

Causa C-556/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

10 settembre 2021

Giudice del rinvio:

Raad van State (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

1° settembre 2021

Appellante:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Appellati:

E.N.

S.S.

J.Y.

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte sulle domande di permesso di soggiorno degli stranieri E.N., S.S. e J.Y. (in prosieguo: i «richiedenti»). Lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, in prosieguo: il «Segretario di Stato») ha deciso di non esaminare le domande poiché un altro Stato membro era responsabile al riguardo. Nelle tre cause dei suddetti stranieri il Segretario di Stato ha impugnato dinanzi all'Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione Contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi, in prosieguo: la «Sezione») le sentenze dei tribunali con cui dette decisioni sono state annullate, dopo di che il voorzieningenrechter (giudice cautelare, Paesi Bassi) della Sezione ha deciso che in pendenza dell'impugnazione resti sospeso il termine entro il quale deve essere effettuato il trasferimento degli stranieri verso lo Stato membro competente.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, verte sulla questione se gli articoli 29, paragrafo 1, e 27, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 604/2013 (in prosieguo: il «regolamento di Dublino») ostino al regime dei Paesi Bassi in cui il giudice cautelare può sospendere il termine di trasferimento in pendenza dell'impugnazione.

Questione pregiudiziale

Se gli articoli 27, paragrafo 3, e 29 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) debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano a che, se l'ordinamento giuridico dello Stato membro prevede una seconda istanza per procedimenti come quello in esame nella fattispecie, il giudice dell'impugnazione, nel corso della trattazione della causa, adotti un provvedimento provvisorio che determina la sospensione del termine di trasferimento su domanda dell'autorità competente.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

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 (il regolamento di Dublino): considerando 5, 9 e 19 e articoli 18, 27 e 29.

Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 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, articolo 9, paragrafo 1.

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Algemene wet bestuursrecht (legge generale sul diritto amministrativo, Paesi Bassi) articoli 8:81 e 8:108

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Ciascuno dei ricorrenti ha presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi, ma, secondo il Segretario di Stato, per le prime due domande era

competente l'Italia e per la terza la Romania. Atteso che entrambi i paesi hanno accettato la competenza, in tutti e tre i casi il Segretario di Stato ha deciso di non esaminare le domande. Tuttavia, il rechtbank (tribunale, Paesi Bassi) ha annullato tali decisioni per motivi non rilevanti ai fini della questione pregiudiziale, dopo di che il Segretario di Stato ha impugnato dette sentenze dinanzi alla Sezione. Il Segretario di Stato ha chiesto al giudice cautelare di dichiarare che il termine entro il quale gli stranieri devono essere trasferiti al paese competente è sospeso in pendenza dell'impugnazione. Tale domanda è stata accolta in tutti e tre i procedimenti.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 2 I richiedenti, che vogliono che le loro domande siano esaminate nei Paesi Bassi, fanno valere che il termine di trasferimento non può essere sospeso in pendenza di un'impugnazione. Ciò è contrario agli articoli 29, paragrafo 1, e 27, paragrafo 3, del regolamento di Dublino. Il termine «interessato», di cui all'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento di Dublino indica infatti che detto articolo mira a tutelare gli interessi dello straniero e non quelli del Segretario di Stato. Inoltre la sospensione del termine di trasferimento non è compatibile con l'obiettivo, enunciato al considerando 5 del regolamento di Dublino, di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 3 In forza dell'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento di Dublino, per il trasferimento di uno straniero vige un termine di sei mesi a decorrere dall'accettazione della richiesta di presa o ripresa in carico da parte dello Stato membro competente o dalla decisione definitiva su un ricorso o una revisione in caso di effetto sospensivo ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3. Il giudice del rinvio spiega che gli Stati membri possono decidere autonomamente come applicare detto effetto sospensivo, restando liberi di optare tra le diverse possibilità offerte dall'articolo 27, paragrafo 3. Nei Paesi Bassi vige il sistema di cui all'articolo 27, paragrafo 3, lettera c), secondo il quale «l'interessato» ha il diritto di chiedere entro un termine ragionevole di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento «in attesa dell'esito del ricorso o della revisione della medesima».
- 4 Secondo il giudice del rinvio tale formulazione potrebbe indicare che soltanto lo straniero può richiedere l'effetto sospensivo in parola allorché ha chiesto una revisione di una decisione o ha successivamente presentato ricorso. Nei Paesi Bassi nelle c.d. «cause Dublino» sul trasferimento di stranieri è disponibile successivamente anche un'impugnazione. Se il Segretario di Stato presenta tale impugnazione, esso in molti casi chiede al giudice cautelare di stabilire la sospensione del termine per il trasferimento degli stranieri di cui trattasi. In diverse cause la Sezione ha accolto siffatte richieste dopo un esame nel merito. A seguito degli argomenti addotti dai richiedenti nella presente causa è stata

dibattuta la questione se il Segretario di Stato abbia il diritto di presentare detta domanda di sospensione, posto che potrebbe trattarsi di una prerogativa riservata all'«interessato».

- 5 Il giudice del rinvio, tuttavia, osserva che esistono anche validi motivi per concludere che il regolamento di Dublino non osti invece a un'impugnazione nella quale il termine di trasferimento sia sospeso su domanda del Segretario di Stato. A titolo di chiarimento esso osserva anzitutto che non sussistono ostacoli per la possibilità di presentare impugnazione, sebbene il regolamento di Dublino non istituisca un obbligo al riguardo. Dai punti 25 e 26 della sentenza del 26 settembre 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Effetto sospensivo dell'impugnazione) (C-180/17, EU:C:2018:775), si può desumere che una direttiva che istituisce un obbligo di un ricorso di primo grado, in linea di principio consente sempre anche un giudizio di appello. Sembra ovvio che ciò valga anche per il regolamento di Dublino.
- 6 Quindi il giudice del rinvio esamina l'obiettivo del regolamento di Dublino, in cui si stabilisce un metodo con cui si può rapidamente determinare quale Stato membro sia competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Si intende così razionalizzare l'esame delle domande di asilo, accrescere la certezza del diritto nella determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo e così facendo evitare il «forum shopping» (v. sentenza del 21 dicembre 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, punto 79, considerando 9 del regolamento di Dublino e sentenza del 7 giugno 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, punto 57). Sebbene una rapida designazione dello Stato membro competente sia uno degli obiettivi del regolamento di Dublino, occorre parimenti garantire un ricorso giurisdizionale effettivo avverso decisioni di trasferimento verso detto Stato membro, come emerge parimenti dai considerando 9 e 19 del suddetto regolamento. Da ciò si può del pari desumere che uno straniero può optare per una tutela giurisdizionale ulteriore piuttosto che per una rapida designazione dello Stato membro competente.
- 7 Per uno straniero non sembrano sussistere ostacoli per chiedere al giudice cautelare, nel giudizio di appello, di sospendere il termine di trasferimento, anche se l'impugnazione non è menzionata nella formulazione «in attesa dell'esito del ricorso o della revisione della medesima», di cui all'articolo 27, paragrafo 3, lettera c) del regolamento di Dublino. Un'interpretazione diversa potrebbe condurre a due situazioni che appaiono inopportune al giudice del rinvio. Anzitutto uno straniero potrebbe essere trasferito nelle more dell'impugnazione e, in caso di impugnazione fondata, dovrebbe essere poi ricondotto nei Paesi Bassi. In secondo luogo, nell'ipotesi in cui uno straniero non possa essere trasferito, il termine di trasferimento potrebbe scadere in pendenza del giudizio di appello, cosicché la domanda di asilo dovrebbe essere esaminata nei Paesi Bassi anche se lo straniero risulti soccombente in tale giudizio.
- 8 Se uno straniero ha diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo in appello, secondo il giudice del rinvio ciò vale anche per il Segretario di Stato, compresa la

sospensione del termine di trasferimento. Infatti, se il giudice cautelare non potesse sospendere il termine di trasferimento, in molti casi per il Segretario di Stato non avrebbe più senso impugnare una sentenza. Questi ha infatti interesse all'esame della sua impugnazione solo fintantoché non è scaduto il termine di trasferimento. Solo in tal caso, se l'impugnazione è accolta, esso può ancora trasferire lo straniero allo Stato membro competente. La prassi insegna che non in tutti i casi il giudizio di appello può essere concluso entro sei mesi. Inoltre, dopo la chiusura del giudizio d'appello il Segretario di Stato necessita ancora di tempo per predisporre concretamente il trasferimento.

- 9 A questo riguardo è rilevante che il regolamento di Dublino non stabilisce quanto tempo possa essere previsto per presentare un ricorso. Dalla sentenza del 13 novembre 2018, C-47/17 e C-48/17, X e X, EU:C:2018:900, punti 69 e 70, si evince che il legislatore dell'Unione ha fissato termini per garantire un rapido espletamento delle procedure di presa e ripresa in carico. Ciò non toglie che un ricorso giurisdizionale è efficace solo se il giudice può dedicarvi il tempo necessario (v. sentenza del 19 marzo 2020, C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, punti da 32 a 36). Diversamente da quanto sostenuto dagli stranieri, in cause come quelle in esame non sembra dunque irragionevole che il termine per il trasferimento sia sospeso per un periodo che in definitiva può risultare superiore al termine massimo di diciotto mesi, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, vigente per la situazione in cui lo straniero sia fuggito.
- 10 Infine, il giudice del rinvio osserva che in un sistema in cui si offre tutela giurisdizionale soltanto in prima istanza, come avviene per il regolamento di Dublino, l'uso del termine «interessato» all'articolo 27, paragrafo 3, lettera c), non solleva problemi. Se non è possibile alcuna impugnazione, non è necessario includere alcunché nell'articolo sulla tutela giuridica, sono sufficienti disposizioni sul ricorso dell'«interessato». Solo in un sistema come quello dei Paesi Bassi, in cui nei cosiddetti procedimenti Dublino è ammessa l'impugnazione, può accadere che sia la stessa autorità competente a voler presentare un ricorso in appello. In tal caso sembra ovvio applicare per analogia l'articolo menzionato a detta autorità competente.
- 11 Dalla risposta del Segretario di Stato a un quesito del giudice del rinvio emerge che sino ad oggi non è avvenuto che uno Stato membro negasse la ripresa o la presa in carico di uno straniero dopo che il termine di trasferimento era di fatto scaduto, ma era stato sospeso dal giudice cautelare nel corso del giudizio d'appello del Segretario di Stato. La ripresa o la presa in carico vengono negate soltanto se il Segretario di Stato per errore ha ommesso di notificare tempestivamente a uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di attuazione, l'effetto sospensivo della procedura di ricorso o di revisione.
- 12 Il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia di riunire la presente causa alla causa C-338/21, in cui esso ha parimenti presentato una questione. Anche in tale

causa infatti detto giudice ha accolto domande di provvedimenti cautelari del Segretario di Stato. La questione se con ciò sia sospeso in dette cause il termine di trasferimento dipende dunque dalla risposta della Corte alla presente questione pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO