopo essere stato oggetto di una procedura di trasferimento la cui legittimità è oggetto di una causa ancora pendente in un altro Stato membro. Pertanto, lo Stato membro considerato competente, in applicazione dei criteri del Regolamento di Dublino III, è obbligato a riprendere in carico lo straniero extracomunitario, come peraltro si evince dal dettato letterale dell’art. 18 del Regolamento.

Le valutazioni della Corte paiono ragionevoli: se, da un lato, è innegabile che vi sia un abuso di diritto da parte del richiedente protezione internazionale che presenta più di una domanda, dall’altro, ciò non può giustificare la disapplicazione delle disposizioni del Regolamento di Dublino da parte degli Stati membri. Ammettere il contrario significherebbe dare un peso specifico ai movimenti secondari, che come già detto, l’Unione tenta di ostacolare (si vedano il considerando 18 della Direttiva 2013/32/UE e l’allegato decimo del Regolamento 1560/2003).

7. – Un’ultima questione affrontata dalla CGUE, si concentra sulla portata dell’art. 24, par. 3 del Regolamento che stabilisce che nel caso del mancato espletamento della domanda di ripresa in carico nei termini previsti dal legislatore europeo, corrispondenti a due mesi dalla rilevazione tramite il sistema Eurodac di una precedente domanda di asilo pendente in altro Stato membro provvisto di competenza, «lo Stato membro in cui si trova la persona interessata senza titolo di soggiorno gli offre la possibilità di presentare una nuova domanda di protezione internazionale».

Le criticità derivano dal fatto che la norma citata nulla statuisce circa la competenza sull’esame di tale nuova domanda, quindi potrebbe essere interpretata nel senso che implichi che il richiedente abbia diritto a depositare una nuova domanda di asilo nel Paese ove si trova ma che questa non produca alcun effetto sulla determinazione della competenza, ben potendo essere ancora avviata un’ennesima nuova domanda di ripresa in carico nei confronti di un altro Stato membro.

La Corte, adombrata la pluralità di interpretazioni di cui l’art. 24, par. 3 del sistema di Dublino III sarebbe suscettibile, riflette sul rischio che si correrebbe ad ammettere un’interpretazione del dettato normativo come quella sopraccennata. Si incorrerebbe, infatti, nel pericolo di ritardare ancora l’esame della domanda dovendosi quindi attendere i termini per la ripresa in carico e il conseguente trasferimento.

Pertanto, la CGUE con la sentenza in esame interpreta l’art. 24, par. 3 del Regolamento nel senso che spetterà allo Stato membro, che non ha provveduto tempestivamente all’avvio della domanda di ripresa in carico allo Stato originariamente competente e nel cui territorio si trova il richiedente, la competenza dell’esame della nuova domanda di protezione internazionale che tale persona è autorizzata a presentare.

È chiaro che la Corte si sia mossa su un campo delicatissimo scegliendo la via più aderente ai principi e agli obiettivi sottesi al sistema di Dublino III. Se avesse abbracciato una diversa interpretazione avrebbe legittimato il verificarsi di una catena viziata, impossibile da spezzare, poiché lo scadere dei termini per la ripresa in carico non avrebbe impedito l’applicazione di una nuova procedura di ripresa in carico che avrebbe

procrastinato nuovamente l'esame della domanda di protezione internazionale. Si sarebbe, in altre parole, sacrificato l'obiettivo di un rapido e contingentato esame delle domande di protezione internazionale (ritenuto un caposaldo del sistema di Dublino III come si legge nel Considerando 5 del Regolamento nonché in sent. *Mengesteab v. Germania* C-670/16, punto 54) sull'altare del rispetto di una precedente determinazione della competenza che, al momento della presentazione della nuova domanda, potrebbe già essere divenuta obsoleta.

La Corte nella sentenza in esame ammette tuttavia una deroga a quanto detto fino ad ora. Viene infatti considerato il caso in cui, decorsi infruttuosamente i termini per avviare il meccanismo della ripresa in carico del richiedente, quest'ultimo non si avvalga della facoltà concessagli dall'art. 24, par. 3 e dunque non presenti domanda nuova nel Paese ove si trovi.

La CGUE – coerentemente con quanto già si è detto nel sesto paragrafo del presente contributo – non ammette che lo Stato ospitante provveda automaticamente al trasferimento del richiedente, bensì apre le porte in via eccezionale ad una nuova domanda di ripresa in carico a cui solo in un secondo momento conseguirà l'effettivo trasferimento. In altre parole, la mancata manifestazione da parte del richiedente della volontà di presentare una nuova domanda di asilo, diventa secondo la CGUE l'unico caso in cui l'inerzia dello Stato membro, che avrebbe dovuto avviare la domanda di ripresa in carico, non precluda il decorso di termini nuovi per la procedura di ripresa in carico.

8. – In conclusione, dallo studio della sentenza in commento si evince come l'intervento della Corte sia imprescindibile al fine di adattare la sterminata casistica, che in concreto può verificarsi in tema di individuazione dello Stato competente, con i principi e gli obbiettivi posti dal Regolamento di Dublino III.

Gli interrogativi sorti in relazione al caso del Sig. Hasan hanno permesso alla Corte di verificare, *in primis*, gli effetti del trasferimento verso lo Stato competente; in secondo luogo, di valutare la data a cui fare riferimento per considerare i fatti rilevanti ai fini dell'esame del ricorso; inoltre, di sancire l'impossibilità di un secondo trasferimento automatico del cittadino extracomunitario dallo Stato richiedente – ove pende un giudizio circa la legittimità del primo provvedimento di trasferimento – allo Stato competente che non si è ancora pronunciato sulla presa in carico della domanda di asilo presentata anche in un altro Stato membro; e, da ultimo, di chiarire quale sia lo Stato competente a fronte dell'eventuale mancato o tardivo espletamento del meccanismo della ripresa in carico da parte del Paese ove si trova irregolarmente lo straniero. Questi profili, nel silenzio della normativa, non potevano che essere affrontati in via interpretativa rischiando, altrimenti, di lasciare prive di copertura giuridica talune diffuse situazioni.

Tuttavia, ancora una volta emerge il grande difetto di fondo che trascina con sé il sistema di Dublino dalla sua versione originaria a quella del Regolamento del 2013.

Infatti, nonostante gli sforzi profusi per la creazione del Sistema Europeo Comune di Asilo (per un'accurata descrizione si rimanda alle riflessioni di A. DEL GUERCIO, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2014), quest'ultimo è stato introdotto senza essere accompagnato, da una armonizzazione effettiva dello *standard* di protezione garantito dagli Stati membri, incidendo negativamente sulla sua efficacia nel contrasto con il fenomeno dell'*asylum shopping* e facendo emergere un altrettanto problematico fenomeno detto *asylum lottery*, secondo cui casi analoghi sono stati trattati in modo diverso, giungendo a risultati differenti a seconda dello Stato membro competente per l'esame della domanda. Basti pensare alle differenze tra i diversi sistemi di asilo nazionali, conseguenti alle carenze e ai ritardi di taluni Stati membri nell'attuazione di *standard* minimi e del trattamento equo sulle condizioni di accoglienza. Oppure si pensi a taluni Stati membri dell'Europa meridionale e orientale a cui l'Unione ha fornito solo in periodi emergenziali di grandi afflussi gli strumenti per maturare esperienza e competenza nelle vesti di Paesi di destinazione dei richiedenti asilo.

Dunque, tali Stati membri difettano probabilmente sia delle capacità amministrative che della volontà politica necessaria per far fronte a un esame accurato delle domande di asilo rendendosi, pertanto, meno appetibili agli occhi del migrante e spingendolo perciò a spostarsi verso Paesi che garantiscono maggiori probabilità di successo della domanda di protezione internazionale.

Altro limite notevole della normativa di Dublino, come oggi strutturata, riguarda la carenza di un sistema di individuazione della competenza che metta concretamente al centro la volontà del richiedente. Sussiste, quindi, l’eventualità che lo straniero venga trasferito in Stati membri diversi da quelli ambiti, frustrando così i suoi interessi e pregiudicando la sua piena integrazione nello Stato membro ospitante. Egli, percependo la decisione dello Stato ove deve trasferirsi come una decisione non partecipata e imposta, tenderà a continuare inesorabilmente a spostarsi verso lo Stato membro ritenuto più adeguato alle proprie esigenze, in un inesorabile, ripetitivo e fallimentare gioco dell’oca (per una completa disamina delle criticità del Sistema Europeo Comune di Asilo si rimanda a B. NASCIMBENE, *Refugees, the European Union and the “Dublin system”. The Reasons for a crisis*, in *European Papers* 2016). Questi, in estrema sintesi, sono solo alcuni dei limiti che presenta il sistema di Dublino e, più in generale, il Sistema Europeo Comune di Asilo.

Orbene, il merito che si deve riconoscere al giudice di Lussemburgo è quello di tendere ad interpretare il sistema di Dublino valorizzando i principi umanitari che informano il diritto primario dell’UE, dunque garantire una sempre più ampia certezza circa l’individuazione dello Stato membro competente, pur nella tutela del richiedente. Si pensi all’interpretazione fornita dalla CGUE, nella sentenza in commento, circa la possibilità per gli organi giurisdizionali, chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di una decisione di trasferimento, di considerare anche i fatti successivi alla stessa al fine di offrire al richiedente la più ampia tutela possibile del diritto ad un ricorso effettivo avverso i provvedimenti di trasferimento (v. *supra*).

Tuttavia, nonostante gli apprezzabili sforzi della Corte, il suo intervento non è risolutivo, bensì evidenzia sempre più le carenze del sistema di Dublino che, non a caso, è attualmente oggetto di una proposta di riforma da parte della Commissione (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 maggio 2016 COM(2016) 270 poi approvata il 19 ottobre 2017 dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento Europeo, ad oggi in attesa del vaglio del Consiglio).

La proposta di riforma prospetta l’eliminazione del criterio del Paese di primo ingresso, ponendo così un argine allo squilibrio nella distribuzione degli oneri tra gli Stati membri, nel tentativo di superare il sistema di Dublino III che ha sovraccaricato gli Stati frontalieri con gravi conseguenze per la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti. Non potendo qui dedicare spazio al contenuto della proposta, basti accennare che le novità inserite nel testo della riforma trovano il proprio fondamento giuridico nel principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, sancito nell’art. 80 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), individuato come il perno attorno al quale far gravitare le future politiche della UE in materia di asilo e immigrazione. L’auspicio, dunque, è quello di pervenire al rinnovo del Regolamento di Dublino III al fine, da un lato, di alleggerire la CGUE dal delicato compito di contemperare il rigido e, talvolta miope, testo normativo di Dublino III con la tutela dei diritti del richiedente protezione e, dall’altro, di garantire una effettiva e concreta applicazione dell’art. 80 del TFUE.