



Conclusioni dell'avvocato generale nelle cause C-490/16 e C-646/16
A.S. c. Repubblica di Slovenia e Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Stampa e informazione

L'avvocato generale Sharpston ritiene che, nelle circostanze eccezionali della crisi dei rifugiati, gli Stati membri in cui le domande di protezione internazionale sono state presentate per la prima volta siano competenti per l'esame delle stesse.

Le parole «attraversamento clandestino» nel regolamento Dublino III non sono applicabili a una situazione in cui, a seguito di un afflusso di massa di persone in Stati membri di frontiera, questi ultimi hanno consentito a cittadini di Paesi terzi di entrare e di transitare nel proprio territorio per raggiungere altri Stati membri

Nel 2015 più di un milione di persone – rifugiati, profughi e altri migranti – si sono dirette verso l'Unione europea. Molte di esse hanno chiesto protezione internazionale. Si è trattato del più imponente movimento di massa di persone attraverso l'Europa dalla seconda guerra mondiale ed esso determina le circostanze assolutamente straordinarie che caratterizzano il contesto delle presenti due cause.

Oggetto dei due procedimenti di cui trattasi è la rotta migratoria dei Balcani occidentali. La suddetta rotta comporta un viaggio via mare e/o via terra dai Paesi mediorientali verso la Turchia in direzione occidentale verso la Grecia e poi attraverso i Balcani occidentali (ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Serbia, Croazia, Ungheria e Slovenia).

Causa C-490/16 A.S.

Il sig. A.S., un cittadino siriano, ha viaggiato dalla Siria alla Slovenia attraverso la rotta dei Balcani occidentali. Al suo arrivo presso il valico stabilito del confine di Stato fra Serbia e Croazia, al sig. A.S. è stato permesso di entrare in Croazia e le autorità croate ne hanno organizzato il trasferimento verso il confine di Stato sloveno.

Nel febbraio 2016 il sig. A.S. ha presentato alle autorità slovene una domanda di protezione internazionale. Ai sensi del regolamento Dublino III¹, secondo cui, quando un richiedente protezione internazionale ha «varcato illegalmente» la frontiera di uno Stato membro in provenienza da un Paese terzo, lo Stato membro in cui è entrato è competente per l'esame della domanda. Le autorità slovene hanno ritenuto che il sig. A.S. fosse entrato in Croazia «illegalmente» nell'accezione del regolamento e che, pertanto, la Croazia fosse lo Stato membro competente per l'esame della domanda del sig. A.S. La Croazia ha accettato di riprendere in carico il sig. A.S. e le autorità slovene hanno informato il sig. A.S. di detta decisione.

Il sig. A.S. ha impugnato la decisione delle autorità slovene deducendo l'erronea applicazione dei criteri di determinazione dello Stato membro responsabile, giacché il comportamento tenuto dalle autorità croate (che gli avevano consentito di varcare la frontiera esterna) dovrebbe essere interpretato nel senso che l'ingresso del sig. A.S. in Croazia è avvenuto legalmente. Il Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Corte suprema della Repubblica di Slovenia) chiede chiarimenti alla Corte di giustizia circa l'interpretazione, in questo contesto, delle espressioni ingresso «clandestino» o «illegale».

¹ 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 (GU 2013, L 180, pag. 31).

Causa Jafari, C-646/16

La sig.ra Khadija Jafari, la sig.ra Zainab Jafari e i loro figli sono cittadini afgani. Le famiglie sono fuggite dall'Afghanistan nel 2015 in Austria attraverso la rotta dei Balcani occidentali. Inizialmente esse sono entrate nel territorio dell'Unione europea in Grecia, dove hanno trascorso tre giorni, prima di lasciare il territorio dell'Unione europea e farvi nuovamente ingresso in Croazia. Una volta raggiunta l'Austria, le famiglie Jafari hanno presentato una domanda di protezione internazionale.

Le autorità austriache hanno ritenuto che la Croazia fosse lo Stato membro competente per l'esame della domanda. Hanno altresì ritenuto che il primo ingresso delle famiglie nell'Unione europea attraverso la Grecia fosse stato illegale, atteso che, in quanto cittadini afgani, erano tenuti a essere in possesso di visti. Poiché, tuttavia, nella procedura d'asilo greca, perduravano lacune strutturali, la Croazia (Stato in cui detti cittadini erano transitati verso l'Austria) doveva essere considerata lo Stato membro competente ai sensi del regolamento Dublino III.

Le sorelle Jafari hanno impugnato la suddetta decisione. Esse sostengono che il loro ingresso è stato autorizzato per motivi umanitari conformemente al codice frontiere Schengen² e, pertanto, non è stato «illegale». Pertanto, esse ritengono che l'Austria sia lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda.

Il Verwaltungsgerichtshof Wien (Corte suprema amministrativa, Vienna) chiede orientamenti dalla Corte di giustizia circa il fatto se la nozione di «attraversamento illegale» della frontiera debba essere interpretata indipendentemente o con riferimento ad altri atti giuridici dell'Unione europea relativi a cittadini di Paesi terzi che varcano la frontiera esterna dell'Unione, quali il codice frontiere Schengen.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia nelle due cause sono le seguenti: i) se il regolamento Dublino III debba essere interpretato in collegamento con altri atti dell'UE; ii) se la cooperazione e le facilitazioni fornite dagli Stati di transito dell'UE equivalgano a visti nell'accezione di detto regolamento; iii) come debba essere interpretata l'espressione «ha varcato illegalmente (...) la frontiera»; iv) se cittadini dei Paesi terzi ai quali è stato consentito l'ingresso nell'area Schengen durante la crisi umanitaria rientrano nelle eccezioni alle normali regole di cui al codice frontiere Schengen; e v) cosa costituisca «ingresso con esenzione dal visto» nell'accezione del regolamento Dublino III.

Nelle conclusioni presentate oggi, l'avvocato generale Eleanor Sharpston ribadisce il contesto eccezionale di fatto alla base dei presenti rinvii pregiudiziali e osserva che alla Corte viene chiesto di fornire una soluzione giuridica adeguata alle inedite circostanze di fatto della crisi dei rifugiati.

In primo luogo, l'avvocato generale ritiene **che il regolamento Dublino III debba essere interpretato esclusivamente con riferimento alla lettera, al contesto e agli scopi perseguiti dal medesimo, considerato di per sé** e non già in collegamento con altri atti giuridici dell'Unione – compresi in particolare il codice frontiere Schengen e la direttiva rimpatri³. Nel pervenire alla suddetta conclusione, l'avvocato generale nota che il regolamento Dublino III è parte integrante del sistema comune europeo di asilo e, pertanto, persegue uno scopo differente da atti giuridici quali il codice frontiere Schengen e la direttiva rimpatri. Non vi è, inoltre, una base giuridica comune per i tre atti normativi, e ciò indicherebbe che il loro contesto e le loro finalità non coincidono perfettamente.

In secondo luogo, l'avvocato generale osserva che, nelle circostanze assolutamente eccezionali di ingresso in massa di cittadini di Paesi terzi, il fatto che **taluni Stati membri abbiano concesso alle persone interessate di varcare la frontiera esterna dell'UE e, successivamente, di**

² Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 105, pag.1).

³ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348, pag. 98).

transitare verso altri Stati membri per presentare una domanda di protezione internazionale, non equivale al rilascio di un «visto». A tale proposito, l'avvocato generale sottolinea che le norme che disciplinano il rilascio di visti comportano il rispetto di diverse formalità, nessuna delle quali è stata espletata nei suddetti casi.

In terzo luogo, l'avvocato generale conclude che **le parole «attraversamento clandestino» di cui al regolamento Dublino III non sono applicabili a situazioni in cui**, a seguito di un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi che chiedono protezione internazionale all'interno dell'Unione europea, **gli Stati membri consentano ai cittadini dei Paesi terzi di attraversare la frontiera esterna dell'Unione europea e, successivamente, di transitare verso altri Stati membri dell'Unione europea** per presentare una domanda di protezione internazionale in un determinato Stato membro.

L'avvocato generale ricorda che la finalità soggiacente all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento, che stabilisce che lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale è quello le cui frontiere sono state varcate illegalmente da un cittadino di un Paese terzo, consiste nell'assicurare la solerzia degli Stati membri nel garantire l'integrità della frontiera esterna dell'Unione. Essa è tuttavia del parere che il regolamento non ha lo scopo di garantire una condivisione di responsabilità sostenibile rispetto ai richiedenti protezione internazionale all'interno dell'Unione europea in risposta a un afflusso eccezionale di persone, che rappresenta il contesto dei presenti rinvii pregiudiziali.

In queste circostanze, **sebbene l'ingresso del sig. A.S. e delle famiglie Jafari nel territorio dell'Unione europea non possa essere definito «regolare», l'avvocato generale è del parere che esso non possa neanche essere qualificato come «illegale» nell'accezione del regolamento. Ciò in particolare perché gli Stati membri di transito dell'Unione hanno non soltanto tollerato gli attraversamenti in massa della frontiera, ma hanno facilitato attivamente sia l'ingresso sia il transito attraverso il proprio territorio.** L'avvocato generale è del parere che **il regolamento semplicemente non è stato concepito per disciplinare siffatte circostanze eccezionali** e, pertanto, i termini «varcato illegalmente» non sono applicabili alle circostanze verificatesi nelle cause oggetto di rinvio.

In quarto luogo, l'avvocato generale esprime l'opinione che, **nelle circostanze eccezionali delle cause di cui trattasi, uno Stato membro avrebbe potuto applicare la deroga di cui al codice frontiere Schengen, che gli consente di autorizzare cittadini di Paesi terzi a varcare la frontiera esterna per motivi umanitari** o in virtù di obblighi internazionali. L'avvocato generale non ritiene necessario che gli Stati membri abbiano effettuato una verifica individuale con riferimento alla persona interessata, dal momento che, a suo avviso, il suddetto requisito non costituisce una condizione necessaria per invocare la deroga.

Infine, **l'avvocato generale respinge l'idea che, nelle circostanze del caso di specie, l'autorizzazione all'ingresso di cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea dia luogo a un ingresso con esenzione del visto ai fini del regolamento Dublino III.** Essa ritiene che, ad eccezione delle deroghe espresse sancite dal diritto dell'Unione europea, non vi siano altre circostanze in cui un cittadino di un Paese terzo possa essere esentato dall'obbligo di essere in possesso di un visto. Inoltre, gli Stati membri non possono disapplicare unilateralmente, per motivi aggiuntivi, l'obbligo generale, per taluni cittadini di Paesi terzi, relativo al possesso di un visto d'ingresso nell'Unione europea, in particolare nei casi in cui non è stata effettuata una valutazione individuale da parte di detto Stato membro.

Dopo essere pervenuta alle suddette conclusioni, l'avvocato generale esamina l'applicazione del regolamento alle due cause in questione, ribadendo la circostanza dell'inedito afflusso di persone nei Balcani occidentali⁴ e il fatto che nessun criterio ad hoc sia stato inserito nel regolamento Dublino III per disciplinare la suddetta situazione. Secondo l'avvocato generale, **se gli Stati membri di confine, quali la Croazia, fossero ritenuti competenti per accogliere e gestire numeri eccezionalmente elevati di richiedenti asilo, vi sarebbe il rischio concreto che**

⁴ Fra il 16 settembre 2015 e il 5 marzo 2016 sono entrate in Croazia complessivamente 685 068 persone.

semplicemente non saranno in grado di far fronte alla situazione. Ciò, a sua volta, potrebbe rendere gli Stati membri incapaci di ottemperare ai propri obblighi discendenti dal diritto dell'Unione europea e dal diritto internazionale.

Conseguentemente, alla luce dello scopo del regolamento di ripartire con chiarezza tra gli Stati membri la competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale, e del fatto che in nessun caso lo Stato membro in cui sono state presentate le domande si è spontaneamente dichiarato competente, **le suddette domande dovrebbero essere esaminate nel primo Stato membro in cui sono presentate, come stabilito all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III .**

L'avvocato generale conclude che **la Slovenia è lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale del sig. A.S. e l'Austria è lo Stato membro competente per l'esame delle domande delle famiglie Jafari.**

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: Una domanda di pronuncia pregiudiziale consente agli organi giurisdizionali degli Stati membri, nelle controversie di cui investiti, di sottoporre alla Corte di giustizia questioni circa l'interpretazione del diritto dell'Unione europea o la validità di un atto giuridico dell'Unione europea. La Corte di giustizia non risolve la controversia nazionale. Spetta all'organo giurisdizionale nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte, che è del pari vincolante per gli altri organi giurisdizionali nazionali dinanzi ai quali è sollevata una questione analoga.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni [C-490/16](#) e [C-646/16](#) è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 3355