

**SCHEDA DI LETTURA n. 120**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	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		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2014) 382</a> def.		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2014/0202 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	26/06/2014		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	26/06/2014		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	22/09/2014		
<b>ASSEGNATO IL</b>	01/07/2014		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	07/08/2014
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	31/07/2014
<b>OGGETTO</b>	Individuazione dello Stato membro responsabile per la domanda di protezione internazionale di minori non accompagnati privi di familiari legalmente presenti nel territorio dell'Unione.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	<p>Art. 78, par. 2, lett. e) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale <i>"Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: (...) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria"</i>.</p> <p>L'art. 78 è inserito nel Titolo V ("Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", artt. 67-89) il quale, ai sensi dei Protocolli nn. 21 e 22 allegati al Trattato sull'Unione europea, non si applica al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca a meno che essi notifichino la propria intenzione di esserne vincolati. A seguito dell'approvazione del documento in esame, dunque, i tre paesi - i quali, peraltro, già applicano il regolamento "Dublino III" - dovranno notificare la propria posizione. Stessa notifica dovranno effettuare anche i Paesi associati al sistema Dublino (Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein).</p>		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	E' assente una specifica valutazione in merito da parte della Commissione europea, pur obbligatoria ai sensi dell'art. 5 del		

Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona<sup>1</sup>. Sotto il profilo formale sussiste pertanto una violazione dell'obbligo di motivazione della proposta, potenzialmente rilevante al fine di una contestazione, sempre sotto il profilo formale, del principio di sussidiarietà.

Il documento, peraltro, appare conforme al principio di sussidiarietà, inteso in senso sostanziale, in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione in quanto solo queste ultime sono in grado di modificare un atto giuridicamente vincolante dell'UE;

valore aggiunto per l'Unione in termini di certezza del diritto, eliminando una lacuna nella legislazione vigente.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi proposti.

## ANNOTAZIONI

Il Ministero dell'interno ha inviato alle Camere una relazione ai sensi dell'art. 6, c. 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 324 (si veda il successivo par. 6).

### 1) Normativa applicabile

La determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno di essi è stata oggetto di armonizzazione al livello di Unione europea, da ultimo con il [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#)<sup>2</sup>, anche noto come "Dublino III".

Nel fissare i criteri che regolano l'individuazione dello Stato membro competente, quel regolamento aveva volutamente lasciato irrisolta la questione dei minori non accompagnati che non avessero familiari legalmente residenti in uno Stato membro. Tale lacuna appariva anomala alla luce delle stesse premesse al [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#), il cui punto n. 13 riconosce come sia *"opportuno (...) che siano fissate specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità"*. La decisione dei colegislatori di non disciplinare questo aspetto era stata determinata dalla volontà di attendere la pronuncia della Corte di giustizia su alcuni ricorsi individuali allora pendenti. In questo senso si sono espressi il Consiglio e il Parlamento europeo in una dichiarazione, allegata al regolamento medesimo, in cui hanno rivolto l'invito alla Commissione a *"prendere in considerazione, fatto salvo il suo diritto di iniziativa, una revisione (...) una volta che la Corte di giustizia si sarà pronunciata"*.

La [sentenza della Corte di giustizia](#) sulla causa C-648/11 è intervenuta il 6 giugno 2013. In termini generali, vi si stabilisce che *"poiché i minori non accompagnati costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili, la procedura di determinazione dello Stato membro competente non deve essere prolungata più di quanto strettamente necessario, il che implica che, in linea di principio, essi non siano trasferiti verso un altro Stato membro"* (par.

---

<sup>1</sup> Il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità recita, all'art. 5: *"I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità"*. Tale norma va letta in combinato disposto con l'obbligo generale di motivazione di tutti gli atti giuridici dell'Unione di cui all'art. 296, par. 2, del TFUE, ai sensi del quale *"gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati"*.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 DEL Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione). Tale regolamento è anche noto come "Dublino III".

55). Sulla base di questa premessa si conclude che nelle circostanze *"nelle quali un minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro"*, lo Stato competente è quello *"nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda d'asilo"*.

## **2) Status dei minori non accompagnati richiedenti asilo**

La [convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo](#), approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ha posto un principio cardine in materia di trattamento dei minori affermando che *"in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente"* (art. 3, par. 1). La Convenzione è stata, in seguito, [ratificata da 194 Stati](#).

L'art. 22 della Convenzione impone inoltre agli Stati parti di adottare *"misure adeguate affinché un fanciullo il quale cerca di ottenere lo status di rifugiato (...), solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti"*<sup>3</sup>.

Il concetto di "interesse superiore del fanciullo" è stato trasposto anche nella [Carta europea dei diritti fondamentali](#), il cui art. 24 è rubricato "Diritti del bambino". Il par. 2 recita: *"In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente"*.

Entrambi i documenti sopra citati - la Convenzione delle Nazioni Unite e la Carta europea dei diritti fondamentali - sono richiamati espressamente dal [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#). Il punto n. 13 delle Premesse afferma infatti che *"conformemente alla Convenzione della Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'interesse superiore del minore dovrebbe costituire un criterio fondamentale per gli Stati membri nell'applicazione del presente regolamento. Nel valutare l'interesse superiore del minore gli Stati membri dovrebbero tenere debito conto in particolare del benessere e dello sviluppo sociale del minore, delle considerazioni attinenti alla sua incolumità e sicurezza, nonché del parere del minore in funzione dell'età o della maturità del medesimo, compreso il suo contesto di origine"*.

Nel caso di specie la Corte di giustizia ha dato un contenuto all'interesse superiore del fanciullo affermando che *"nell'interesse dei minori non accompagnati è necessario (...) non prolungare inutilmente la procedura di determinazione dello Stato membro competente, bensì assicurare loro un rapido accesso alle procedure volte al riconoscimento dello status di rifugiato"* ([sentenza relativa alla causa C-648/11](#), par. 61).

## **3) Consultazioni e valutazione d'impatto**

Il progetto di regolamento in esame non è accompagnato né da valutazioni d'impatto (non illustrate nella relazione introduttiva redatta dalla Commissione o in documenti separati) né da consultazioni. La relazione introduttiva del COM(2014) 382 giustifica tale mancanza in virtù del fatto che il documento medesimo *"dà seguito, con un obiettivo particolarmente mirato, alle ampie consultazioni e valutazioni d'impatto condotte dalla Commissione ai fini dell'elaborazione"* del [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#).

Nel caso delle consultazioni l'art. 2 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità specifica che *"nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta"*. In questo senso va probabilmente interpretata l'affermazione, contenuta nella relazione introduttiva del COM(2014) 382 (par. 2), per

---

<sup>3</sup> Si ricorda, a questo proposito, l'ampio concetto di "asilo" tutelato dall'art. 10 della [Costituzione della Repubblica italiana](#) ("Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge).

cui "la proposta di modifica dell'articolo 8, par. 4, debba essere presentata quanto prima onde garantire la certezza del diritto in relazione alle disposizioni sui minori non accompagnati della 'procedura Dublino' " (relazione introduttiva, par. 2).

#### 4) Normativa proposta

L'art. 1 della proposta di regolamento aggiunge quattro paragrafi all'art. 8 del [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#).

Il par. 4-*bis* traspone nel diritto dell'Unione il contenuto della [sentenza della Corte di giustizia relativa alla causa C-648/11](#), stabilendo che "*se il minore non accompagnato non ha familiari, fratelli o parenti legalmente presenti in uno Stato membro (...), è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale e in cui lo stesso si trova*".

Il par. 4-*ter* introduce invece un'ipotesi ulteriore, ovvero che il minore non accompagnato, avendo già presentato domanda di protezione internazionale in uno Stato membro, si trovi in un altro Stato senza avervi presentato analoga istanza. La Commissione europea afferma l'opportunità di disciplinare anche questo caso "*onde evitare eventuali elusioni dei criteri di competenza*" (relazione introduttiva, pag. 4). In questo caso lo Stato in cui il minore si trova è tenuto ad informarlo del diritto di presentare domanda nel suo territorio, offrendogli "*l'effettiva possibilità*" di farlo. Solo nel caso di mancata formalizzazione della richiesta di protezione internazionale "*è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato l'ultima domanda*".

Si sottolinea che le regole sopra illustrate non hanno valore assoluto in virtù delle deroghe che il testo stesso prevede (par. 4-*bis*, fine di paragrafo; par. 4-*ter*, commi 2 e 3) al fine di tutelare l'interesse superiore del minore.

Al fine di valutare quale sia l'interesse superiore del minore nel caso concreto l'art. 4-*quater* dispone che debba aver luogo una collaborazione tra lo Stato membro al quale è chiesto di riprendere in carico il minore non accompagnato e lo Stato membro in cui quest'ultimo si trova.

Il par. 4-*quinqüies* introduce un sistema capillare di scambio di informazioni tramite il sistema DubliNet potenzialmente in grado, nelle intenzioni della Commissione europea, di evitare "*situazioni di abuso del sistema, in cui il minore si trasferisce in un altro Stato membro al solo scopo di prolungare il soggiorno nel territorio dell'UE*" (relazione introduttiva, pag. 4).

#### 5) Atti delegati

Le modifiche proposte al [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) non prevedono deleghe alla Commissione per adottare atti non legislativi di integrazione o modificazione *ex art.* 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nella relazione introduttiva, però, si ricorda come sia indispensabile disporre di una versione definitiva dell'art. 8 del regolamento "Dublino III" "*prima di introdurre norme supplementari sui minori non accompagnati in base all'art. 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Il par. 5 dell'art. 8 del regolamento Dublino III prevede, infatti, che alla Commissione sia conferito il potere di adottare atti delegati "*riguardo all'identificazione di familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato; ai criteri per accertare l'esistenza di legami familiari comprovati e ai criteri per valutare la capacità di un parente di occuparsi del minore non accompagnato anche nei casi in cui familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato soggiornino in più di uno Stato membro*". Opportunamente si specifica che "*nell'esercizio del suo potere di adottare atti delegati, la Commissione non eccede l'ambito del superiore interesse del minore*".

Si ricorda che ai sensi dell'art. 290 del TFUE: "*un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere*". Parlamento europeo e Consiglio hanno la possibilità di revocare la delega o sollevare obiezioni su singole norme.

Peraltro è lo stesso regolamento "Dublino III" a prevedere l'adozione di atti delegati proprio in ambiti connessi alla proposta di regolamento in esame. In particolare, l'articolo 8, par. 5 conferisce il potere *"di adottare atti delegati (...) riguardo all'identificazione di familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato; ai criteri per accertare l'esistenza di legami familiari comprovati e ai criteri per valutare la capacità di un parente di occuparsi del minore non accompagnato anche nei casi in cui familiari, fratelli o parenti del minore non accompagnato soggiornino in più di uno Stato membro. Nell'esercizio del suo potere di adottare atti delegati, la Commissione non eccede l'ambito del superiore interesse del minore"*. Anche l'art. 16, par. 3, in materia di "persone a carico", prevede atti delegati *"riguardo agli elementi di cui tenere conto per valutare il vincolo di dipendenza, ai criteri per accertare l'esistenza di legami familiari comprovati, ai criteri per valutare la capacità della persona in questione di occuparsi della persona a carico e agli elementi di cui tenere conto per valutare l'impossibilità di viaggiare per un periodo di tempo significativo"*.

Ai sensi dell'art. 45 del regolamento Dublino III la delega viene conferita per un periodo quinquennale ed è *"tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano a tale proroga al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo"*.

## **6) Posizione del Governo italiano**

Nella propria relazione il Ministero dell'interno non ha sollevato rilievi rispetto al provvedimento, di cui fornisce anzi una valutazione positiva. Si afferma, infatti, che *"la proposta di regolamento (...) rappresenta un fondamentale passo in avanti per una definizione più veloce delle istanze di asilo presentate dai minori stranieri non accompagnati (...) con evidenti riflessi positivi in termini di rafforzamento del sistema generale di tutela del minore"*.

## **7) Altri Parlamenti nazionali**

Al momento della redazione della presente scheda il COM(2014) 382 risulta all'attenzione di cinque Parlamenti nazionali (Parlamento finlandese, Bundesrat tedesco, Seimas lituano, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca e Parlamento svedese). Nessuno di essi ha sinora segnalato criticità nel testo.

Eventuali, ulteriori interventi dei Parlamenti degli Stati membri saranno costantemente riportati sul [sito IPEX](#).