

Causa C-194/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

28 febbraio 2019

Giudice del rinvio:

Conseil d'État (Belgio)

Data della decisione di rinvio:

12 febbraio 2019

Ricorrente:

H. A.

Resistente:

État belge (Ministre de l'Asile et de la Migration)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

[riferimenti interni della causa, identità delle parti]

I. Oggetto del ricorso

Con ricorso proposto il 28 dicembre 2017, H. A. ha chiesto l'annullamento della sentenza n. 195.968 emessa il 30 novembre 2017 dal Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio; in prosieguo anche: il «giudice amministrativo») nella causa 209.985/III.

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

(omissis)

[Or. 2]

(omissis)

[procedimento dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato)]

III. Fatti utili per l'esame della causa

Il 22 maggio 2017 il ricorrente, originario della Palestina, giungeva in Belgio. Il giorno successivo presentava una domanda di asilo.

Il 31 maggio 2017 il medesimo veniva intervistato dal resistente ai fini dell'applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 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 [(GU 2013, L 180, pag. 31; in prosieguo: il «regolamento n. 604/2013» oppure il «regolamento Dublino III»)].

Il 22 giugno 2017 il Belgio trasmetteva alle autorità spagnole una richiesta di presa in carico in applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, del citato regolamento n. 604/2013.

Il 4 luglio 2017 le autorità spagnole accettavano tale richiesta di presa in carico.

Il 1° agosto 2017 il resistente adottava una decisione di diniego di soggiorno con ordine di lasciare il territorio (allegato 26 *quater*)¹ nei confronti del ricorrente.

Il 25 agosto 2017 il ricorrente proponeva dinanzi al Conseil du contentieux des [Or. 3] étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) un ricorso di annullamento accompagnato da una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione del 1° agosto 2017.

Nel suo ricorso per cassazione [dinanzi al giudice del rinvio], egli precisa che suo fratello era giunto in Belgio il 22 agosto 2017 e che il Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, Belgio) ne stava esaminando la domanda di asilo. Il ricorrente fa valere che era indispensabile esaminare congiuntamente i loro resoconti in quanto la sua domanda di asilo e quella del fratello presentavano elementi comuni.

Il 30 novembre 2017, con la sentenza n. 195.968, il Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) respingeva il ricorso. Si tratta della decisione di cui è richiesta la cassazione. Il giudice amministrativo sottolineava che l'arrivo del fratello del ricorrente e la domanda di asilo di quest'ultimo, al momento pendente in Belgio, costituivano elementi

¹ Trattasi di uno degli allegati dell'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (regio decreto dell'8 ottobre 1981, riguardante l'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri), i quali sono formulari tipo notificati al cittadino straniero. L'allegato 26 *quater* è precisamente il formulario tipo di notifica di una decisione di diniego di soggiorno con ordine di allontanamento dal territorio [NdT].

successivi alla decisione amministrativa sottoposta al suo vaglio che non potevano incidere sulla sua legittimità.

IV. Normativa applicabile

Facendo riferimento all'articolo 39/2, § 2, della loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers (legge del 15 dicembre 1980 riguardante l'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri), il giudice amministrativo ha ritenuto di dover esercitare un controllo esclusivamente sulla legittimità della decisione di «respingimento Schengen» e di non avere un potere di riesame nel merito. Da tale disposizione il medesimo giudice ha dedotto di non poter valutare la legittimità dell'atto amministrativo [di diniego di soggiorno e obbligo di allontanamento] tenendo conto di elementi successivi alla decisione dell'autorità amministrativa emittente.

L'articolo 39/2 della legge del 15 dicembre 1980 riguardante l'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri, nella versione applicabile alla controversia, così dispone:

«§ 1. (omissis) [**Or. 4**] (omissis)

§ 2. Il Conseil [du contentieux des étrangers] (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) statue con sentenza sui ricorsi di annullamento per violazione delle forme, vuoi sostanziali vuoi prescritte sotto pena di nullità, e per eccesso o sviamento di potere».

V. Esame del motivo unico

Tesi del ricorrente

Il ricorrente deduce un motivo unico vertente sulla violazione degli articoli 18, 41, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [(in prosieguo: la «Carta»)] e dell'articolo 27 del regolamento n. 604/2013.

Il motivo critica i punti da 3.3.2 a 3.4 della sentenza impugnata. Il ricorrente sostiene essenzialmente che il Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) ha violato il suo diritto a un ricorso effettivo, quale garantito dal combinato disposto dell'articolo 27 del regolamento n. 604/2013 e dell'articolo 47 della Carta, rifiutando di considerare elementi successivi all'adozione dell'atto amministrativo ai fini dell'esame della legittimità della decisione di trasferimento. Il medesimo precisa che, all'epoca in cui era stato intervistato dall'amministrazione resistente nell'ambito del procedimento di determinazione dello Stato competente per l'esame della sua domanda di asilo, non poteva ancora invocare il fatto che anche suo fratello, giunto in Belgio il 22 agosto 2017, avesse presentato una domanda di asilo e che ha potuto far valere questo nuovo elemento solo nel proprio ricorso avverso la decisione del 1° agosto

2017. Inoltre, soltanto dopo la presentazione del proprio ricorso dinanzi al Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) avrebbe potuto avvalersi del fatto che l'Office des étrangers (Ufficio per gli stranieri, Belgio) avesse riconosciuto la competenza del Belgio ad esaminare la domanda di asilo del fratello e così «richiedere che la sua domanda di asilo e quella del fratello fossero esaminate congiuntamente dal Belgio».

Il ricorrente sostiene che sussistono forti collegamenti tra la propria domanda di asilo e quella del fratello, a sua volta fuggito dalla Palestina e giunto in Belgio successivamente, e fa valere la particolare situazione in cui versano i loro familiari, in particolare le persecuzioni [Or. 5] che hanno colpito la loro famiglia a causa della vicinanza ad al-Fatah. Afferma di aver in tal senso fatto valere questi nuovi elementi dinanzi al Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) tramite una nota inviata al giudice, depositata ed esposta in sede di udienza. A suo parere, è primordiale che il proprio resoconto e quello del fratello siano esaminati congiuntamente: «le dichiarazioni di ciascuno trarranno reciproca conferma, ponendo [i dichiaranti] in una condizione molto più favorevole, per dimostrare che necessitano di protezione internazionale, che nel caso in cui l'esame delle loro domande avvenisse in due Stati membri diversi» e «le rispettive testimonianze dei due interessati consentiranno una migliore valutazione della fondatezza delle loro domande». Il medesimo sostiene che è in gioco la tutela del suo diritto fondamentale a una procedura di asilo equa e del suo diritto di accesso effettivo alla protezione internazionale.

Il ricorrente contesta al Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri), che rifiuta di prendere in considerazione tali elementi per via della loro posteriorità rispetto alla decisione amministrativa sottoposta al suo vaglio, il fatto di limitarsi a un controllo di legittimità in senso stretto e di rifiutare di tenere conto degli elementi successivi all'adozione della decisione di «trasferimento Dublino», benché tali elementi siano potenzialmente decisivi ai fini di un esame equo della propria domanda di asilo e debbano ostare a detta decisione di trasferimento. Secondo il ricorrente, «contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza impugnata, il controllo giurisdizionale previsto dal regolamento Dublino, letto singolarmente o in combinato disposto con il diritto fondamentale a un ricorso effettivo, ed entrambi singolarmente o in combinato disposto con il diritto fondamentale all'asilo, richiedono che il [Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri)] possa tenere in considerazione elementi di fatto successivi alla decisione impugnata dinanzi ad esso, quanto meno laddove tali elementi siano idonei a pregiudicare il diritto fondamentale del ricorrente a una procedura di asilo equa».

A suo parere, tali elementi sono anzi idonei a dimostrare che il «trasferimento Dublino» lo priverà della possibilità di accedere a una procedura di asilo equa. A sostegno della propria tesi, il ricorrente cita la sentenza C.K. e a., pronunciata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea [in prosieguo: la «Corte»] il 16 febbraio 2017 [in prosieguo: la «sentenza C.K. e a.», la quale afferma, per

quanto riguarda specificamente le decisioni di «trasferimento Dublino», che il legislatore dell'Unione ha collegato la loro legittimità a una serie di garanzie, «riconoscendo, in particolare, al richiedente asilo interessato, all'articolo 27 del regolamento Dublino III, il diritto di proporre un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso [una] tale decisione, ricorso la cui portata ricomprende le relative circostanze sia di fatto che di diritto». Il medesimo aggiunge che dal considerando 9 del regolamento Dublino III risulta che il legislatore dell'Unione ha preso atto degli effetti del sistema di Dublino sui diritti fondamentali dei richiedenti asilo e che, adottando tale regolamento, ha inteso «apportare i miglioramenti necessari, in vista dell'esperienza acquisita, a migliorare non solo l'efficienza [Or. 6] di questo sistema, ma anche la protezione offerta ai richiedenti asilo nel contesto di tale sistema».

Laddove si statuisse che il rifiuto da parte del giudice amministrativo di tenere in considerazione elementi successivi alla decisione di «trasferimento Dublino» è conforme al diritto belga, il ricorrente chiede che sia sottoposta alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

(OMISSIS) [questione pregiudiziale proposta dal ricorrente, simile, nel merito, a quella sollevata dal Conseil d'État dopo la riformulazione]

Tesi del resistente

In via preliminare, il resistente deduce l'irricevibilità di alcune parti del motivo, in quanto il ricorrente omette di spiegare sotto quale profilo la sentenza impugnata violerebbe gli articoli 18, 41 e 52 della Carta. Esso fa valere che l'articolo 27 del regolamento n. 604/2013 non obbliga il giudice nazionale a tenere in considerazione, in ogni caso, gli elementi successivi all'adozione della decisione di «trasferimento Dublino».

Tale disposizione consentirebbe agli Stati membri di scegliere se predisporre, nei rispettivi ordinamenti nazionali, una procedura di ricorso avverso la decisione di trasferimento oppure una revisione, in fatto e in diritto, di tale decisione; ebbene, l'ordinamento belga avrebbe istituito una procedura di ricorso avverso la decisione di trasferimento, nella forma del ricorso di annullamento, e non una revisione o comunque un sindacato nel merito.

Il controllo di legittimità istituito dall'articolo 39/2, § 2, della legge del 15 dicembre 1980 summenzionata integrerebbe un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 27 del regolamento Dublino III e l'effettività del rimedio non richiederebbe che il giudice tenga in considerazione elementi di fatto successivi all'adozione dell'atto impugnato, allorché l'autorità amministrativa non abbia potuto tenerne conto. [Or. 7]

Peraltro, nel caso di specie, il giudice amministrativo avrebbe illustrato, nella sentenza impugnata, i motivi per cui non poteva tenere conto di tali documenti per conoscere della fondatezza della decisione impugnata dinanzi ad esso, consistenti nel fatto che:

- nell’ambito del ricorso per annullamento istituito dall’articolo 39/2, § 2, della legge del 15 dicembre 1980, la legittimità di un atto amministrativo è valutata al momento della sua adozione, «fermo restando l’insegnamento della sentenza C.K. e a.»;
- tale giurisprudenza era «inapplicabile nella specie»;
- «i documenti depositati (...) all’udienza, e quindi tardivamente, non possono perciò essere presi in considerazione per conoscere della legittimità della decisione impugnata».

Il resistente ritiene che, così procedendo, il giudice amministrativo abbia esaminato la problematica degli elementi successivi all’atto originariamente impugnato sollevata dal ricorrente e risposto agli argomenti esposti. A suo avviso, il motivo è irricevibile nei limiti in cui esso equivale a mettere in discussione la valutazione insindacabile del giudice amministrativo che ritiene non applicabile al caso di specie l’insegnamento della sentenza C.K. e a.

Il resistente afferma poi che il ricorrente non dimostra che il suo rinvio verso la Spagna e l’esame della sua domanda di asilo da parte di tale paese potrebbero avere conseguenze «significative e irrimediabili», ragion per cui il giudice amministrativo ha potuto legittimamente concludere che l’insegnamento della sentenza C.K. e a. non era applicabile al caso di specie.

Ad abundantiam, il resistente rammenta che il giudice amministrativo ha legittimamente rilevato che il legame familiare tra il ricorrente e suo fratello non rientra nella nozione di [legame] «familiare» di cui all’articolo 10 del regolamento Dublino III quale definita dall’articolo 2, lettera g), di detto regolamento.

Quanto alla richiesta di rinvio pregiudiziale sollevata dinanzi al Conseil d’État (Consiglio di Stato), il resistente ritiene che la stessa sia irricevibile non essendo stata formulata dinanzi al giudice amministrativo. **[Or. 8]**

Decisione del Conseil d’État (Consiglio di Stato)

(omissis) [considerazioni con cui il Conseil d’État (Consiglio di Stato) constata che è irrilevante il fatto che il ricorrente non contesti l’affermazione secondo cui suo fratello non rientra nel novero dei «familiari» ai sensi del regolamento Dublino III] L’argomentazione verte sull’effettività del ricorso istituito dall’articolo 39/2, § 2, della legge del 15 dicembre 1980, che verrebbe rimessa in discussione dal rifiuto da parte del giudice amministrativo di tenere conto di elementi di fatto successivi alla decisione di «trasferimento Dublino». Il ricorrente sostiene in proposito che i nuovi elementi che ha sottoposto al giudice amministrativo sono decisivi ai fini di un esame equo della propria domanda di asilo e devono ostare all’esecuzione di un «trasferimento Dublino».

Nella causa che ha dato luogo alla sentenza C.K. e a. il dibattito non verteva sull’effettività dei ricorsi amministrativi, bensì sull’obbligo per gli Stati membri di

tenere conto, nelle decisioni di «trasferimento Dublino», dell'incidenza di siffatti provvedimenti, segnatamente alla luce dell'articolo 3 della Convenzione [europea] per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Per essere effettivo, ai sensi dell'articolo 27 del regolamento Dublino III e dell'articolo 47 della Carta, il ricorso esperibile da una persona che sostiene che gli elementi successivi alla decisione amministrativa da essa prodotti sono potenzialmente decisivi ai fini di un esame equo della sua domanda di asilo, e devono per questo ostare all'esecuzione di un «trasferimento Dublino», deve consentire un controllo completo e rigoroso della sua situazione da parte del giudice amministrativo, come confermano i considerando 9, 19, 32 e 39 del regolamento Dublino III.

Il ricorrente ha fatto valere dinanzi al giudice amministrativo che il 22 agosto 2017 suo fratello era arrivato in Belgio e vi aveva presentato una domanda di asilo che era in corso di esame. Lo stesso ha sostenuto, dinanzi al primo giudice, che in ragione dei comuni elementi di persecuzione invocati da entrambi, segnatamente alla luce dei legami della loro famiglia con al-Fatah, l'esame delle rispettive domande di asilo da parte della medesima autorità avrebbe potuto garantire un esame equo delle stesse e un accesso effettivo alla protezione internazionale. La sentenza impugnata non affronta tale questione, ma sottolinea che detti elementi di fatto sono collegati ad un evento successivo all'adozione della decisione di rinvio verso la Spagna, ragion per cui non si può contestare all'autorità amministrativa di non averne tenuto conto. **[Or. 9]**

Il giudice amministrativo non si è quindi pronunciato sull'eventuale incidenza dei nuovi elementi sulla decisione di rimettere alle autorità spagnole l'esame della domanda di asilo del ricorrente. Nella sua veste di giudice di cassazione, non spetta al Conseil d'État (Consiglio di Stato) valutare l'eventuale incidenza dei nuovi elementi sulla determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo, in particolare alla luce della «clausola discrezionale» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III.

Risulta peraltro dall'articolo 39/2, § 2, della legge del 15 dicembre 1980 che il controllo esercitato dal Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) rispetto alle decisioni di «trasferimento Dublino» verte sulla legittimità della decisione quale adottata dall'autorità amministrativa alla luce del fascicolo e delle informazioni in suo possesso. Il rifiuto del giudice amministrativo di prendere in considerazione elementi successivi alla decisione amministrativa è dunque conforme al precetto giuridico.

Per valutare se il diritto a un ricorso effettivo quale garantito dalla normativa europea sia stato rispettato, occorre interrogare la Corte sulla portata da attribuire al principio del ricorso effettivo sancito dall'articolo 27 del regolamento Dublino III, da solo o in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta.

Contrariamente a quanto eccepisce l'amministrazione resistente, non si può contestare al ricorrente il fatto di non aver chiesto al giudice amministrativo di sollevare tale questione, in quanto essa concerne la portata del controllo esercitato dallo stesso Conseil du contentieux des étrangers (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri) ed è estranea all'atto amministrativo al vaglio di quest'ultimo.

La questione sollecitata dal ricorrente va riformulata. La Corte è infatti competente a statuire, in via pregiudiziale, sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea, ma non (omissis) (omissis) sulla compatibilità del diritto nazionale con il diritto europeo.

Occorre quindi sollevare la questione seguente: (omissis) [Or. 10] (omissis) [V. dispositivo]

**PER QUESTI MOTIVI,
IL CONSEIL D'ÉTAT DECIDE:**

(omissis)

Ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 27 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 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 (rifusione), da solo o in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di tenere in considerazione, all'occorrenza, elementi successivi alla decisione di "trasferimento Dublino" al fine di garantire il diritto a un ricorso effettivo».

(omissis) [Or. 11]

(omissis)

[disposizioni relative al procedimento e firme]