

Causa C-226/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

14 marzo 2019

Giudice del rinvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunale dell'Aia, sede di Haarlem, Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

5 marzo 2019

Ricorrente:

K.A.

Resistente:

Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro degli esteri)

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte sul rifiuto del visto per soggiorno di breve durata poiché uno Stato membro si è opposto, a seguito di consultazione preliminare ai sensi dell'articolo 22 del codice dei visti, e sull'eventuale insufficiente tutela giuridica avverso detto motivo di rifiuto.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE riguarda in primo luogo la questione in che modo possa essere esaminato in sede di ricorso il rifiuto di un visto a causa dell'opposizione di un altro Stato membro e se detta modalità di esame configuri un diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e, in secondo luogo, se nelle circostanze del caso di specie, siffatto rifiuto sia ispirato a principi di buona amministrazione, ai sensi dell'articolo 41 della Carta.

Questioni pregiudiziali

1. Se in caso di ricorso ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, avverso una decisione definitiva di rifiuto di un visto per il motivo di cui all'articolo 32, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), punto vi), del codice dei visti, si configuri un diritto a un ricorso effettivo, ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, nelle seguenti circostanze:

- nella motivazione della decisione lo Stato membro si è limitato ad affermare: «Lei viene considerata da uno o più Stati membri una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, quale definita all'articolo 2, punto 19 o punto 21, del codice frontiere Schengen, o per le relazioni internazionali di uno più Stati membri»;

- nella decisione o nel ricorso lo Stato membro non indica quale specifico motivo o quali specifici motivi dei quattro motivi elencati all'articolo 32, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), del codice dei visti venga opposto;

- nel ricorso lo Stato membro non fornisce ulteriori informazioni sostanziali o elementi di sostegno del motivo o dei motivi posti a fondamento dell'opposizione dell'altro Stato membro (o degli altri Stati membri).

2. Se, stanti le circostanze indicate alla prima questione, si configuri il principio di buona amministrazione, ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali, segnatamente a causa dell'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3.a. Se la risposta alla prima e alla seconda questione debba essere diversa allorché lo Stato membro, nella decisione definitiva sul visto, fa riferimento ad una possibilità di ricorso effettivamente esistente e specificata in modo sufficientemente chiaro nell'altro Stato membro avverso l'autorità competente indicata per nome in detto altro Stato membro (o Stati membri) che si è opposto (o che si sono opposti) ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), punto vi), del codice dei visti, in cui il motivo di rifiuto di cui trattasi può essere messo in discussione.

3.b. Se ai fini di una risposta affermativa alla prima questione in relazione alla questione 3.a sia richiesto che la decisione relativa al ricorso nello e avverso lo Stato membro che ha adottato la decisione definitiva venga sospesa fino a che il richiedente abbia avuto la possibilità di avvalersi del diritto di ricorso in detto altro Stato membro (o in detti altri Stati membri) e, ove il richiedente se ne avvalga, fino a che non sia stata resa la decisione (definitiva) su detto ricorso.

4. Se ai fini della risposta alle questioni faccia differenza la circostanza che all'autorità del(-) lo Stato membro (o degli Stati membri) che si è opposto (o che si sono opposti) al rilascio del visto si possa offrire l'opportunità di intervenire come seconda controparte nel ricorso avverso la decisione definitiva sul visto e a tale

titolo quella di poter presentare elementi di sostegno al motivo (o ai motivi) di rifiuto posto (posti) a fondamento dell'opposizione.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 41 e 47.

Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti): articoli 22 e 32

Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS): articoli da 38 a 40

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Algemene Wet Bestuursrecht (legge generale sul diritto amministrativo; in prosieguo: l'Awb): articoli 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45.

Breve esposizione dei fatti e procedimento principale

- 1 La ricorrente ha la cittadinanza siriana e abita in Arabia Saudita. Ella è vedova ed ha figli maggiorenni, di cui uno abita in Svezia e tre nei Paesi Bassi. Il 2 gennaio 2018 ella ha presentato una domanda di visto per visitare i figli che vivono nei Paesi Bassi. A seguito di consultazione degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 22 del codice dei visti, la rappresentanza dei Paesi Bassi a Amman, Giordania, ha respinto la domanda. Nella motivazione è indicato: «Lei viene considerata da uno o più Stati membri una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, quale definita all'articolo 2, punto 19 o punto 21, del codice frontiere Schengen, o per le relazioni internazionali di uno o più Stati membri». Dalla decisione impugnata risulta che l'opposizione al rilascio del visto proviene dalle autorità tedesche,
- 2 Nel ricorso la ricorrente ha esposto di avere un sospetto circa il motivo del rifiuto. In passato, quando il coniuge della ricorrente studiava in Germania, ella abitava con lui in detto Stato. Quattro o cinque anni fa, per quanto si ricorda, ella ha ottenuto un visto per un soggiorno di breve durata in Germania tramite un intermediario. Ella ha pagato l'intermediario per il visto (una procedura non inusuale in Arabia Saudita), e successivamente ha effettivamente ottenuto il visto. Prima della sua partenza, l'ambasciata tedesca ha verificato il visto, che risultava non essere registrato. La ricorrente quindi non si è recata in Germania. Secondo la ricorrente questo avvenimento non configura un rischio per l'ordine pubblico e la

sicurezza interna. Inoltre ella fa presente che nel 2007 ha visitato dei familiari nei Paesi Bassi con un visto di tale paese, rientrando poi in Arabia Saudita.

- 3 La ricorrente ha presentato opposizione avverso il rifiuto e successivamente un ricorso dinanzi al rechtbank Den Haag (tribunale dell'Aia, Paesi Bassi), che si pronuncia in primo e unico grado in materia di visti.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 A norma dell'articolo 22 del codice dei visti, gli Stati membri possono chiedere di essere consultati prima della decisione sulle domande di visto presentate da (specifiche categorie di) cittadini di determinati paesi terzi. Se un altro Stato membro si oppone al rilascio del visto, il visto Schengen viene negato in forza dell'articolo 32, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), punto vi), del codice dei visti. Siffatta opposizione avverso il rilascio di un visto verte su motivi nazionali per considerare il richiedente come una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica o per le relazioni internazionali. Secondo questo articolo l'opposizione può anche essere fondata su una menzione in un sistema di segnalazione europeo come il sistema di informazione visti («VIS») o il sistema d'informazione Schengen («SIS»). Tuttavia la ricorrente non era segnalata in un siffatto sistema europeo così da poterle negare il visto.
- 5 Il procedimento principale verte sulla questione se, e eventualmente in che modo, il motivo di rifiuto possa essere esaminato nel ricorso avverso la decisione definitiva di diniego del visto e se detta modalità di esame configuri un diritto a un ricorso effettivo.
- 6 La ricorrente sostiene di non godere di una tutela giurisdizionale effettiva. Atteso che i motivi delle autorità tedesche non sono noti, ella è posta a confronto con una decisione dei Paesi Bassi alla quale non è in grado di opporsi nel merito. Inoltre i suoi argomenti avverso il motivo di rifiuto non possono essere oggetto di esame nel merito. La decisione impugnata è stata inoltre adottata in violazione del principio della buona amministrazione (articolo 41 della Carta). Il motivo di diniego è infatti formulato in modo tanto ampio che è impossibile contestarlo. Il resistente avrebbe dovuto rivolgersi alle autorità tedesche per accertare perché la ricorrente venga considerata un pericolo. Nella procedura di opposizione la ricorrente lo ha chiesto al resistente, ma quest'ultimo ha rifiutato. In forza del codice dei visti esso riteneva di non essere tenuto a indagare a tale riguardo. Anche qualora così fosse, la ricorrente sostiene che detto obbligo discende comunque dal diritto dell'Unione. A tal fine ella rinvia ai considerando 13 e 18 del codice dei visti, all'articolo 41 della Carta e alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte») del 31 gennaio 2006, Commissione/Spagna, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74. Infine la ricorrente fa notare che la Germania non la ha segnalata nel SIS e quindi non ha ritenuto necessario adottare un divieto per l'intera UE.

7 Il resistente sostiene di avere il potere e l'obbligo, sulla base dell'articolo 32, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), punto vi), del codice dei visti, di negare un visto allorché uno Stato membro di Schengen considera uno straniero come una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica o per le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. Inoltre dal codice dei visti non discende l'obbligo di indagare presso le autorità tedesche sui motivi per cui esse si sono opposte al rilascio del visto e di comunicarli alla ricorrente. Siffatto obbligo non può essere desunto neppure dai considerando 13 e 18 del codice dei visti. Dal considerando 13 si evince infatti che gli Stati membri per agevolare la procedura dei visti possono prevedere varie forme di cooperazione. E dal considerando 18 emerge l'importanza della cooperazione per l'applicazione armonizzata della politica comune in materia di visti. La ricorrente non ha neppure dimostrato una violazione del diritto ad una buona amministrazione, ai sensi dell'articolo 41 della Carta. Il resistente rinvia alla sentenza della Corte del 23 ottobre 2014, *Unitrading*, C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318 (in prosieguo: la «sentenza *Unitrading*»). Inoltre non è emerso che la ricorrente non disporrebbe di un ricorso effettivo nei Paesi Bassi. Nei Paesi Bassi ella ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente e pubblicamente, per cui non si configura alcuna violazione dell'articolo 47 della Carta. Inoltre la ricorrente non ha dimostrato di non poter proporre effettivamente ricorso in Germania.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 8 Sino ad oggi, nella giurisprudenza di questo tribunale in situazioni più o meno analoghe si è presunto che nell'altro Stato membro fosse disponibile un mezzo di ricorso giurisdizionale adeguato avverso l'opposizione di detto altro Stato. Al riguardo si riscontrava tuttavia sempre una menzione in un sistema di segnalazione europeo come il VIS. In altre sentenze il tribunale ha dichiarato che detto mezzo di ricorso non esisteva o non era adeguato.
- 9 Per la questione se nel caso di specie si configuri un mezzo di ricorso giurisdizionale adeguato è rilevante anzitutto che nella decisione definitiva il resistente non ha indicato se, e in tal caso in che modo e dinanzi a quale autorità tedesca, possa essere contestata l'opposizione avverso il rilascio del visto. Non viene fornita neppure alcuna informazione sull'organo giurisdizionale dinanzi al quale la ricorrente può impugnare l'opposizione in Germania.
- 10 Inoltre gli articoli da 38 a 40 del regolamento n. 767/2008 (il regolamento VIS) dispongono che chiunque può richiedere alle autorità competenti che eventuali dati inesatti che lo riguardano siano corretti e che dati illegittimamente registrati siano cancellati. A tal fine deve essere disponibile un'azione o un reclamo. Nel caso in esame il diniego di un visto non è fondato su una menzione nel VIS. Sebbene il regolamento VIS non sia dunque direttamente applicabile, da esso emerge tuttavia che i dati inesatti dei quali si è tenuto conto nell'iter di esame del visto devono poter essere corretti.

- 11 In considerazione di ciò, la discussione è imperniata sul punto se nella decisione definitiva sulla domanda di visto l'opposizione dell'altro Stato membro al rilascio del visto debba essere considerata come un elemento che non può essere esaminato nel merito nel ricorso che può essere presentato da un richiedente ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti. Di norma, una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, come quella invocata nel caso di specie, se viene posta a fondamento di un rifiuto, ad esempio, di un permesso di soggiorno di lunga durata, nel diritto processuale amministrativo dei Paesi Bassi può essere valutata nel merito in sede di ricorso. Se un altro organo amministrativo ha dichiarato che si configura un siffatto motivo di rifiuto, deve essere disponibile un mezzo di ricorso giurisdizionale corredato da adeguate garanzie dinanzi a detto altro organo amministrativo. Solo in tal caso la verifica del motivo di rifiuto può essere sottratta alla valutazione nel ricorso avverso la decisione definitiva, poiché una sufficiente tutela giuridica viene offerta in altra sede.
- 12 Il giudice del rinvio ritiene per ora che una siffatta tutela giuridica sufficiente si configuri solo se il motivo di rifiuto può essere verificato anche nel merito. Ove, come sostiene il resistente, si stabilisca che nel presente ricorso il motivo di rifiuto non può essere esaminato, viene dunque a mancare una tutela giuridica adeguata.
- 13 Nel caso di specie non è chiaro se le autorità tedesche, a causa del loro motivo di opposizione al rilascio del visto, fondato sull'ordine pubblico, sulla sicurezza interna o sulla salute pubblica o sulle relazioni internazionali, abbiano preso una decisione avverso la quale siano o fossero disponibili mezzi di ricorso giurisdizionale corredati da adeguate garanzie, di cui la ricorrente possa o abbia potuto effettivamente avvalersi. Nella decisione definitiva il resistente non ha fornito informazioni al riguardo. Nel caso di specie ciò penalizza la ricorrente. Secondo il giudice del rinvio, in considerazione del principio di buona amministrazione, sancito all'articolo 41 della Carta, e del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta, non è giusto che siffatta incertezza o mancanza di chiarezza circa l'esistenza di una possibilità di ricorso sia a svantaggio della ricorrente.
- 14 Il giudice del rinvio è consapevole del fatto che è possibile che la ricorrente stessa abbia o possa avere maggiori informazioni sulla domanda di visto in precedenza presentata. Ciò non toglie che è lecito attendersi dal resistente che questo, eventualmente in collaborazione con la Germania, ne informi adeguatamente il tribunale nel presente procedimento. Solo in tal caso il tribunale sarà in grado di valutare il ricorso nel suo complesso, in modo che si configuri un ricorso giurisdizionale effettivo. Il tribunale osserva ancora che dal solo fatto che la Germania abbia in precedenza negato un visto alla ricorrente non si può desumere che ella rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, o per le relazioni internazionali.
- 15 Se la ricorrente dipendesse da un mezzo di ricorso giurisdizionale in Germania per contestare l'opposizione della Germania, sorge la questione se nel presente

procedimento si debba attendere l'esito di detto ricorso tedesco (se ancora disponibile), dato che la decisione definitiva dipende dal medesimo. In tal senso depone la circostanza che, a giudizio del giudice del rinvio, un ricorso effettivo si configura soltanto se la ricorrente può o ha potuto mettere in discussione in Germania o nei Paesi Bassi la questione se l'opposizione fosse fondata.

- 16 Occorre tuttavia chiedersi se il rinvio ad una procedura in un altro paese sia compatibile con il principio *una tantum* (richiamato tra l'altro al considerando 7 del codice dei visti) e con il presupposto che le decisioni sulle domande di visto devono essere adottate il più rapidamente possibile. Se occorre prima esperire un mezzo di ricorso in un altro paese, il presente ricorso può diventare più complicato e più lungo e dunque meno effettivo. Ciò suggerirebbe quindi di esaminare nel merito nel presente procedimento l'opposizione della Germania. In tal caso tuttavia il resistente e le autorità tedesche che hanno presentato opposizione devono fornire al tribunale le necessarie informazioni circa il motivo di rifiuto.
- 17 Il resistente ha fatto riferimento anche alla sentenza *Unitrading*, in cui la Corte in sostanza ha dichiarato che l'articolo 47 della Carta non osta a che la prova si fondi sui risultati di analisi effettuate da un terzo, con riguardo alle quali il terzo rifiuti di fornire informazioni, con la conseguenza di ostacolare o di rendere impossibile la confutazione dell'esattezza delle conclusioni utilizzate, sempre che i principi di effettività e di equivalenza siano rispettati. Al riguardo la Corte ha presunto che le parti fossero in grado di fornire la prova contraria deducendo altri elementi tali da supportare le loro affermazioni divergenti e che esse potessero in tal modo opporsi ai risultati dell'esame di un terzo utilizzati come mezzi di prova.
- 18 Il giudice del rinvio nutre dubbi quanto al punto se l'opposizione di un altro Stato membro al rilascio di un visto possa essere considerata come siffatto mezzo di prova fondato sull'analisi effettuata da terzi. Inoltre, nel caso di specie non è chiaro cosa implichi l'opposizione della Germania e su quali fatti sia fondata. Anche se l'opposizione della Germania potesse essere considerata come un mezzo di prova, la ricorrente non può dedurre elementi utili per confutarla. Il giudice del rinvio dichiara pertanto che la sentenza *Unitrading* non è rilevante nel caso di specie.