

Versione anonimizzata

Traduzione

C-651/19 - 1

Causa C-651/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

2 settembre 2019

Giudice del rinvio:

Conseil d'État (Belgique) (Consiglio di Stato, Belgio)

Data della decisione di rinvio:

1° agosto 2019

Ricorrente:

JP

Resistente:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, Belgio)

[OMISSIS]

I. Oggetto del ricorso

1. Con ricorso presentato il 18 ottobre 2018, JP chiede la cassazione della sentenza [OMISSIS] del 9 ottobre 2018 pronunciata dal Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio del contenzioso degli stranieri, Belgio) [OMISSIS] [in prosieguo la «sentenza impugnata»].

II. Procedimento dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato)

2. [OMISSIS] [Or. 2] [OMISSIS]

III. *Fatti utili all'esame della causa*

3. In seguito ad una prima domanda d'asilo respinta [*OMISSIS*], il ricorrente ha presentato una seconda domanda di protezione internazionale, dichiarata irricevibile con decisione del 18 maggio 2018, presa dal Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi in base all'articolo 57/6/2, paragrafo 1, comma 1, della loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (legge 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri). Secondo la sentenza impugnata, tale decisione è stata notificata «con lettera raccomandata, al domicilio eletto del ricorrente, ossia presso il Commissariato generale».

La sentenza impugnata respinge il ricorso presentato il 7 giugno 2018 contro la precitata decisione d'irricevibilità, in ragione del suo carattere tardivo, non potendo il ricorrente «avvalersi di nessuna causa di forza maggiore che avrebbe costituito per lo stesso un impedimento insormontabile all'introduzione del ricorso nel termine di legge di dieci giorni». **[Or. 3]**

IV. *Motivo unico, prima parte Tesi del ricorrente*

4. Il ricorrente deduce come motivo unico la violazione degli articoli 3, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 10, 11 e 13 della Constitution (Costituzione), 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 e 57/6 della legge del 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri, letti in combinato disposto con l'articolo 46 e il considerando 25 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU L 180, pag. 60), dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, dei principi che prescrivono il rispetto dei diritti della difesa.
5. [*OMISSIS*] Il ricorrente contesta che la sentenza impugnata dichiara che nel giorno in cui è venuto a conoscenza dell'atto amministrativo controverso, disponeva di un termine «di tre giorni feriali, cinque giorni di calendario», che tale termine gli consentiva in modo ragionevole di presentare il ricorso nel termine prescritto dall'articolo 39/57 della legge 15 dicembre 1980 precitata, e che solo una causa di forza maggiore consente di derogare a tale termine, che è di ordine pubblico.

A tale affermazione obietta che il rispetto dei diritti della difesa è ugualmente di ordine pubblico, che le disposizioni di cui al motivo di ricorso garantiscono il diritto al ricorso effettivo e che devono essere previsti termini ragionevoli che non rendano «impossibile o eccessivamente difficile» l'esercizio del suo diritto al ricorso effettivo. Egli richiama il tenore del considerando 25 della precitata direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 e si basa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza

Assunção Chaves contro Portugallo, 31 gennaio 2012, numero 80) e della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenze del 28 luglio 2011, Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524 punti 67 e 68; e del 20 ottobre 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punto 49), per affermare che i termini di cui trattasi nella fattispecie, «ben al di sotto dei quindici giorni feriali accordati dalla [Corte di giustizia], sono manifestamente irragionevoli e hanno reso eccessivamente difficile l'esercizio da parte del richiedente dei suoi diritti di difesa e l'introduzione di un ricorso tale quello previsto all'articolo 39/2 della legge sugli stranieri», tenuto conto delle circostanze particolari della fattispecie, che egli dettaglia come segue:

«al richiedente non fu accordata alcuna accoglienza durante l'esame della sua nuova domanda; [Or. 4]

- si presumeva che il suo domicilio eletto fosse presso la sede stessa [del resistente]; la notifica a mezzo lettera non è stata quindi fatta presso il luogo dove risiede il richiedente;
- il richiedente non disponeva di nessun aiuto materiale, a fortiori finanziario, per recarsi presso la sede [del resistente] né per contattarlo, al fine di essere tenuto aggiornato sull'evoluzione del suo fascicolo e su un'eventuale decisione; men che meno dell'assistenza sociale, né giuridica di primo livello, in mancanza di accoglienza;
- il richiedente non è stato ascoltato in presenza del suo avvocato prima dell'adozione della decisione [del resistente];
- l'attuale avvocato del richiedente non è lo stesso che lo aveva assistito nell'ambito della prima domanda d'asilo, di modo che non si può supporre che egli avesse grande familiarità con il percorso del richiedente e con il fascicolo».

Il ricorrente chiede che sia posta alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 47 della precitata Carta dei diritti fondamentali e 20 e 46 della precitata direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con i considerando 25 e 50 della stessa direttiva.

Tesi del resistente

6. Il resistente osserva che il termine prescritto dall'articolo 39/57 della precitata legge 15 dicembre 1980 è di ordine pubblico e che non vi si può derogare se non in caso di forza maggiore, *quod non* nella fattispecie, ed è quindi a giusto titolo che il giudice amministrativo ha concluso per la tardività del ricorso.

Esso rinvia ai documenti parlamentari relativi alla loi du 17 décembre 2017 (legge del 17 dicembre 2017) che modifica la legge 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri (*Doc. parl.*, Camera, sess. Ord., 2016-2017, Doc 54 numero 2549/001) che espongono i motivi che giustificano un trattamento accelerato dei ricorsi nelle ipotesi in

questione, «continuando comunque a garantire la possibilità di introdurre un ricorso effettivo».

Esso aggiunge che il fatto che l'attuale avvocato del ricorrente non è lo stesso che lo aveva assistito nell'ambito della prima domanda d'asilo e che quest'ultimo non è stato ascoltato in presenza del suo nuovo avvocato non ha nessuna influenza sul carattere effettivo del ricorso. Su tale punto, esso precisa che i richiedenti protezione internazionale hanno la possibilità che venga loro assegnato un avvocato dall'introduzione della domanda, che sia per una prima domanda o per una domanda ulteriore e che, quindi, la circostanza in cui il richiedente non si sia avvalso della possibilità che gli è stata offerta dalla legge di fare appello al suo attuale avvocato dall'introduzione della sua ulteriore domanda, ricade nella sua responsabilità e non ha alcuna incidenza sull'effettività del ricorso previsto dall'articolo 39/57 della legge. **[Or. 5]**

Decisione del Conseil d'État (Consiglio di Stato)

7. La legge 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri dispone in particolare **[OMISSIS]**:

«Articolo 39/2. paragrafo 1. Il Consiglio [del contenzioso per gli stranieri] decide, con sentenza, sulle impugnazioni delle decisioni del Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi.

[OMISSIS]

Articolo 39/57. paragrafo 1. Le impugnazioni di cui all'articolo 39/2 sono presentate con ricorso, **[OMISSIS]** [in principio entro il termine di trenta giorni, tuttavia il termine è di dieci giorni nei seguenti casi:]

[OMISSIS]

1° **[OMISSIS]**

2° **[OMISSIS]**

3° qualora sia impugnata una decisione d'irricevibilità di cui all'articolo 57/6, paragrafo 3, comma 1. Il ricorso è tuttavia introdotto nei cinque giorni seguenti la notifica della decisione che si intende impugnare qualora si tratti di una decisione d'irricevibilità adottata in base all'articolo 57/6, paragrafo 3, comma 1, numero 5, e lo straniero si trovi, al momento della domanda, in un luogo determinato di cui agli articoli 74/8 e 74/9 oppure che è messo a disposizione del governo.

(...)

§ 2. I termini per il ricorso di cui al paragrafo 1 iniziano a decorrere: **[Or. 6]**

(...)

2° qualora la notifica sia effettuata con lettera raccomandata o per posta ordinaria, il terzo giorno feriale che segue quello in cui la lettera è stata rimessa ai servizi postali, salvo prova contraria del destinatario;

(...)

Il giorno della scadenza è compreso nel termine. Tuttavia, quando tale giorno è un sabato, una domenica o un giorno festivo, il giorno della scadenza è posticipato al giorno feriale più vicino.

[OMISSIS]

Articolo 51/2. Lo straniero che introduce una domanda di protezione internazionale conformemente all'articolo 50 paragrafo 3, deve eleggere domicilio in Belgio.

in assenza di elezione di domicilio, si ritiene che il richiedente abbia eletto domicilio presso il Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi.

(...)

Qualsiasi modifica del domicilio eletto dev'essere comunicata con lettera raccomandata al Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi nonché al Ministro.

Salvo notifica in mani proprie, ogni notifica è validamente fatta presso il domicilio eletto, con lettera raccomandata o attraverso un corriere con ricevuta di ritorno. Quando lo straniero ha eletto domicilio presso il suo avvocato, la notifica può anche essere validamente inviata per fax o attraverso qualsiasi altro modo di notificare autorizzato da regio decreto.

(...).

Articolo 57/6. (...)

§ 3. Il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi può dichiarare irricevibile una domanda di protezione internazionale quando:

(...)

5° il richiedente introduce un'ulteriore domanda di protezione internazionale per la quale non appare, né è presentato dal richiedente nessun elemento o fatto nuovo ai sensi dell'articolo 57/6/2;

(...)

Articolo 57/6/2. paragrafo 1. In seguito alla ricezione della domanda ulteriore trasmessa dal ministro o da un suo delegato in base all'articolo 51/8, il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi esamina in via prioritaria se

appaiono o sono presentati dal richiedente nuovi elementi o fatti, che aumentano in modo significativo la probabilità che egli possa pretendere il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 48/3 o la protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 48/4. In assenza di tali elementi o fatti, il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi dichiara la domanda irricevibile. (...)».

8. La sentenza impugnata constata che l'atto inizialmente impugnato è stato notificato, con lettera raccomandata il 22 maggio 2018, presso il domicilio eletto del ricorrente, ossia presso il Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi, che tale notifica, validamente effettuata, ha fatto decorrere il termine di dieci giorni impartito per l'introduzione del ricorso contro la decisione d'irricevibilità adottata in base all'articolo 57/6/2, paragrafo 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1980, che in forza dell'articolo 39/57, paragrafo 2, numero 2, della stessa legge, il termine del ricorso ha iniziato a decorrere il terzo giorno feriale successivo [Or. 7] a quello in cui la lettera è stata rimessa al servizio postale – salvo prova contraria non prodotta nella fattispecie –, ossia venerdì 25 maggio, che essendo il giorno della scadenza una domenica, essa è stata posposta a lunedì 4 giugno 2018 e, infine, che il ricorrente si è presentato mercoledì 30 maggio 2018 presso il Commissariato per i rifugiati e gli apolidi e, in tale data, ha ricevuto la lettera raccomandata contenente la decisione presa nei suoi confronti.
9. Le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali, in particolare *ratione temporis*, sono di ordine pubblico. Nella fattispecie, il Consiglio del contenzioso per gli stranieri decide, a giusto titolo, che la notifica dell'atto amministrativo all'indirizzo in cui si ritiene che il ricorrente abbia eletto domicilio, ossia presso il Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi, era valida e ha fatto decorrere il termine del ricorso, che il fatto che il ricorrente si sia visto consegnare la lettera quando si è presentato il 30 maggio 2018, non ha avuto "l'effetto di far decorrere un nuovo termine di dieci giorni a partire da tale data" e che salvo invocare una causa di forza maggiore, il ricorso introdotto con lettera raccomandata il 7 giugno 2018, ossia oltre il termine di dieci giorni prescritto, che è giunto a scadenza il 4 giugno 2018, è tardivo.
10. In cassazione, il ricorrente fa valere che il principio generale di diritto del rispetto dei diritti di difesa è anch'esso di ordine pubblico. Egli non sostiene che la consegna della lettera raccomandata con ricevuta di ritorno avvenuta il 30 maggio 2018 avrebbe fatto decorrere un nuovo termine, né rimette in questione la decisione del giudice che nega che gli elementi invocati e richiamati nel punto 7.2.1 della sentenza abbiano le caratteristiche della causa di forza maggiore «che avrebbe costituito per lo stesso un impedimento insormontabile all'introduzione del suo ricorso nel termine di legge».

Tuttavia, egli fa valere che, tenuto conto delle circostanze, il termine del ricorso così come è previsto nella fattispecie dalla normativa nazionale è contrario a diverse disposizioni di diritto dell'Unione europea che gli garantiscono il diritto ad un ricorso effettivo.

Egli si fonda sull'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che dispone che «Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice», nonché sul considerando 25 e sull'articolo 46 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) che sono redatte come segue: [Or. 8]

«(...)

(25) Ai fini di una corretta individuazione delle persone bisognose di protezione in quanto rifugiati a norma dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra ovvero persone ammissibili alla protezione sussidiaria, è opportuno che ciascun richiedente abbia un accesso effettivo alle procedure, l'opportunità di cooperare e comunicare correttamente con le autorità competenti per presentare gli elementi rilevanti della sua situazione, nonché disponga di sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura. Inoltre, è opportuno che la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale contempli di norma per il richiedente almeno (...), il diritto a un'appropriata notifica e della relativa motivazione in fatto e in diritto, la possibilità di consultare un avvocato o altro consulente legale, il diritto di essere informato circa la sua posizione giuridica nei momenti decisivi del procedimento, in una lingua che capisce o è ragionevole supporre possa capire; e, in caso di decisione negativa, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

(...)

Articolo 46. Diritto a un ricorso effettivo

1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi: a) la decisione sulla domanda di protezione internazionale (...)

(...)

4. Gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e altre norme necessarie per l'esercizio da parte del richiedente del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso.

(...)».

11. Il diritto «a un giudice» sancito dall'articolo 47 della precitata Carta è un aspetto particolare del diritto a un equo processo parimenti garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla quale è consentito riferirsi per l'interpretazione del precitato articolo 47 dal momento che

esso si ispira agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il diritto di accesso a un giudice si presta a dei limiti implicitamente ammessi, in particolare riguardo alle condizioni di ricevibilità di un ricorso, in quanto per sua stessa natura richiede una regolamentazione da parte dello Stato, il quale gode di un certo margine di apprezzamento a tal riguardo. Tuttavia, tali limiti non possono restringere l'accesso di una persona in un modo o al punto tale che il suo diritto a un giudice sia pregiudicato nella sua stessa sostanza (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Miessen contro Belgio*, 18 ottobre 2016). [Or. 9]

12. Il motivo di cassazione chiede essenzialmente se il Consiglio del contenzioso per gli stranieri ha arrecato pregiudizio al diritto al ricorso effettivo e all'accesso a un giudice sancito in particolare dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dichiarando irricevibile il ricorso del ricorrente per i motivi enunciati nella sentenza impugnata, ossia la tardività del ricorso, e fondando la sua decisione su una disposizione legislativa, fosse essa di ordine pubblico, che fissa il termine del ricorso dello straniero a dieci giorni di calendario a partire dalla notifica della decisione impugnata, in particolare allorché la notifica è stata fatta presso l'indirizzo in cui il ricorrente è ritenuto dalla legge aver eletto domicilio, ciò che può essere di natura tale da accorciare, nei fatti, detto termine.

[OMISSIS] [sospende il giudizio]

PER QUESTI MOTIVI,

IL CONSEIL D'ÉTAT (CONSIGLIO DI STATO) DECIDE:

[OMISSIS]

In applicazione dell'articolo 267, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è posta alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), secondo il quale il richiedente ha diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni “sulla sua domanda di protezione internazionale”, e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una norma processuale nazionale, quale [Or. 10] l'articolo 39/57 della legge del 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri, letto in combinato disposto con gli articoli 51/2, 57/6, paragrafo 3, comma 1, 5, e 57/6/2, paragrafo 1, della stessa legge, che fissano in dieci giorni “di calendario” che decorrono dalla notifica della decisione amministrativa, il termine di ricorso contro una decisione di irricevibilità di una domanda ulteriore di protezione internazionale introdotta da un cittadino di un paese terzo, in particolare allorché la notifica è stata fatta presso il Commissariato

generale per i rifugiati e gli apolidi dove il ricorrente è “ritenuto” per legge aver eletto domicilio».

[OMISSIS]

Così statuito [OMISSIS] il primo agosto duemila diciannove [OMISSIS]

[firme]

DOCUMENTO DI LAVORO