

SCHEDA DI AGGIORNAMENTO MAGGIO-GIUGNO 2017

FOCUS

REGOLAMENTO DI DUBLINO III: IL PARERE DELL'AVVOCATO GENERALE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

INTRODUZIONE

In un'opinione espressa in merito a due casi (Causa C-490/16 A.S. e Causa Jafari, C-646/16), l'Avvocato Generale Sharpston ha ritenuto che, in caso di flussi migratori eccezionali come quelli verificatisi nel 2015 quando più di un milione di persone si sono dirette verso l'Unione Europea, l'esame delle domande di asilo è di competenza dello Stato membro in cui la richiesta è presentata e non dello Stato di primo ingresso.

I CASI

- Causa C-490/16 A.S.

A.S. è un cittadino siriano che ha viaggiato dalla Siria attraverso la rotta dei Balcani occidentali per arrivare in Slovenia. Al confine di Stato fra Serbia e Croazia, le autorità croate gli permettono di entrare in Croazia e ne organizzano il trasferimento verso il confine sloveno.

Nel febbraio 2016 il sig. A.S. presenta alle autorità slovene una domanda di protezione internazionale. Ai sensi del Regolamento Dublino III – secondo cui, quando un richiedente protezione internazionale ha «varcato illegalmente» la frontiera di uno Stato membro, 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 sua domanda.

Il richiedente 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 il suo ingresso in Croazia è avvenuto legalmente. La Corte suprema della Repubblica di Slovenia chiede chiarimenti alla Corte di Giustizia circa l'interpretazione, in questo contesto, delle espressioni ingresso «clandestino» o «illegale».

- Causa Jafari, C-646/16

La sig.ra Khadija Jafari, la sig.ra Zainab Jafari e i loro figli sono cittadini afgani entrati inizialmente 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 Schengen e, pertanto, non è stato «illegale». Pertanto, esse ritengono che l'Austria sia lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda.

La Corte Suprema Amministrativa austriaca chiede alla Corte di giustizia 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.

In conclusione, l'Avvocato Generale ritiene che la Slovenia sia lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale del signor A.S. e l'Austria lo Stato membro competente per l'esame delle domande delle famiglie Jafari.

IL RICORSO IN VIA PREGIUDIZIALE

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;
- v) cosa costituisca «ingresso con esenzione dal visto» nell'accezione del regolamento Dublino III.

IL PARERE DELL'AVVOCATO GENERALE

Pur non essendo vincolante, il parere dell'Avvocato, qualora fosse seguito dalla Corte, potrebbe rivelarsi decisivo in particolare per l'Italia.

In sintesi, l'Avvocato Generale sostiene che Dublino non è applicabile quando si verifica una situazione di grande afflusso di richiedenti asilo da Paesi terzi nel territorio dell'Unione Europea durante il quale il Paese di primo ingresso (nei 2 casi la Croazia) deve necessariamente aprire le sue frontiere per permettere alle persone di attraversare il proprio territorio verso altri Stati membri (nei suddetti casi Slovenia e Austria) che diventano responsabili per l'esame della richiesta d'asilo. 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 semplicemente non saranno in grado di far fronte alla situazione".

Nel pervenire alla suddetta conclusione, l'Avvocato Generale osserva:

1. Il Regolamento Dublino III non può essere interpretato in collegamento con altri atti normativi dell'UE quali il Codice Frontiere Schengen e la Direttiva Rimpatri. In particolare, l'Avvocato Generale nota che il Regolamento Dublino III, come parte integrante del Sistema Comune Europeo di Asilo, persegue uno scopo differente da tali atti giuridici. 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.
2. In secondo luogo, 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 transitare verso altri Stati membri per presentare una domanda di protezione internazionale, non equivale al rilascio di un «visto».
3. In terzo luogo, 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 l'attraversamento del proprio territorio per raggiungere altri Stati membri.
4. In quarto luogo, in circostanze eccezionali della crisi dei rifugiati, 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, infatti, 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.

L'Avvocato Generale ricorda, infine, che la finalità soggiacente all'articolo 13, paragrafo 1, del Regolamento, che sancisce la regola del Paese di primo ingresso, consiste nell'assicurare la solerzia degli Stati membri nel garantire l'integrità della frontiera esterna dell'Unione. L'Avvocato 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.