

Causa C-225/19

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:

R.N.N.S.

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 ispirate 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 al- (l'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 19 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 del procedimento principale

- 1 Il ricorrente ha la cittadinanza egiziana. Il 9 giugno 2017 egli ha presentato una domanda di visto per visitare i suoceri 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 soltanto: «Lei viene considerato 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».
- 2 Da un documento interno dell'ufficio dei visti risulta che l'Ungheria si è opposta. Nel 2015 il ricorrente ha fatto domanda di visto per soggiorno di breve durata in tale paese. Detta domanda è stata respinta. Il ricorrente ha interpellato le

rappresentanze ungheresi nei Paesi Bassi, al Cairo (Egitto) e a Sofia (Bulgaria) sui motivi o i fondamenti dell'opposizione, ma non ha avuto chiarimenti. Non gli è stato neppure comunicato quale autorità si sia opposta.

- 3 Il 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 il ricorrente non era segnalato in un siffatto sistema europeo così da potergli 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 Il resistente fa valere che il fatto che un Stato membro voglia essere consultato rappresenta un'informazione confidenziale. In una decisione su un visto esso non è dunque tenuto ad indicare che uno Stato membro voleva essere consultato. La consultazione avviene mediante il VIS, ma nel VIS non viene conservato nulla quanto ai risultati della stessa. Consultando il VIS non si può dunque determinare se sia stata fatta opposizione, né in cosa detta opposizione consistesse. Il resistente fa inoltre notare che nel caso di specie l'opposizione non deve essere stata necessariamente presentata dalle autorità ungheresi preposte ai visti, ma può anche essere opera di un'altra amministrazione ungherese. Al resistente non è dunque noto quale organo ungherese abbia presentato opposizione e per quale motivo. Nella procedura di opposizione il resistente non disponeva pertanto della possibilità di modificare la decisione di diniego, e ciò vale anche per il giudice dei Paesi Bassi nel presente ricorso. Ad avviso del resistente il ricorrente deve dunque rivolgersi alle autorità ungheresi qualora ritenga che queste abbiano registrato i suoi dati in modo non corretto o illegittimo. Il resistente ritiene che questa procedura non sia contraria all'articolo 47 della Carta.
- 7 Il ricorrente afferma che non si configura una tutela giurisdizionale effettiva. Poiché che i motivi delle autorità ungheresi non sono noti, egli è posto a confronto

con una decisione dei Paesi Bassi alla quale non è in grado di opporsi nel merito. Inoltre nel ricorso i suoi argomenti avverso il motivo di rifiuto non possono essere oggetto di esame nel merito.

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 membro. 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 ungherese, possa essere contestata l'opposizione avverso il rilascio del visto. Non viene fornita neppure alcuna informazione sull'organo giurisdizionale dinanzi al quale il ricorrente può impugnare l'opposizione in Ungheria.
- 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. 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 non viene dunque a mancare una tutela giuridica adeguata. Secondo il giudice del rinvio, alla luce dell'articolo 47 della Carta, il giudizio della Corte di giustizia (in prosieguo: la «Corte»), ai sensi del quale le autorità competenti in materia di visti, allorché esaminano domande di visti, godono di un ampio margine discrezionale per stabilire se può essere opposto un motivo di rifiuto (sentenza del 19 dicembre 2013, Koushkaki, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:862), non offre una giustificazione per sottrarre interamente a un esame nel merito la valutazione di un motivo di rifiuto.

- 13 Nel caso di specie non è chiaro se le autorità ungheresi, 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 sono o erano disponibili mezzi di ricorsi giurisdizionale corredati da adeguate garanzie, di cui il ricorrente possa o abbia potuto avvalersi. Nella decisione definitiva il resistente non ha fornito informazioni al riguardo. Nel caso di specie ciò penalizza il 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 del ricorrente.
- 14 Il giudice del rinvio è consapevole del fatto che è possibile che il ricorrente stesso 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 l'Ungheria, 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 l'Ungheria abbia in precedenza negato un visto al ricorrente non si può desumere che egli rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, o per le relazioni internazionali.
- 15 Se il ricorrente dipendesse da un mezzo di ricorso giurisdizionale in Ungheria per contestare l'opposizione dell'Ungheria, sorge la questione se nel presente procedimento si debba attendere l'esito di detto ricorso ungherese (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 il ricorrente può o ha potuto mettere in discussione in Ungheria 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 *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 dell'Ungheria. In tal caso tuttavia il resistente e le autorità ungheresi 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 della Corte del 23 ottobre 2014, *Unitrading*, C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318, 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 dell'Ungheria e su quali fatti sia fondata. Anche se l'opposizione dell'Ungheria potesse essere considerata come un mezzo di prova, il 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.

DOCUMENTO DIVERGENTE