

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



Sentenza della Corte del 26 luglio 2017 – C- 646/16

**Khadija Jafari e Zainab Jafari contro Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl**

La causa in esame ha ad oggetto l'interpretazione degli articoli 2, 12 e 13 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 («regolamento Dublino III»).

In particolare, nei quesiti posti dal giudice del rinvio la Corte è chiamata a rispondere a due ordini di questioni. Innanzitutto, nel primo gruppo di questioni alla Corte è chiesto di chiarire se l'articolo 12, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera m), del regolamento Dublino III debba essere interpretato nel senso che possa essere qualificato come **“visto”** (di ingresso) il fatto che le autorità di uno Stato membro **tollerino il transito sul proprio territorio di un numero straordinariamente elevato di cittadini di Stati terzi**, privi dei requisiti di ingresso, che intendono presentare domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro.

Nel secondo gruppo di questioni, la Corte sposta l'attenzione sulla nozione di **“attraversamento irregolare”** ai sensi dell'articolo 13. Segnatamente, essa chiarisce se il cittadino di un paese terzo, il cui ingresso è stato tollerato dalle autorità di un primo Stato membro nella situazione di afflusso di un numero

straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, abbia “varcato illegalmente” la frontiera di detto primo Stato membro ai sensi della disposizione in questione.

### **Fatti alla base della controversia**

Nel dicembre 2015, le sig.re Jafari e i loro figli hanno lasciato l’Afghanistan e hanno attraversato l’Iran, la Turchia, la Grecia, l’ex Repubblica Yugoslava di Macedonia e la Serbia fino ad entrare nel territorio croato. Qui, le autorità nazionali hanno effettuato il loro trasferimento in autobus fino alla frontiera con la Slovenia. In quest’ultimo Stato, le ricorrenti hanno presentato alle autorità slovene dei documenti di polizia che attestavano le rispettive destinazioni, la Germania per l’una, l’Austria per l’altra. In questi Stati le sig.re Jafari avrebbero presentato domanda di asilo.

Una volta entrate in territorio austriaco, entrambe ricorrenti hanno presentato domanda di protezione internazionale. L’ufficio nazionale competente ha allora rivolto una richiesta di informazione alle autorità slovene avente ad oggetto i documenti di polizia rilasciati alle sig.re Jafari. Le autorità richieste hanno risposto che le interessate non erano state registrate in Slovenia, e che avevano attraversato questo Stato venendo dalla Croazia. Di conseguenza, l’ufficio austriaco ha dichiarato irricevibili le domande di asilo presentate dalle sig.re Jafari e ne ha disposto il trasferimento in Croazia. Avverso tale provvedimento, le richiedenti hanno presentato ricorso al *Bundesverwaltungsgericht*<sup>1</sup>, ma senza successo: i giudici aditi hanno ritenuto che, in assenza di visto, l’ingresso in Croazia delle ricorrenti doveva essere ritenuto irregolare. Contro detta decisione, le sig.re Jafari hanno proposto nuovamente impugnazione dinanzi al *Verwaltungsgerichtshof*<sup>2</sup>, che sospendeva il giudizio e sottoponeva alla Corte di Giustizia alcune questioni pregiudiziali.

### **Le questioni pregiudiziali**

*1) Se, per la comprensione dell’articolo 2, lettera m), dell’articolo 12 e dell’articolo 13 del regolamento [Dublino III], si debbano prendere in considerazione altri atti giuridici, coi quali il suddetto regolamento presenta punti di contatto, ovvero se a tali disposizioni debba essere attribuito un significato indipendente da essi.*

*2) Per il caso in cui le disposizioni del regolamento Dublino III debbano essere interpretate a prescindere da altri atti giuridici:*

*a) Se, nelle condizioni dei casi oggetto del procedimento principale, caratterizzati dal fatto di rientrare in un periodo in cui le autorità nazionali degli Stati prevalentemente coinvolti si trovavano di fronte ad un numero straordinariamente elevato di persone che richiedevano il transito attraverso il loro territorio nazionale, sia*

---

1 Corte amministrativa federale, Austria

2 Corte amministrativa, Austria

*da considerare come “visto” ai sensi dell’articolo 2, lettera m), e dell’articolo 12 del regolamento Dublino III, l’ingresso di fatto tollerato nel territorio nazionale di uno Stato membro, che doveva avvenire soltanto allo scopo del transito proprio attraverso tale Stato membro e della presentazione di una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro.*

*Qualora alla seconda questione, lettera a), debba essere data risposta affermativa:*

*b) Se, alla luce della tolleranza di fatto dell’ingresso a scopo di transito, si debba ritenere che il “visto” abbia perduto la sua validità con l’uscita dallo Stato membro interessato.*

*c) Se, alla luce della tolleranza di fatto dell’ingresso a scopo di transito, si debba ritenere che il “visto” continui ad essere valido ove l’uscita dallo Stato membro interessato non sia ancora avvenuta, ovvero se il “visto” perda la sua validità, indipendentemente dall’uscita non avvenuta, nel momento in cui un richiedente rinuncia definitivamente alla sua intenzione di recarsi in un altro Stato membro.*

*d) Se la rinuncia, da parte del richiedente, all’intenzione di recarsi nello Stato membro originariamente considerato come meta, abbia come conseguenza che, ai sensi dell’articolo 12, paragrafo 5, del regolamento Dublino III, si debba configurare come comportamento fraudolento successivo al rilascio del “visto”, di modo che lo Stato membro che ha rilasciato il “visto” non sia competente.*

*Qualora alla seconda questione, lettera a), debba essere data risposta negativa:*

*e) Se l’espressione di cui all’articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III “ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro” debba essere intesa nel senso che nelle citate particolari condizioni dei casi oggetto del procedimento principale non deve considerarsi avvenuto un attraversamento illegale della frontiera esterna.*

*3) Per il caso in cui le disposizioni del regolamento Dublino III debbano essere interpretate prendendo in considerazione altri atti giuridici:*

*a) Se per valutare l’esistenza, ai sensi dell’articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, di un “attraversamento illegale” della frontiera, debba prendersi specialmente in considerazione la questione se, in base al codice frontiere Schengen – in particolare in base all’articolo 5 [di questo] – ricorrano le condizioni di ingresso, questione particolarmente rilevante per il procedimento principale in considerazione del momento in cui ha avuto luogo l’ingresso.*

*Nel caso in cui alla terza questione, lettera a), debba essere data risposta negativa:*

*b) Quali disposizioni del diritto dell’Unione debbano in particolare essere prese in considerazione nel valutare se, ai sensi dell’articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, sia riscontrabile un “attraversamento illegale” della frontiera.*

*Nel caso in cui alla terza questione, lettera a), debba essere data risposta affermativa:*

*c) Se, nelle condizioni dei casi oggetto del procedimento principale, caratterizzati dal fatto di svolgersi in un periodo in cui le autorità nazionali degli Stati prevalentemente coinvolti si trovavano di fronte ad un numero straordinariamente elevato di persone che richiedevano il transito attraverso il loro territorio nazionale, l'ingresso nel territorio di uno Stato membro – di fatto tollerato senza un esame delle circostanze del caso di specie – che doveva avvenire soltanto allo scopo del transito proprio attraverso tale Stato membro e della presentazione di una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, debba essere considerato come autorizzazione all'ingresso ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), del codice frontiere Schengen.*

*Nel caso in cui alla terza questione, lettere a) e c), debba essere data risposta affermativa:*

*d) Se dall'autorizzazione all'ingresso ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), del codice frontiere Schengen consegua che si debba ritenere esistente un permesso equiparabile ad un visto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del codice frontiere Schengen e quindi un "visto" ai sensi dell'articolo 2, lettera m), del regolamento Dublino III, di modo che nell'applicazione delle disposizioni dirette all'accertamento dello Stato membro competente in base al regolamento Dublino III si debba prendere in considerazione anche l'articolo 12 di quest'ultimo.*

*Nel caso in cui alla terza questione, lettere a), c) e d), debba essere data risposta affermativa:*

*e) Se, alla luce della tolleranza di fatto dell'ingresso a scopo di transito, si debba ritenere che il "visto" abbia perduto la sua validità con l'uscita dallo Stato membro interessato.*

*f) Se, alla luce della tolleranza di fatto dell'ingresso a scopo di transito, si debba ritenere che il "visto" continui ad essere valido ove l'uscita dallo Stato membro interessato non sia ancora avvenuta, ovvero se il "visto" perda la sua validità, indipendentemente dall'uscita non avvenuta, nel momento in cui un richiedente rinuncia definitivamente alla sua intenzione di recarsi in un altro Stato membro.*

*g) Se la rinuncia, da parte del richiedente, all'intenzione di recarsi nello Stato membro originariamente considerato come meta abbia come conseguenza che, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 5, del regolamento Dublino III, si debba configurare come comportamento fraudolento successivo al rilascio del "visto", di modo che lo Stato membro che ha rilasciato il "visto" non sia competente.*

*Nel caso in cui debba essere data risposta affermativa alla terza questione, lettere a) e c), ma risposta negativa alla terza questione, lettera d):*

*h) Se l'espressione, di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, "ha varcato illegalmente per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro"*

*debba essere intesa nel senso che, nelle citate particolari condizioni dei casi oggetto del procedimento principale, l'attraversamento della frontiera, da qualificare come autorizzazione all'ingresso ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), del codice frontiere Schengen non dev'essere considerato come attraversamento illegale della frontiera esterna».*

## **Il ragionamento della Corte**

### **Sulla prima questione, sulla seconda questione, lettera a), e sulla terza questione, lettera d)**

Nel primo gruppo di questioni, alla Corte è chiesto di stabilire se l'articolo 12, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera m), del regolamento Dublino III debba essere interpretato nel senso che possa essere qualificato come "visto" il fatto che le autorità di uno Stato membro di primo ingresso tollerino il transito sul proprio territorio di un numero straordinariamente elevato di cittadini di Stati terzi, privi dei requisiti di ingresso, che intendono presentare domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro.

Per la risoluzione di tale questione, appare immediatamente rilevante la disposizione **dell'articolo 2, lettera m), del regolamento Dublino III**, che offre alcune indicazioni sulla nozione di "visto": *"L'articolo 2, lettera m), del medesimo regolamento contiene una **definizione generale** del termine «visto» e precisa che la natura del visto si valuta sulla base di definizioni più specifiche relative, rispettivamente, al visto per soggiorni di lunga durata, al visto per soggiorni di breve durata e al visto di transito aeroportuale.(...) Da tale disposizione deriva che la nozione di «visto» ai sensi del regolamento Dublino III comprende non soltanto i visti per soggiorni di breve durata e di transito aeroportuale, le cui procedure e condizioni di rilascio sono armonizzati dal codice dei visti, ma **anche i visti per soggiorni di lunga durata che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale codice** e possono, nell'attuale assenza di misure generali adottate dal legislatore dell'Unione sul fondamento dell'articolo 79, paragrafo 2, lettera a), TFUE, essere rilasciati in base alle normative nazionali"<sup>3</sup>. La tesi che la nozione europea di "visto" sia più ampia di quella prevista dal codice dei visti (regolamento 810/2009) è corroborata anche da altri elementi normativi; ad esempio il fatto che alcuni Paesi – segnatamente Irlanda e Regno Unito – non sono sottoposti al codice dei visti, ma lo sono invece al regolamento Dublino III: ne consegue che i visti di breve durata e di transito rilasciati da tali Paesi costituiscano ugualmente dei "visti" ai sensi dell'articolo 2, lettera m) del Regolamento Dublino. In tale disposizione, per di più, non viene fatto alcun riferimento al codice dei visti, motivo per cui si deve ritenere che la nozione di visto sia da determinare indipendentemente da tale fonte normativa.*

Inoltre, l'articolo 2, lettera m), definisce il "visto" come un' **"autorizzazione o una decisione di uno Stato**

---

<sup>3</sup> Parr.43-44

**membro” che è “necessaria per il transito o per l’ingresso”** nel territorio di tale Stato membro o in diversi Stati membri. Questa formulazione suggerisce la necessità di un **“atto formalmente adottato da un’amministrazione nazionale, e non (...) una semplice tolleranza”**<sup>4</sup>. La nozione di visto non può dunque essere coincidente con quella dell’ammissione nel territorio dello Stato, essendo l’atto stesso una condizione per il regolare ingresso.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte perviene alla conclusione che: *“è necessario considerare che un’ammissione nel territorio di uno Stato membro, all’occorrenza anche solo tollerata dalle autorità dello Stato membro interessato, non configura un «visto» ai sensi dell’articolo 12 del regolamento Dublino III, in combinato disposto con l’articolo 2, lettera m), di tale regolamento.”*<sup>5</sup>. Su tale interpretazione **non può in alcun modo influire la circostanza per cui l’ingresso nel territorio dello Stato membro avvenga in un contesto di afflusso ingente di cittadini di Stati terzi** che intendono presentare domanda di protezione internazionale. Non a caso, nessun elemento nel regolamento Dublino III autorizza l’interprete a riferirsi ad una simile circostanza nell’individuare la nozione di “visto”. Per di più, si deve notare che il legislatore dell’Unione ha tenuto ferma una distinzione tra gli atti aventi ad oggetto l’ammissione sul territorio e i visti rilasciati per ragioni umanitarie. Nella prima categoria rientrano infatti gli atti rilasciati sulla base dell’articolo 5, paragrafo 4, lettera c) del codice di frontiere Schengen, e nella seconda il visto con validità territoriale limitata previsto dall’articolo 25, paragrafo 1, lettera a) del codice dei visti. La Corte pertanto conclude che non può costituire “visto” ai sensi dell’articolo 12 del regolamento Dublino III il fatto che le autorità di uno Stato membro di primo ingresso tollerino il transito sul proprio territorio di un numero straordinariamente elevato di cittadini di Stati terzi, privi dei requisiti di ingresso, che intendono presentare domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro.

**Sulla prima questione, sulla seconda questione, lettera e), e sulla terza questione, lettere da a) a c) e h)**

Nel secondo gruppo di questioni, il giudice del rinvio chiede alla Corte di chiarire se l’articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III debba essere interpretato nel senso che si debba considerare che *“il cittadino di un paese terzo, il cui ingresso è stato tollerato dalle autorità di un primo Stato membro che si trovavano di fronte all’arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendevano transitare in tale Stato membro allo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, senza soddisfare le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale primo Stato membro, abbia «varcato illegalmente» la frontiera di detto primo Stato membro ai sensi di tale disposizione”*<sup>6</sup>.

---

4 Par. 48

5 Par. 53

6 Par. 59

La disposizione in esame prevede che, qualora un cittadino di Stato terzo abbia varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro, quest'ultimo sia competente per l'esame della sua domanda d'asilo. **La nozione di "attraversamento irregolare" non è però definita né dal regolamento Dublino III, né da altri atti dell'Unione.** Ad esempio, anche il **codice delle frontiere Schengen** fa riferimento al concetto di "attraversamento irregolare", senza però definirlo: ad esempio, l'articolo 12, paragrafo 1, del codice non specifica se tale fattispecie si realizzi con la violazione di norme concernenti l'attraversamento delle frontiere esterne (articolo 4), di quelle che definiscono le condizioni di ingresso (articolo 5), o di quelle riguardanti il controllo delle frontiere esterne.

Tali considerazioni risultano utili nell'interpretazione dell'articolo 13 del regolamento Dublino III. Difatti, se da un lato l'articolo 12 del codice delle frontiere Schengen ha lo scopo di regolare la relazione tra il controllo delle frontiere e le procedure di rimpatrio, dall'altro l'articolo 13 del regolamento Dublino III contiene una norma di competenza, cioè una regola volta alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Questa differenziazione è altresì confermata dalla circostanza per cui alcuni Stati membri – Irlanda e Regno Unito – non sono sottoposti al codice delle frontiere Schengen, ma sono invece vincolati dal regolamento Dublino III. Non potendo in alcun modo desumere il significato della nozione di "attraversamento irregolare" dall'insieme degli atti dell'Unione considerati, risulta necessario un **intervento esegetico della Corte** che parta dall'accezione abituale dei termini utilizzati, dal contesto e dagli obiettivi perseguiti dalla normativa. Rispetto al primo criterio, l'accezione abituale di "attraversamento irregolare" fa riferimento all'*"attraversamento di una frontiera senza osservare le condizioni richieste dalla normativa applicabile nello Stato membro interessato"*<sup>7</sup>. Per gli Stati assoggettati al codice delle frontiere Schengen, l'irregolarità dell'attraversamento delle frontiere sarà dunque conseguenza della violazione delle norme di detto codice. Tuttavia, questa conclusione non è sufficiente a definire la nozione di "attraversamento irregolare" ai sensi dell'articolo 13 del regolamento Dublino III. Difatti, risulta necessario considerare la **facoltà** che la normativa vigente attribuisce alle autorità competenti **di derogare alle condizioni di ingresso imposte per ragioni umanitarie**. Una tale facoltà è ad esempio prevista dall'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), del codice delle frontiere Schengen. Tuttavia, è necessario specificare che tale disposizione permette alle autorità di uno Stato membro di rilasciare un'autorizzazione valida **solo per il territorio dello Stato membro interessato**, e non anche per quello dell'insieme degli Stati membri. Ne consegue che l'articolo 5, paragrafo 4, lettera c), *"non può comportare la regolarità dell'attraversamento della frontiera da parte del cittadino di un paese terzo, ammesso dalle autorità di uno Stato membro al solo scopo di permettere il transito di tale cittadino verso un altro Stato membro per presentarvi una domanda di protezione internazionale."*<sup>8</sup>.

---

7 Par.74

8 Par. 80

Oltretutto, l'esercizio di una tale facoltà non può essere equiparata al rilascio di un visto sulla base delle considerazioni già effettuate nell'esaminare il primo gruppo di questioni.

Rispetto al contesto e agli obiettivi perseguiti dalla normativa, la Corte sottolinea che ammettere la regolarità dell'attraversamento sulla base della sola tolleranza delle autorità dello Stato membro di primo ingresso comporterebbe **l'esclusione della competenza** di detto Stato nell'esaminare le domande di asilo dei cittadini di Stati terzi interessati. Secondo i giudici, una dinamica di questo tipo sarebbe **contraria all'economia generale e agli obiettivi del regolamento Dublino III**. Difatti, il considerando 25 di detto regolamento pone un *“nesso diretto tra i criteri di competenza fissati in uno spirito di solidarietà e gli sforzi comuni per la gestione delle frontiere esterne”*<sup>9</sup>. Inoltre, l'applicazione dell'insieme dei criteri previsti nel regolamento ha lo scopo di determinare la competenza dello Stato che è all'origine dell'ingresso o del soggiorno del cittadino di Stato terzo nel territorio degli stati membri. In altre parole, l'impalcatura del sistema – e più in particolare l'articolo 13 del regolamento – si fonda sull'idea per cui ogni Stato è responsabile nei confronti degli altri Stati membri della sua politica in materia di ingresso e di soggiorno, dovendosi assumere le responsabilità delle proprie scelte in uno spirito di solidarietà. Per tutti questi motivi, bisogna considerare che *“il cittadino di un paese terzo, ammesso nel territorio di un primo Stato membro, senza soddisfare le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale Stato membro per il transito verso un altro Stato membro allo scopo di presentarvi una domanda di protezione internazionale, ha «varcato illegalmente» la frontiera di tale primo Stato membro ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, tanto nel caso in cui tale attraversamento sia stato tollerato o autorizzato in violazione delle norme applicabili, quanto nell'ipotesi in cui sia stato autorizzato invocando ragioni umanitarie e in deroga alle condizioni di ingresso generalmente imposte ai cittadini di paesi terzi.”*<sup>10</sup>. La circostanza per cui tale attraversamento sia avvenuto in una situazione di afflusso notevolmente elevato di cittadini di Stati terzi non può avere alcuna incidenza sull'interpretazione dell'articolo 13 del regolamento. Difatti, la normativa europea prevede già **specifici strumenti** per fronteggiare situazioni di questo tipo: tra questi, l'articolo 33 del regolamento Dublino III; l'articolo 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento; l'articolo 18 della direttiva 2001/55; l'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE e le decisioni (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1601 che hanno stabilito misure temporanee a favore di Grecia e Italia.

**Sulla seconda questione, lettere da b) a d), nonché sulla terza questione, lettere da e) a g)**

*“Tenuto conto della risposta fornita alle altre questioni, non occorre rispondere né alla seconda questione, lettere da b) a d), né alla terza questione, lettere da e) a g).”*<sup>11</sup>

---

9 Par. 85

10 Par. 92

11 Par. 103



## **Conclusioni della Corte**

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

*1) L'articolo 12 del regolamento [Dublino III], in combinato disposto con l'articolo 2, lettera m), di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che il fatto, per le autorità di un primo Stato membro che si trovano di fronte all'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendono transitare in tale Stato membro allo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, di tollerare l'ingresso sul territorio di tali cittadini, che non soddisfano le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale primo Stato membro, non deve essere qualificato come «visto» ai sensi di detto articolo 12.*

*2) L'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013 deve essere interpretato nel senso che occorre considerare che il cittadino di un paese terzo, il cui ingresso è stato tollerato dalle autorità di un primo Stato membro che si trovavano di fronte all'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendevano transitare in tale Stato membro allo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, senza soddisfare le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale primo Stato membro, ha «varcato illegalmente» la frontiera di detto primo Stato membro ai sensi di tale disposizione.*