



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
VERICA TRSTENJAK  
del 12 gennaio 2010<sup>1</sup>

**Causa C-620/10**

**Migrationsverket  
contro  
Nurije Kastrati  
Valdrina Kastrati  
Valdrin Kastrati**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Kammarrätten i Stockholm,  
Migrationsöverdomstolen (Svezia)]

«Diritto di asilo — Regolamento (CE) n. 343/2003 — Determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo — Ingresso per mezzo di un "visto Schengen" — Presentazione di una domanda di asilo in uno Stato membro che non ha rilasciato il "visto Schengen" — Richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno nello Stato di soggiorno — Ritiro della domanda di asilo — Presa in carico del richiedente asilo da parte dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo»

### **I – Introduzione**

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale del Kamarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Corte amministrativa di Stoccolma, Sezione competente in materia di immigrazione) riguarda l'interpretazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo<sup>2</sup>. Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, in che termini il ritiro della domanda di asilo da parte di un richiedente che ha presentato una domanda in un solo Stato membro influisca sull'applicabilità del regolamento n. 343/2003.

### **II – Contesto normativo**

A – *Il regolamento n. 343/2003*

2. L'articolo 1 del regolamento n. 343/2003 stabilisce:

«Il presente regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo».

1 — Lingua originale: lo sloveno; lingua processuale: lo svedese.

2 — GU L 50, pag. 1.

3. L'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 343/2003 definisce il ritiro della domanda d'asilo come l'azione con la quale il richiedente asilo mette termine alle procedure avviate con la presentazione della sua domanda d'asilo, conformemente alla legislazione interna, esplicitamente o tacitamente.

4. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 343/2003 così recita:

«Gli Stati membri esaminano la domanda di asilo di un cittadino di un paese terzo presentata alla frontiera o nel rispettivo territorio. Una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III».

5. L'articolo 4 del regolamento n. 343/2003 stabilisce:

«1. Il procedimento volto a determinare lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento è avviato non appena una domanda d'asilo è presentata per la prima volta in uno Stato membro.

(...)

5. Lo Stato membro nel quale è stata presentata la domanda d'asilo è tenuto, alle condizioni di cui all'articolo 20 e al fine di portare a termine il procedimento di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda, a riprendere in carico il richiedente asilo che si trova in un altro Stato membro e ha presentato colà una nuova domanda d'asilo dopo aver ritirato la domanda di asilo durante il procedimento volto a determinare lo Stato membro competente.

Tale obbligo viene meno se il richiedente asilo ha lasciato nel frattempo i territori degli Stati membri per un periodo di almeno tre mesi o se uno Stato membro gli ha rilasciato un titolo di soggiorno».

6. L'articolo 5 del regolamento n. 343/2003 stabilisce:

«1. I criteri per la determinazione dello Stato membro competente si applicano nell'ordine nel quale sono definiti dal presente capo.

2. La determinazione dello Stato membro competente in applicazione di tali criteri avviene sulla base della situazione esistente al momento in cui il richiedente asilo ha presentato domanda di asilo per la prima volta in uno Stato membro».

7. L'articolo 9 del regolamento n. 343/2003 così recita:

«1. Se il richiedente asilo è titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo è quello che ha rilasciato tale titolo.

2. Se il richiedente asilo è titolare di un visto in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo è quello che ha rilasciato il visto. (...)

(...))».

8. L'articolo 16 del regolamento n. 343/2003 così recita:

«1. Lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo in forza del presente regolamento è tenuto a:

a) prendere in carico, alle condizioni specificate negli articoli da 17 a 19, il richiedente asilo che ha presentato domanda d'asilo in un altro Stato membro;

- b) portare a termine l'esame della domanda d'asilo;
- c) riprendere in carico, alle condizioni di cui all'articolo 20, il richiedente asilo la cui domanda è in corso d'esame e che si trova nel territorio di un altro Stato membro senza esserne stato autorizzato;
- d) riprendere in carico, alle condizioni di cui all'articolo 20, il richiedente asilo che ha ritirato la sua domanda in corso d'esame e che ha presentato una domanda d'asilo in un altro Stato membro;
- e) riprendere in carico, alle condizioni di cui all'articolo 20, il cittadino di un paese terzo del quale ha respinto la domanda e che si trova nel territorio di un altro Stato membro senza esserne stato autorizzato.

2. Se uno Stato membro rilascia al richiedente asilo un titolo di soggiorno, gli obblighi previsti al paragrafo 1 ricadono su detto Stato membro.

3. Gli obblighi di cui al paragrafo 1 vengono meno se il cittadino di un paese terzo si è allontanato dal territorio degli Stati membri per almeno tre mesi, sempre che detto cittadino di un paese terzo non sia titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato dallo Stato membro competente.

4. Gli obblighi previsti al paragrafo 1, lettere d) ed e), vengono meno, inoltre, non appena lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo ha adottato ed effettivamente messo in atto, a seguito del ritiro o del rigetto della domanda d'asilo, le disposizioni necessarie perché il cittadino di un paese terzo rientri nel suo paese d'origine o in un altro paese in cui poteva legalmente recarsi».

#### B – *La direttiva 2005/85*

9. L'articolo 19 della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato<sup>3</sup>, intitolato «Procedura in caso di ritiro della domanda», così recita:

- «1. Nella misura in cui gli Stati membri prevedano la possibilità di un ritiro esplicito della domanda in virtù della legislazione nazionale, ove il richiedente asilo ritiri esplicitamente la domanda, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero di respingere la domanda.
- 2. Gli Stati membri possono altresì stabilire che l'autorità accertante può decidere di sospendere l'esame senza prendere una decisione. In questo caso, gli Stati membri dispongono che l'autorità accertante inserisca una nota nella pratica del richiedente asilo».

10. L'articolo 20 della direttiva 2005/85, intitolato «Procedura in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia ad essa», così recita:

«1. Qualora vi siano ragionevoli motivi per ritenere che il richiedente asilo abbia implicitamente ritirato la domanda o rinunciato ad essa, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero respingere la domanda in base al fatto che il richiedente non ha accertato il suo diritto allo status di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE.

(...)

3 — GU L 326, pag. 13.

2. Gli Stati membri provvedono affinché il richiedente che si ripresenta all'autorità competente dopo che è stata presa la decisione di sospendere l'esame di cui al paragrafo 1 del presente articolo, abbia il diritto di chiedere la riapertura del suo caso, a meno che la domanda non sia esaminata a norma degli articoli 32 e 34.

Gli Stati membri possono prevedere un termine dopo il quale un caso non può più essere riaperto.

Gli Stati membri garantiscono che quella persona non sia allontanata in violazione del principio di "non refoulement".

Gli Stati membri possono autorizzare l'autorità accertante a riprendere l'esame della domanda dal momento in cui è stato sospeso».

### **III – Fatti, procedimento a quo e questioni pregiudiziali**

11. I ricorrenti nella causa principale, la sig.ra Kastrati e i suoi due figli, entrambi minori, sono cittadini di un paese terzo entrati nello spazio di Schengen con un «visto Schengen» rilasciato dalle autorità francesi. Dopo che la sig.ra Kastrati aveva presentato, il 30 aprile 2009, una domanda di asilo in Svezia, il Migrationsverket (Ufficio nazionale dell'immigrazione), il 4 giugno 2009, ha chiesto alla Francia, in conformità del regolamento n. 343/2003, di prendere in carico la famiglia al fine di esaminare le domande di asilo. Il 16 giugno 2009 i ricorrenti nella causa principale hanno presentato in Svezia una domanda di permesso di soggiorno, in ragione di un vincolo personale con una persona residente in Svezia, e, il 22 giugno 2009, hanno ritirato le loro domande d'asilo. Dopo che, il 23 luglio 2009, le autorità francesi avevano già accolto la richiesta di presa in carico dei ricorrenti nella causa principale, il Migrationsverket, adducendo la competenza della Francia, ha respinto con decisione 30 luglio 2009 le domande di asilo e le richieste di rilascio di un permesso di soggiorno e ha ordinato il trasferimento verso la Francia dei ricorrenti nella causa principale ai sensi dell'articolo 19, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 343/2003.

12. Il ricorso proposto avverso tale decisione dinanzi al Länsrätt i Skåne län (tribunale amministrativo di Skåne), Migrationsdomstol (sezione competente in materia di immigrazione) è sfociato nell'annullamento della decisione e nella rimessione al Migrationsverket affinché fossero verificati i requisiti attinenti al rilascio di un permesso di soggiorno, con l'avviso che il ritiro delle domande di asilo aveva comportato l'inapplicabilità del regolamento n. 343/2003. Il Migrationsverket ha impugnato tale decisione dinanzi al giudice del rinvio e ha fatto valere che il regolamento n. 343/2003 sarebbe rimasto applicabile anche a seguito del ritiro delle domande di asilo.

13. Il giudice del rinvio, nutrendo dubbi circa l'applicabilità del regolamento n. 343/2003 in un caso come quello di cui alla causa principale, ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Alla luce di quanto stabilito, in particolare, dall'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003 e/o in assenza, nello stesso regolamento, di disposizioni sul venir meno della competenza di uno Stato membro ad esaminare una domanda d'asilo, a parte quelle contenute negli articoli 4, paragrafo 5, secondo comma, e 16, paragrafi 3 e 4, se detto regolamento debba essere interpretato nel senso che il ritiro della domanda d'asilo non influenza la possibilità di applicare il regolamento.
2. Se per la soluzione della prima questione sia rilevante lo stato di avanzamento della procedura al momento in cui è ritirata la domanda d'asilo».

#### **IV – Procedimento dinnanzi alla Corte**

14. La domanda di pronuncia pregiudiziale datata 16 dicembre 2010 è pervenuta presso la cancelleria della Corte il 27 dicembre 2010. Nella fase scritta del procedimento hanno depositato osservazioni i ricorrenti nel procedimento a quo, la Repubblica ellenica, la Repubblica federale di Germania, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea. All'udienza del 30 novembre 2011 hanno partecipato i ricorrenti nel procedimento principale, il Migrationsverket, la Repubblica ellenica, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione.

#### **V – Argomenti delle parti**

15. I governi olandese, britannico e tedesco sostengono che il regolamento n. 343/2003 sia applicabile anche nel caso, ivi non espressamente disciplinato, del ritiro di un'unica domanda di asilo. Nella misura in cui il regolamento n. 343/2003 abbia ad oggetto il ritiro di una fra più domande di asilo, da esso si evincerebbe che un ritiro non espliciti effetti nei confronti della competenza di uno Stato membro, una volta che essa sia stata fondata. Inoltre, uno degli obiettivi del regolamento consisterebbe nel sottrarre la determinazione dello Stato membro competente al potere dispositivo del richiedente asilo, esercitato mediante la presentazione di domande sempre nuove, e nel mantenere intatta fino alla conclusione definitiva del procedimento la responsabilità di uno Stato membro, una volta che ne sia stata accertata la competenza. Di conseguenza, una volta presentata una domanda di asilo, ciò comporterebbe il mantenimento dell'applicabilità del regolamento n. 343/2003.

16. Per contro, i governi greco e italiano, nonché la Commissione sostengono che il ritiro dell'unica domanda di asilo presentata comporta la disapplicazione del regolamento n. 343/2003. I casi dell'applicabilità del regolamento nonostante il ritiro di una domanda di asilo sarebbero disciplinati esaustivamente da tale regolamento. Ritirando un'unica domanda di asilo presentata nell'Unione, il richiedente sottolineerebbe l'intenzione di non volersi avvalere più della tutela internazionale. Verrebbe pertanto meno il fondamento per l'applicazione del regolamento n. 343/2003, inteso, da un lato, a garantire un procedimento rapido al richiedente asilo, e, dall'altro, a prevenire un eventuale abuso risultante dalla presentazione contestuale o successiva di più domande di asilo.

17. I ricorrenti nella causa principale sottolineano di non aver mai inteso chiedere asilo, bensì di avere unicamente voluto ottenere un permesso di soggiorno. La presentazione di una domanda di asilo sarebbe avvenuta solo su consiglio del Migrationsverket.

#### **VI – Valutazione giuridica**

##### *A – Sulla prima questione pregiudiziale*

18. Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un richiedente asilo che ha presentato una domanda di asilo in uno Stato membro possa sottrarsi ad un'applicazione del regolamento n. 343/2003 ritirando tale domanda, qualora egli non abbia depositato un'ulteriore domanda di asilo in un altro Stato membro.

19. Quanto all'argomento dei ricorrenti nella causa principale, secondo il quale essi non avrebbero mai inteso chiedere asilo, cosicché la loro domanda non dovrebbe in sostanza essere valutata come una domanda d'asilo ai sensi del regolamento n. 343/2003, bensì, piuttosto, come una richiesta di permesso di soggiorno, occorre sottolineare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, incombe soltanto al giudice del rinvio definire l'oggetto delle questioni che intende sottoporre alla Corte. Spetta, infatti, esclusivamente ai giudici nazionali che si assumono la responsabilità della decisione valutare, alla luce delle particolarità di ciascuna causa, tanto la necessità di una pronuncia

pregiudiziale ai fini del giudizio, quanto la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte<sup>4</sup>. Ciò premesso, la Corte non è competente neanche per l'accertamento dei fatti nel procedimento principale.

20. Tenuto conto dell'argomento dei ricorrenti nella causa principale, incombe dunque al giudice del rinvio valutare se la domanda in esame presentata da detti ricorrenti debba essere considerata una domanda d'asilo ai sensi del regolamento n. 343/2003. Sul fondamento della definizione di «domanda di asilo» contenuta all'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 343/2003, il giudice del rinvio deve pertanto esaminare se la domanda presentata dai ricorrenti nella causa principale costituisca una domanda che deve essere qualificata come domanda di protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati. Qualora il giudice del rinvio dovesse nutrire dubbi circa l'applicazione di tale definizione nel contesto concreto del procedimento principale, esso dovrebbe investire in maniera circostanziata la Corte di giustizia di un nuovo rinvio pregiudiziale inteso a chiarire ulteriormente l'applicazione di siffatta definizione in un caso come quello di cui alla causa principale.

21. Laddove il giudice del rinvio dovesse pervenire alla conclusione che la domanda dei ricorrenti nella causa principale deve essere considerata una domanda di asilo ai sensi del regolamento n. 343/2003, si pone la questione da esso sottoposta, attinente alle conseguenze giuridiche del ritiro di tale domanda da parte dei ricorrenti nella causa principale.

22. Sebbene il caso di ritiro di un'unica domanda di asilo, oggetto del procedimento a quo, nonché le conseguenze che ne derivano, non siano disciplinate espressamente nel regolamento n. 343/2003, un'interpretazione sistematica del regolamento sulla scorta del suo testo e del suo obiettivo comporta, a mio avviso, che il richiedente che ha presentato solo una domanda di asilo, non può escludere l'applicabilità del regolamento n. 343/2003 a tale domanda ritirando unilateralmente la medesima.

23. Secondo giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte<sup>5</sup>.

24. Gli obiettivi essenziali del regolamento n. 343/2003 sono stati illustrati dalla Commissione della sua proposta di regolamento del 26 luglio 2001<sup>6</sup>. Al punto 2.1., alla rubrica «Obiettivi» della proposta, viene fatto riferimento, da un lato, ad una garanzia del diritto di asilo mediante un procedimento rapido, fondato su criteri obiettivi ed equo per i soggetti di cui trattasi, dall'altro, tuttavia, anche alla prevenzione di un abuso riscontrabile nel fenomeno delle domande d'asilo multiple presentate in diversi Stati membri, prevenzione ottenuta mediante la rapida determinazione di un unico Stato membro competente. La competenza dovrebbe spettare, in linea di principio, allo Stato membro che risulta maggiormente responsabile dell'ingresso o del soggiorno del richiedente asilo nel territorio degli Stati membri<sup>7</sup>, perché gli ha concesso un visto o un documento di soggiorno, perché il suo sistema di controllo delle frontiere è carente, o ancora perché gli ha permesso l'ingresso senza visto<sup>8</sup>.

4 — V. sentenze del 5 maggio 2011, MSD Sharp e Dohme (C-316/09, Racc. pag. I-3249, punto 21), nonché del 30 novembre 2006, Brünsteiner e Autohaus Hilgert (C-376/05 e C-377/05, Racc. pag. I-11383, punto 26).

5 — V. sentenze del 18 maggio 2000, KVS International (C-301/98, Racc. pag. I-3583, punto 21); del 23 novembre 2006, ZVK (C-300/05, Racc. pag. I-11169, punto 15), nonché del 29 gennaio 2009, Petrosian e a. (C-19/08, Racc. pag. I-495, punto 34).

6 — Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, COM(2001) 447 def.

7 — Ai sensi degli articoli 1 e 2 del protocollo allegato al trattato sull'Unione e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non ha partecipato, in un primo momento, all'adozione del regolamento n. 343/2003 (v. diciottesimo considerando), tuttavia, con l'accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca in merito ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in Danimarca oppure in uno degli altri Stati membri dell'Unione europea e in merito a Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU 2006, L 66, pag. 38), l'ambito di applicazione del regolamento n. 343/2003 è stato esteso alla Danimarca. Anche alcuni Stati terzi hanno partecipato, mediante la conclusione di trattati internazionali, al sistema del diritto dell'Unione di determinazione dello Stato competente sulle domande di asilo, come ad esempio la Confederazione elvetica (GU 2008, L 53, pag. 5).

8 — V. la proposta di regolamento cit. supra (nota 6), punto 3.1.

25. Tali obiettivi sostanziali formulati dalla Commissione si sono poi riflessi anche nel regolamento n. 343/2003. Il terzo e il quarto considerando indicano, quale obiettivo rilevante, la determinazione rapida dello Stato membro competente sulla base di un meccanismo che presenta i requisiti della chiarezza e della praticità, al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure. All'articolo 3 del regolamento n. 343/2003 viene sancito il principio fondamentale secondo il quale ogni domanda di asilo è esaminata da un solo Stato membro. In tal modo si impedisce, da un lato, il verificarsi del fenomeno dei *richiedenti asilo vaganti*, ossia l'eventualità che i richiedenti asilo vengano allontanati da uno Stato all'altro, e la conseguente inoperatività del loro diritto di asilo. Dall'altro lato, escludendo la migrazione incontrollata accompagnata dallo svolgimento di procedure di asilo parallele o successive all'interno dell'Unione europea, viene eliminato anche il cosiddetto *asylum shopping*<sup>9</sup>.

26. Nel senso dell'obiettivo menzionato da ultimo, già nella vigenza della Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità<sup>10</sup>, conclusa a Dublino il 15 giugno 1990, è stata decisa<sup>11</sup> l'adozione del regolamento n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino<sup>12</sup>. Esso era inteso, in un primo momento, ad applicare e attuare la convenzione di Dublino, la quale è stata sostituita dal regolamento n. 343/2003. Esiste pertanto un collegamento fra i due regolamenti<sup>13</sup>, il che evidenzia che l'individuazione dello Stato membro competente deve essere garantita anche mediante un'analisi incrociata<sup>14</sup>.

27. Logicamente, il capo III del regolamento n. 343/2003 contiene criteri, elencati in ordine gerarchico, per la determinazione dello Stato membro competente<sup>15</sup>: ciò mira a supportare l'attuazione del principio della determinazione dello Stato membro competente sulla sola base di criteri obiettivi, e a realizzare, mediante la determinazione di un unico Stato membro competente, l'obiettivo della prevenzione di abusi risultanti dalla presentazione contestuale o successiva di più domande di asilo.

28. Proprio questo, e segnatamente la determinazione dello Stato membro competente, è l'obiettivo principale del regolamento n. 343/2003. Quanto all'applicabilità del regolamento n. 343/2003, l'articolo 4, paragrafo 1, stabilisce che il procedimento volto a determinare lo Stato membro competente viene avviato non appena una domanda d'asilo è presentata per la prima volta in uno Stato membro. L'esame vero e proprio della richiesta di asilo avviene quindi in virtù delle disposizioni nazionali del rispettivo Stato membro, nel rispetto della direttiva 2005/85, nonché della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta<sup>16</sup>.

29. La Commissione rileva correttamente, nelle sue osservazioni scritte, che la procedura di asilo, tenuto conto dell'insieme delle disposizioni, consta di due fasi, segnatamente della determinazione dello Stato membro competente a seguito della presentazione per la prima volta di una domanda di asilo in applicazione del regolamento n. 343/2003 e, successivamente, dell'esame vero e proprio, il quale incombe allo Stato membro rispettivamente competente, e che nel loro ambito dovrebbero

9 — V. al riguardo Hermann, M. in: Hailbronner, K. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law*, Monaco di Baviera, 2010, Kommentierung zu VO 343/2003, art. 1, punti 20 e seg.; Filzwieser, C./Sprung, A., *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitssystem*, 3<sup>a</sup> ed. 2010, art. 3, punto K6; Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2<sup>a</sup> ed., Monaco di Baviera, 2008, punto 1885.

10 — GU 1997, C 254, pag. 1.

11 — Per un'analisi generale degli aspetti relativi alla protezione dei dati e alle ragioni della raccolta di informazioni personali nelle banche dati Eurodac, v. Hofmann, H./Rowe, G./Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, pag. 480 e segg.

12 — GU L 316, pag. 1.

13 — V. relazione della Commissione sulla valutazione del sistema Dublino, COM(2007) 299 def, punto 2.1; Hermann, M., cit. (nota 9), art. 1, punto 46.

14 — Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., cit. (nota 9), punto 1904; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2<sup>a</sup> ed., Stoccarda, 2008, punto 46, e Filzwieser, C./Sprung, A., cit. (nota 9), art. 9, punto K2.

15 — V. al riguardo Alland, D./Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, punto 46.

16 — GU L 304, pag. 12.

essere osservate le norme minime ai sensi della direttiva 2005/85. Siamo dunque in presenza di due fasi della procedura di asilo che devono essere tenute distinte l'una dall'altra. Da siffatta riflessione si sono prese le mosse già nelle prime considerazioni attinenti alla redazione della direttiva 2005/85<sup>17</sup>, ed essa si è rispecchiata anche nel suo ventinovesimo considerando, il quale stabilisce espressamente che la direttiva 2005/85 non contempla le procedure disciplinate dal regolamento n. 343/2003. L'obiettivo del regolamento n. 343/2003 non è dunque la creazione di garanzie procedurali a favore dei richiedenti asilo nel senso della fissazione di requisiti concernenti il riconoscimento o il rigetto delle loro domande di asilo<sup>18</sup>. Piuttosto, siffatto regolamento disciplina, in prima linea, la ripartizione degli obblighi e dei compiti reciproci fra gli Stati membri. Ciò premesso, le disposizioni del regolamento n. 343/2003, concernenti gli obblighi degli Stati membri nei confronti dei richiedenti asilo soggetti alla procedura di cui alla convenzione di Dublino, si riferiscono, in sostanza, solo allo svolgimento della procedura nei rapporti reciproci fra gli Stati membri, o sono intese a garantire la coerenza con altri strumenti in materia di asilo<sup>19</sup>.

30. Sotto il profilo della competenza, il regolamento n. 343/2003 contiene anche disposizioni concernenti gli effetti del ritiro di una domanda di asilo sul procedimento volto a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo. L'unico caso disciplinato espressamente è tuttavia unicamente quello del ritiro di una fra più domande, come previsto ad esempio all'articolo 4, paragrafo 5, o all'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 4. Tali disposizioni riguardano, in particolare, casi in cui il richiedente asilo ha ritirato la propria domanda di asilo durante il procedimento volto a determinare lo Stato membro competente (articolo 4, paragrafo 5) ovvero in corso d'esame (articolo 16, paragrafo 1, lettera d), e ha presentato una nuova domanda di asilo in un altro Stato membro.

31. Le conseguenze giuridiche del ritiro di una domanda di asilo presentata in uno Stato membro, la quale non è accompagnata dalla presentazione di una nuova domanda di asilo in un altro Stato membro, non sono peraltro disciplinate espressamente nel regolamento n. 343/2003.

32. A mio avviso, la circostanza che le conseguenze del ritiro di una sola domanda di asilo non sono disciplinate espressamente nel regolamento n. 343/2003 è riconducibile al fatto che, in un caso del genere, non può sorgere un conflitto di competenza. Da ciò non può tuttavia dedursi che il ritiro di una domanda di asilo da parte di un richiedente che non ha presentato altre domande di asilo potrebbe comportare *eo ipso* l'inapplicabilità del regolamento n. 343/2003.

33. È vero che assumere che il regolamento sia applicabile solo nel caso della presentazione di una domanda di asilo e che la corrispondente esigenza di tutela del richiedente asilo venga meno qualora questi, ritirando la propria domanda, sottolinei di non aspirare più a tale tutela, pare in un primo momento plausibile. Tanto più che la mancata menzione di una siffatta fattispecie potrebbe suggerire la conclusione che il regolamento non è coerentemente applicabile in un caso del genere.

34. Tuttavia, dal contesto generale delle disposizioni concernenti la procedura di asilo si evince che, in linea di principio, solo la chiusura definitiva di una procedura di asilo comporta il venir meno della già fondata competenza di uno Stato membro. Inoltre, non si può assumere una siffatta conclusione già allorché un cittadino di un paese terzo non insiste più nella sua domanda di asilo, bensì solo allorché l'autorità competente dello Stato membro ha adottato una decisione definitiva.

35. Già il testo del regolamento n. 343/2003 depone a favore di siffatta interpretazione.

17 — Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, COM(2000) 578 def., punto 2 dell'illustrazione della motivazione.

18 — In tal senso anche Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., cit. (nota 9), punto 1885, e Bergmann, J. in Renner, *Ausländerrecht*, 9ª ed., 2011, punto 130.

19 — V. al riguardo, *ex plurimis*, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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, COM(2008) 820 def., in particolare punto 3 dell'illustrazione della motivazione.

36. Così, la definizione di ritiro della domanda di asilo contenuta all'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 343/2003 quale azione con la quale il richiedente asilo mette termine alle procedure avviate con la presentazione della sua domanda d'asilo «conformemente alla legislazione interna», esplicitamente o tacitamente, indica che una dichiarazione di ritiro è idonea a porre fine al procedimento solo nel rispetto delle disposizioni nazionali pertinenti. Poiché tali disposizioni nazionali devono essere conformi ai precetti della direttiva 2005/85, la risposta alla questione degli effetti espliciti dal ritiro di una domanda di asilo sull'applicabilità e sull'applicazione del regolamento n. 343/2003 si evince unicamente da una considerazione globale di tale regolamento congiuntamente alla direttiva 2005/85.

37. Ai sensi della direttiva 2005/85, il soggiorno di cittadini di un paese terzo che abbiano chiesto asilo in uno Stato membro non deve essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla loro domanda d'asilo o una decisione che pone fine al loro diritto di soggiorno quali richiedenti asilo<sup>20</sup>.

38. Una siffatta decisione definitiva esige una decisione delle autorità competenti dello Stato membro. Per il caso di ritiro esplicito della domanda di asilo, l'articolo 19 della direttiva 2005/85 stabilisce che, nella misura in cui gli Stati membri prevedano la possibilità di un ritiro esplicito della domanda in virtù della legislazione nazionale, deve essere garantito che, ove il richiedente asilo ritiri esplicitamente la domanda, l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero di respingere la domanda. Una decisione dell'autorità accertante di respingere la domanda o di sospendere formalmente l'esame è parimenti necessaria nel caso di ritiro implicito della domanda di asilo ai sensi dell'articolo 20 della summenzionata direttiva.

39. Dalle considerazioni svolte emerge che la dichiarazione di ritiro del richiedente asilo non comporta eo ipso la chiusura della procedura di asilo. Al riguardo è necessario, piuttosto, che l'autorità accertante dello Stato membro rispettivamente competente adotti una corrispondente decisione. Ciò presuppone tuttavia, logicamente, che, nonostante la dichiarazione di ritiro del richiedente asilo, l'autorità accertante competente possa continuare ad essere determinata in base ai precetti del regolamento n. 343/2003.

40. Quanto alla rilevanza della chiusura della procedura di asilo dal punto di vista amministrativo e giuridico nel caso di ritiro volontario di una domanda di asilo, la Commissione, già nella sua prima proposta della direttiva 2005/85, ha sottolineato che solo una siffatta chiusura consente allo Stato membro di recuperare le informazioni necessarie nel caso in cui il richiedente asilo riappaia nel medesimo o in un altro Stato membro e si ponga la questione della competenza ad esaminare una nuova domanda di asilo<sup>21</sup>.

41. Anche a seguito di un'ampia consultazione ed audizione di tutti gli Stati membri, non solo tale aspetto ha conservato la propria rilevanza nella proposta di direttiva della Commissione, del 18 giugno 2002, ampiamente modificata, ma, nelle note esplicative alle disposizioni della direttiva proposte, è stato sottolineato che la fissazione di standard chiari e precisi attinenti il modus operandi in caso di interruzione o abbandono di una procedura – a seguito di ritiro esplicito della domanda (articolo 19) o per altri motivi (articolo 20) – viene considerata indispensabile per ragioni di efficienza, e che tali norme comprendono pertanto una descrizione esaustiva delle opzioni processuali a disposizione degli Stati membri. Di conseguenza, la direttiva consentirebbe agli Stati membri, qualora un richiedente asilo intenda ritirare la propria domanda, di optare per l'interruzione dell'esame o per il rigetto della domanda<sup>22</sup>.

20 — V. articolo 7 della direttiva 2005/85, nonché il tredicesimo considerando di tale direttiva. V., inoltre, anche il nono considerando della 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).

21 — V. la proposta di direttiva cit. supra (nota 17) (note esplicative concernenti l'allora articolo 16 della proposta).

22 — Proposta modificata di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato [COM(2002) 0326 def., commento all'articolo 19].

42. Tale aspetto ha trovato spazio anche negli articoli 19 e 20 della direttiva 2005/85, la quale prevede inoltre una procedura specifica per domande reiterate a seguito di un primo ritiro ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, lettera a), in combinato con l'articolo 32 e segg. Così, ai sensi dell'articolo 34, gli Stati membri possono obbligare un richiedente asilo che reiteri la domanda ad indicare i fatti e a produrre le prove che giustifichino una nuova procedura, nonché in particolare – in deroga all'articolo 12 – adottare una decisione senza aver proceduto ad un colloquio con il richiedente.

43. Per contro, consentire al richiedente asilo di ritirare senza conseguenze la propria domanda nell'ambito del regolamento n. 343/2003 sarebbe incompatibile con le disposizioni della direttiva 2005/85, concernenti la presentazione di domande di asilo successive, e con le conseguenze giuridiche che ne deriverebbero per eventuali domande reiterate.

44. Siffatta interpretazione del regolamento n. 343/2003, secondo la quale il richiedente asilo, ritirando la propria domanda di asilo, non può influire unilateralmente sulle disposizioni sulla competenza previste in tale regolamento, è altresì conforme alla struttura e all'obiettivo del regolamento, consistente nel fondare le competenze di uno Stato membro in maniera il più possibile rapida, unicamente sulla scorta di criteri obiettivi, e nel sottrarre al richiedente asilo qualsivoglia influenza possa avere mediante la presentazione di più domande.

45. Tali obiettivi verrebbero vanificati qualora un richiedente asilo, presentando domande di asilo sempre nuove e ritirando le precedenti, avesse la possibilità di influire sulla determinazione dello Stato membro competente, nonostante il regolamento n. 343/2003 miri a prevenire proprio tale eventualità. Si rimandi, in tale contesto, alla disposizione di cui all'articolo 13 del regolamento n. 343/2003, il quale, per i casi in cui la competenza non possa essere determinata sulla base dei criteri di tale regolamento, prevede che l'esame della domanda di asilo incomba al primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Il legislatore ha pertanto preso in considerazione l'eventualità che, nonostante tutte le possibilità di verifica, non possa essere determinato uno Stato membro competente, adottando, per tale eventualità, una disposizione sulla competenza sussidiaria. Qualora l'applicabilità del regolamento n. 343/2003 venisse meno ogniqualvolta venga ritirata una domanda di asilo, il richiedente asilo avrebbe la possibilità, a seconda delle circostanze del caso di specie, di determinare lo Stato membro competente mediante la scelta del proprio luogo di soggiorno. Potrebbe inoltre non venire conseguito l'obiettivo di un rapido espletamento mediante una rapida determinazione dello Stato membro competente.

46. In tale contesto, occorre inoltre rimandare alla problematica della responsabilità per il rimpatrio di un ex richiedente asilo. Dal regolamento n. 343/2003 si evince, infatti, che lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo, a seguito di una dichiarazione di ritiro – esplicita o tacita – della domanda di asilo da parte del richiedente e di un corrispondente atto cessativo da parte dell'autorità competente dello Stato membro, conserva, in linea di principio, la propria competenza anche per il rimpatrio dell'ex richiedente asilo.

47. In tal senso, dalla disposizione di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 343/2003, emerge che lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, nonostante la chiusura della procedura di asilo mediante una decisione definitiva di rigetto, è obbligato a riprendere in carico l'ex richiedente asilo, qualora questi si dovesse trovare nel territorio di un altro Stato membro senza esserne stato autorizzato. Tale obbligo viene meno, ai sensi delle disposizioni del regolamento n. 343/2003, solo laddove il cittadino di un paese terzo abbia ottenuto un titolo di soggiorno da un altro Stato membro (articolo 16, paragrafo 2), laddove egli si sia allontanato dal territorio degli Stati membri per almeno tre mesi senza essere titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità (articolo 16, paragrafo 3), oppure, invece, laddove lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo abbia adottato ed effettivamente messo in atto, a seguito del rigetto della domanda d'asilo, le disposizioni necessarie perché il cittadino di un paese terzo rientri nel suo paese d'origine o in un altro paese in cui possa legalmente recarsi (articolo 16, paragrafo 4).

48. Il regolamento n. 343/2003 ha ripreso al riguardo, in sostanza, l'idea alla base della convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, secondo la quale, in uno spazio in cui la libera circolazione delle persone è garantita conformemente alle disposizioni dei trattati, ciascuno Stato membro è responsabile nei confronti di tutti gli altri della sua politica in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi e deve assumerne le conseguenze con spirito di solidarietà e di leale cooperazione. I principali criteri d'attribuzione della competenza e la loro presentazione in ordine gerarchico rispecchierebbero tale impostazione generale, facendo ricadere la competenza sullo Stato membro che risulta maggiormente responsabile dell'ingresso o del soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, perché gli ha concesso un visto o un documento di soggiorno, o perché il suo sistema di controllo delle frontiere è carente, o perché gli ha permesso l'ingresso senza visto. Un secondo gruppo di criteri deve garantire che vengano tratte le conseguenze dalle carenze che siano state manifestate da uno Stato membro in materia di lotta contro l'immigrazione clandestina<sup>23</sup>.

49. Da ciò risulta chiaramente che l'elemento di riferimento rilevante per l'applicazione del regolamento n. 343/2003, alla luce del principio dell'autore, è la fondazione di una responsabilità di uno Stato membro nei confronti di altri Stati membri in relazione ad un richiedente asilo. Ciò tiene conto del principio, secondo il quale ciascuno Stato membro deve rendere conto a tutti gli altri delle sue azioni in materia d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi<sup>24</sup>.

50. La responsabilità in forza del principio dell'autore viene integrata dalla 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<sup>25</sup>, nella quale sono previste disposizioni che disciplinano il rimpatrio di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare, nonché disposizioni che regolano l'eventualità che un siffatto rimpatrio non sia possibile per ragioni specifiche. La circostanza che in tale ambito non siano più previste norme speciali in materia di competenza è, a maggior ragione, indice del fatto che il regolamento n. 343/2003 è ancora applicabile anche in tale fase del procedimento.

51. Sulla scorta di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione nel senso che il ritiro di una domanda di asilo da parte di un richiedente che ha presentato una siffatta domanda in un solo Stato membro non influisce, in quanto tale, né sull'applicabilità del regolamento n. 343/2003, né sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di detta domanda in forza dei precetti di tale regolamento.

#### B – *Sulla seconda questione*

52. Con la sua seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio desidera sapere se, in un caso come quello di cui alla causa principale, il momento del ritiro della domanda di asilo da parte di un richiedente sia rilevante ai fini della valutazione delle conseguenze giuridiche di tale ritiro alla luce del regolamento n. 343/2003.

53. Tale questione deve essere senz'altro risolta negativamente. Dalle considerazioni da me svolte in precedenza, si evince che il ritiro di una domanda di asilo da parte di un richiedente che ha presentato una siffatta domanda in un solo Stato membro non influisce, in quanto tale, né sull'applicabilità del regolamento n. 343/2003, né sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di detta domanda in forza dei precetti di tale regolamento. Ciò vale a prescindere dalla fase processuale in cui viene dichiarato il ritiro.

23 — V. al riguardo la proposta di regolamento cit. supra (nota 6) (punto 3.1 dell'illustrazione della motivazione).

24 — Ibidem, note esplicative all'articolo 9. V. inoltre la proposta di regolamento cit. supra (nota 19) (punto 3 dell'illustrazione della motivazione).

25 — GU L 348, pag. 98.

## VII – Conclusione

54. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali nei termini seguenti:

Il ritiro di una domanda di asilo da parte di un richiedente che ha presentato una domanda di asilo in un solo Stato membro non influisce, in quanto tale, né sull'applicabilità del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, né sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di tale domanda in forza dei precetti di tale regolamento. Ciò vale a prescindere dalla fase processuale in cui viene dichiarato il ritiro.