

Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



**Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet,
C-528/11, 30 maggio 2013**

La sentenza in esame riguarda l'interpretazione dell'art. 3, par. 2 del Regolamento Dublino 2 (c.d. "clausola di sovranità", attuale art. 17 par. 1 del [Regolamento Dublino 3](#)).

Le due questioni pregiudiziali fondamentali sottoposte dal giudice del rinvio (bulgaro) alla Corte di Giustizia sono:

- i)** se l'art. 3, par. 2 consente, in assenza delle condizioni per applicare la clausola umanitaria di cui all'art. 15 del Regolamento (attuali articoli 16 e 17 par. 2 del [Regolamento Dublino 3](#)), ad uno Stato membro diverso da quello individuato come competente in base ai criteri di Dublino, di **esaminare una domanda di asilo**, anche quando lo Stato membro competente non risponda alla richiesta di ripresa in carico;
- ii)** se uno Stato membro, durante la procedura per l'individuazione della competenza a esaminare la domanda di asilo, **sia tenuto a chiedere il parere dell'UNHCR**.

Riguardo alla prima domanda, secondo la Corte è **sempre possibile, senza particolari condizioni**, che uno Stato membro che non è quello individuato come Stato competente, esamini una domanda di asilo. La c.d. "clausola di sovranità"¹ non è infatti sottoposta ad alcuna particolare condizione.

Sul secondo punto, la corte afferma che **non è obbligatorio (benché sempre possibile), chiedere il parere dell'UNHCR**, quando risulta dagli atti di quest'ultimo che il paese individuato come Stato competente viola le norme dell'Unione sul diritto di asilo.

¹ Che si ritrova anche nel testo del Regolamento Dublino 3, all'art. 17 par. 1

I fatti alla base della controversia.

La causa riguarda il sig. Halaf, cittadino iracheno che chiedeva asilo in Bulgaria il 1° luglio 2010. Le autorità bulgare si dichiaravano non competenti a esaminare la sua domanda di asilo e rivolgevano alla Grecia, individuata come Paese responsabile, una richiesta di ripresa in carico. Da un'analisi del database [EURODAC](#) emergeva, infatti, che il richiedente aveva già presentato domanda di asilo in Grecia il 6 agosto 2008. In assenza di una risposta da parte delle autorità elleniche entro il termine previsto, il 21 luglio 2010 il “DAB” (Agenzia nazionale per i rifugiati presso il Ministero dell'interno bulgaro) disponeva il trasferimento del richiedente verso la Grecia. Il Sig. Halaf proponeva allora ricorso per chiedere l'annullamento della decisione assunta dal DAB ed ottenere che si avviasse il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale in Bulgaria, in particolare facendo leva sull'appello dell'UNHCR ai governi europei contro i respingimenti verso la Grecia.

Mancando, secondo il giudice del rinvio, i presupposti per applicare la clausola umanitaria di cui all'art. 15 del Regolamento², questi si rivolgeva alla Corte di Giustizia, chiedendo se fosse possibile in tale fattispecie l'applicazione dell'art. 3, par. 2³ e proponendo quattro questioni pregiudiziali sull'interpretazione di tale norma.

Le questioni pregiudiziali.

1) “Se l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento [Dublino 2] debba essere interpretato nel senso che consente che uno Stato membro assuma la competenza a esaminare una domanda di asilo quando, in capo al richiedente asilo, non si riscontrano circostanze personali che giustifichino l'applicazione della clausola umanitaria di cui all'articolo 15 [del] regolamento e quando lo Stato competente [...] non ha risposto a una richiesta di ripresa in carico ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1⁴, [...], e tale regolamento non contiene disposizioni relative al rispetto del principio di solidarietà ai sensi dell'articolo 80 TFUE⁵>>.

2) “Quale sia il contenuto del diritto di asilo ai sensi dell'articolo 18 della [[Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea](#)]⁶, in combinato disposto con l'articolo 53 della Carta stessa

² Attuali art. 16 e 17 par. 2

³ Attuale art. 17 par. 1

⁴ Attuali art. 23 par. 1, 25 par. 1 e 25 par. 2

⁵ L'art. 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea recita così: “Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.”

⁶ “Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea”.

nonché in connessione con la definizione di cui all'articolo 2, lettera c), e con il (...) considerando [12] del regolamento (...)"

3) "Se l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (...), in combinato disposto con l'articolo 78, paragrafo 1, TFUE, che dispone l'obbligo di rispettare gli strumenti di diritto internazionale in materia di asilo, debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti, nel procedimento per la determinazione dello Stato membro competente ai sensi del regolamento (...), a chiedere all'[UNHCR] di emettere un parere, qualora negli atti di tale Ufficio siano indicati fatti e conclusioni da cui risulta che lo Stato membro competente [...] viola disposizioni di diritto dell'Unione europea in materia di asilo"

4) "In caso di risposta affermativa a tale [terza] questione, (...) [s]e, qualora non si ottemperi al dovere di chiedere il parere dell'[UNHCR], tale circostanza integri una violazione sostanziale della procedura per la determinazione dello Stato membro competente ai sensi dell'articolo 3 [del] regolamento (...) nonché una violazione del diritto ad una buona amministrazione e del diritto a un ricorso effettivo ai sensi degli articoli 41 e 47 della [Carta], anche alla luce dell'articolo 21 della direttiva [Procedure]⁷, che prevede il diritto di tale Ufficio di emettere un parere in sede di esame delle singole domande>>>].

Le risposte della Corte

1) Sui presupposti dell'applicazione della "clausola di sovranità"

Ricordando che in base al par. 1 dell'art. 3 del Regolamento Dublino⁸, una domanda di protezione internazionale può essere esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri di cui al capo III del [Regolamento Dublino](#), la Corte di Giustizia passa ad esaminare la **clausola di sovranità**, affermando i) che ciascuno Stato membro – benché non competente – ha la **facoltà**, in deroga al par. 1 (e dunque all'applicazione dei criteri di cui al capo

⁷ Attuale art. 29 della direttiva 2013/32/UE, che recita "1. Gli Stati membri consentono che l'UNHCR:

a) abbia accesso ai richiedenti, compresi quelli trattenuti e quelli che si trovano alla frontiera e nelle zone di transito;
b) abbia accesso, previo consenso del richiedente, alle informazioni sulle singole domande di protezione internazionale, sullo svolgimento della procedura e sulle decisioni prese;

c) nell'esercizio della funzione di controllo conferitagli a norma dell'articolo 35 della convenzione di Ginevra, presenti pareri a qualsiasi autorità competente e in qualsiasi fase della procedura sulle singole domande di protezione internazionale".

2. Il paragrafo 1 si applica anche a un'organizzazione che opera per conto dell'UNHCR nel territorio dello Stato membro interessato, conformemente a un accordo con lo Stato membro stesso".

⁸ Art. 3 par. 1 anche dell'attuale regolamento.

III), di esaminare una domanda di protezione internazionale; ii) che *“l’esercizio di tale facoltà non è soggetto a condizioni particolari”*⁹.

Richiamando la proposta della Commissione¹⁰ nei lavori preparatori all'adozione del Regolamento Dublino 2, la Corte rileva, infatti, che la clausola di sovranità era stata introdotta allo scopo di *“consentire a ciascuno Stato membro di decidere in piena sovranità, in base a considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico, di accettare l’esame di una domanda d’asilo”*¹¹, conferendo in tal modo un vero e proprio **potere discrezionale** in capo agli Stati membri, indipendentemente dal fatto che *“lo Stato membro competente in forza dei criteri enunciati al capo III del regolamento abbia risposto o meno a una domanda di ripresa in carico di un richiedente asilo”*¹².

Rispondendo alla prima domanda pregiudiziale, la Corte di Giustizia afferma dunque che è consentito ad uno Stato membro che non sia quello individuato come Stato competente secondo il Regolamento Dublino, di *“esaminare una domanda d’asilo anche in assenza delle circostanze che rendono applicabile la clausola umanitaria”* e anche qualora lo Stato membro individuato come competente *“non abbia risposto a una domanda di ripresa in carico del richiedente asilo di cui trattasi”*.¹³

2) Sul contenuto del diritto di asilo

La Corte non ritiene necessario rispondere alla seconda domanda sottoposta dal giudice del rinvio. Infatti, poiché la Corte ha stabilito nella risposta alla prima domanda la possibilità di applicare la clausola di sovranità senza che sussistano particolari condizioni, non è necessario esaminare se sia possibile applicare tale clausola solo qualora sia dimostrato che il diritto di asilo di cui all’articolo 18 della Carta non è rispettato dallo Stato membro competente.

3) Sull’obbligatorietà o meno del parere dell’UNHCR

La terza questione pregiudiziale interroga la Corte di Giustizia sulla necessità di chiedere il parere dell’UNHCR durante il procedimento per la determinazione dello Stato membro competente, qualora dagli atti di tale Ufficio emerga che lo Stato membro individuato come Stato competente viola le norme di diritto dell’Unione in materia di asilo. La Corte afferma che le *“diverse forme di cooperazione tra l’UNHCR e gli Stati membri quando questi ultimi esaminano una domanda d’asilo [...] non si applicano in occasione del procedimento di determinazione dello Stato membro*

⁹ Par. 36 della sentenza

¹⁰ COM (2001) 447 definitivo, 26.07.2001

¹¹ Par. 37

¹² Par. 38

¹³ Par. 39

*competente disciplinato dal regolamento, come precisato dal considerando n° 29 della Direttiva [Procedure]*¹⁴.

Pertanto, i giudici di Lussemburgo concludono che *“lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo non è tenuto, nel corso del procedimento di determinazione dello Stato membro competente, a chiedere il parere dell’UNHCR”*.¹⁵ Tuttavia, proseguono, *“nulla impedisce a uno Stato membro di chiedere il parere dell’UNHCR qualora lo ritenga opportuno”*.¹⁶ I documenti dell’UNHCR, infatti, *“godono di una pertinenza particolare”*, in quanto fanno *“parte degli strumenti atti a consentire agli Stati membri di valutare il funzionamento del sistema di asilo nello Stato membro individuato come Stato competente”* e servono, quindi, a *“stimare i rischi reali ai quali è esposto un richiedente asilo nel caso di un suo trasferimento verso tale Stato membro”*.¹⁷

4) Sulle conseguenze dell’omissione della richiesta del parere all’UNHCR

Anche in tal caso la Corte non ritiene necessario rispondere alla questione pregiudiziale, avendo appena affermato, con la risposta alla terza questione, la non obbligatorietà della richiesta di un parere all’UNHCR.

Le conclusioni della Corte

1) *“L’articolo 3, paragrafo 2 del regolamento [Dublino 2]¹⁸ dev’essere interpretato nel senso che consente a uno Stato membro, che non è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III di tale regolamento, di esaminare una domanda d’asilo anche in assenza delle circostanze che rendono applicabile la clausola umanitaria di cui all’articolo 15 di detto regolamento¹⁹. Tale possibilità non dipende dal fatto che lo Stato membro competente in forza di detti criteri non abbia risposto a una domanda di ripresa in carico del richiedente asilo di cui trattasi.”*

2) *“Lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo non è tenuto, nel corso del procedimento di determinazione dello Stato membro competente, a chiedere il parere dell’Alto Commissario delle Nazioni unite per i rifugiati qualora dagli atti di tale Ufficio emerga che lo Stato membro individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III del regolamento [Dublino] viola le norme di diritto dell’Unione in materia di asilo.”*

¹⁴ Par. 45

¹⁵ Par. 47

¹⁶ Par. 46

¹⁷ Così al par. 44

¹⁸ Attuale art. 17 par. 1 del Regolamento Dublino 3

¹⁹ Attuali articoli 16 e 17 par. 2 del Regolamento Dublino 3