

Causa C-504/21

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

17 agosto 2021

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgericht Stade (Germania)

Data della decisione di rinvio:

17 agosto 2021

Ricorrente:

Ricorrente 1

Ricorrente 2

Ricorrente 3

Ricorrente 4

Ricorrente 5

Resistente:

Bundesrepublik Deutschland

Oggetto del procedimento

Regolamento (UE) n. 604/2013 - Definizione dei criteri e dei 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 - Richiesta di presa in carico - Risposta negativa - Mezzi di impugnazione esperibili dalle persone interessate

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

a. Giustiziabilità

1. 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 (in prosieguo: il «regolamento Dublino III»), eventualmente in combinato disposto con gli articoli 47 e 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), e vista la disciplina contenuta nella direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro richiesto ha l'obbligo di garantire ai ricorrenti, tra cui bambini, che risiedono nello Stato membro richiedente e presentano una domanda di trasferimento ai sensi degli articoli 8, 9 e 10 del regolamento Dublino III, o ai loro familiari nello Stato membro richiesto ai sensi degli articoli 8, 9 o 10 del regolamento Dublino III, un ricorso effettivo avverso il rigetto della richiesta di presa in carico, dinanzi ad un giudice dello Stato membro richiesto.

2. Nel caso di risposta negativa alla questione sub a) punto 1:

Se, in questo caso, il diritto a un ricorso effettivo di cui alla questione sub a) punto 1, in assenza di una normativa sufficiente nel regolamento Dublino III, derivi direttamente dall'articolo 47 della Carta, eventualmente in combinato disposto con gli articoli 7, 9 e 33 della Carta [cfr. sentenza del 7 giugno 2016, Ghezelbash (C-63/15), EU:C:2016:409, punti 51 e 52; sentenza del 26 luglio 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), punto 58].

3. In caso di risposta affermativa alla questione sub a), punto 1 o alla questione sub a), punto 2:

Se l'articolo 47 della Carta, eventualmente in combinato disposto con il principio della leale collaborazione [cfr. sentenza del 13 novembre 2018, X e X, (C-47/17 e C-48/17, EU:C:2018:900)], debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro richiesto è obbligato a informare lo Stato membro richiedente in merito a un ricorso presentato dai ricorrenti avverso il rigetto della richiesta di presa in carico e che lo Stato membro richiedente è tenuto ad astenersi dall'adottare una decisione sul merito della domanda di asilo dei ricorrenti in attesa dell'esito negativo del procedimento di ricorso.

4. In caso di risposta affermativa alla questione sub a), punto 1, o alla questione sub a), punto 2:

Se, in un caso come quello sopra descritto, l'articolo 47 della Carta, tenendo eventualmente conto delle valutazioni espresse al considerando 5 del regolamento Dublino III., debba essere interpretato nel senso che esso obbliga i giudici dello Stato membro richiesto a garantire la tutela giurisdizionale mediante procedimento d'urgenza. Se ai giudici dello Stato membro richiesto siano imposti limiti temporali per statuire sul ricorso.

b. Trasferimento di competenza

1. Se l'articolo 21, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento Dublino III, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1560/2003, come modificato dal regolamento (UE) n. 118/2014 (regolamento di esecuzione), in linea di principio, determini un trasferimento di competenza non più impugnabile allo Stato membro richiedente se lo Stato membro richiesto respinge sia la richiesta iniziale dello Stato membro richiesto che la domanda di riesame entro i termini impartiti [cfr. sentenza del 13 novembre 2018, X e X, (C-47/17 e C-48/17, EU:C:2018:900) punto 80 e giurisprudenza ivi citata] .
2. In caso di risposta affermativa alla questione sub b, punto 1:

Se ciò valga anche nel caso in cui le decisioni di diniego dello Stato membro richiesto siano illegittime.
3. In caso di risposta negativa alla questione sub b), punto 2:

Se il richiedente asilo nello Stato membro richiedente possa far valere, nei confronti dello Stato membro richiesto, un trasferimento illegittimo di competenza, a causa del mancato rispetto dei criteri di competenza relativi alla tutela dell'unità familiare (articoli 8-11, 16, 17, paragrafo 2, del regolamento Dublino III).

c. Domanda di asilo reiterata

1. Se l'articolo 7, paragrafo 2, e l'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento Dublino III debbano essere interpretati nel senso che non escludono l'applicabilità delle disposizioni del capo III e dell'attuazione di una procedura di presa in carico ai sensi del capo VI, sezione II, del regolamento Dublino III nei casi in cui i richiedenti abbiano già presentato una domanda di asilo nello Stato membro richiedente e tale domanda sia stata inizialmente respinta come inammissibile dallo Stato membro richiedente, sulla base dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), in combinato disposto con l'articolo 38 della direttiva 2013/32/UE, ma nel frattempo, ad esempio in seguito alla concreta esecuzione della «Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016» (cfr. «EN P-000604/2021, Answer given by Ms

Johansson on behalf of the European Commission» del 1° giugno 2021), nello Stato membro richiedente si svolga una procedura ammissibile di esame della domanda di asilo reiterata.

2. In caso di risposta negativa alla questione sub c), punto 1:

Se, nel caso descritto sub c), punto 1, l'articolo 7, paragrafo 2, e l'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento Dublino III debbano essere interpretati nel senso che essi non escludono l'applicabilità delle norme del capo III e l'attuazione di una procedura di presa in carico ai sensi del capo VI, sezione II, del regolamento Dublino III nei casi in cui si applicano i criteri di competenza relativi alla tutela dell'unità familiare (articoli 8-11, 16 del regolamento Dublino III).

3. Se l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento Dublino III sia ancora applicabile quando i richiedenti hanno già presentato una domanda di asilo nello Stato membro richiedente e tale domanda sia stata inizialmente respinta come inammissibile dallo Stato membro richiedente, sulla base dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), in combinato disposto con l'articolo 38 della direttiva 2013/32/UE, ma nel frattempo, ad esempio in seguito alla concreta esecuzione della «Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016» (cfr. «EN P-000604/2021, Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission» del 1° giugno 2021), nello Stato membro richiedente si svolga una procedura ammissibile di esame della domanda di asilo reiterata.

4. In caso di risposta affermativa alla questione sub c), punto 3):

Se l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento Dublino III conferisca ai richiedenti asilo un diritto soggettivo azionabile nello Stato richiesto. Se esistano prescrizioni del diritto dell'Unione per l'esercizio della discrezionalità da parte delle autorità nazionali, ad esempio la tutela dell'unità familiare, l'interesse superiore del minore, o se ciò sia soggetto esclusivamente al diritto nazionale.

d. Diritti soggettivi del familiare soggiornante nello Stato membro richiesto

Se il familiare già soggiornante nello Stato membro richiesto abbia anch'egli un diritto, azionabile in giudizio, al rispetto degli articoli 8 e seguenti del regolamento Dublino III e delle norme ad esso collegate in materia di trasferimento (articoli 18, 29 e seguenti del regolamento Dublino III; eventualmente in combinato disposto con i considerando 13, 14 e 15 del regolamento Dublino III e con l'articolo 47 della Carta) nonché dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento di Dublino III.

Disposizioni rilevanti di diritto dell'Unione europea

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente articoli 7, 9, 33, 47 e 51

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) (GU 2013, L 180, pag. 31, rettifica: GU 2017, L 49, pag. 50), in particolare gli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 20, 21, 27, 29, 30, 31, 32 e 33

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 (GU 2013, L 180, pag. 60), segnatamente gli articoli 33 e 38

Regolamento di esecuzione (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 (GU 2003, L 222, pag. 3), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione, del 30 gennaio 2014 (GU 2014, L 39, pag. 1), in particolare l'articolo 5

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12)

Disposizioni nazionali citate

Verwaltungsgerichtsordnung (codice di procedura amministrativa tedesco; in prosieguo: il «VwGO»), nella versione pubblicata il 19 marzo 1991 (BGBl. I, pag. 686), modificata da ultimo dall'articolo 3a della legge del 16 luglio 2021 (BGBl. I pag. 3026), in particolare l'articolo 123.

Asylgesetz (legge sul diritto di asilo, Germania; in prosieguo: l'«AsylG»), nella versione pubblicata il 2 settembre 2008 (BGBl. I, pag. 1798), modificato da ultimo dall'articolo 9 della legge del 9 luglio 2021 (BGBl. I, pag. 2467), in particolare l'articolo 80.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 I ricorrenti sono cittadini siriani. I ricorrenti nn. 1 e 5 sono sposati. I ricorrenti nn. 2, 3 e 4 sono i figli minori della coppia.

- 2 Il ricorrente n. 5 è giunto nella Repubblica federale di Germania il 20 ottobre 2015, dove l'11 ottobre 2016 gli è stato concesso lo status di protezione sussidiaria.
- 3 I ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4 si sono trattenuti più a lungo in Libano. Il 4 giugno 2019 essi sono entrati nella Repubblica ellenica (isola di Kos) attraverso la Turchia. Il 26 febbraio 2020 essi hanno ivi presentato una domanda di asilo. Quest'ultima è stata respinta in quanto inammissibile, conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, della direttiva 2013/32. L'8 febbraio 2021 i ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4 hanno presentato una nuova domanda di asilo, che sembra essere stata trattata dalle autorità greche come domanda di asilo reiterata ammissibile.
- 4 Il 6 maggio 2021 la Repubblica ellenica ha richiesto alla resistente la presa in carico dei ricorrenti n. 1, 2, 3 e 4 conformemente all'articolo 9 del regolamento n. 604/2013. La resistente ha rigettato la richiesta con lettera del 12 maggio 2021 con la motivazione che prima della richiesta reiterata era intervenuta una decisione in merito alla prima domanda di asilo dei ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4.
- 5 Con lettera del 18 maggio 2021, la Repubblica ellenica ha chiesto un riesame della sua domanda. Essa ha sostenuto che né la direttiva 2011/95 né il diritto greco operano una distinzione tra una prima domanda e una domanda reiterata. Le regole di Dublino sarebbero ancora applicabili. La resistente avrebbe dovuto accogliere i ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4 ai sensi dell'articolo 9 ovvero dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013.
- 6 Con lettera del 20 maggio 2021 la resistente ha respinto nuovamente la domanda di presa in carico formulata dalla Repubblica ellenica.
- 7 Il 7 luglio 2021 i ricorrenti hanno presentato dinanzi al giudice del rinvio una domanda di procedimento d'urgenza.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 8 I ricorrenti chiedono che la resistente accolga la domanda di presa in carico formulata dalla Repubblica ellenica e si dichiari competente per la domanda di asilo dei ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4. Ritengono che, sulla base della tutela giurisdizionale effettiva (articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), sia necessaria una decisione rapida.
- 9 La resistente sostiene che una prima domanda di asilo dei ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4 è già stata respinta in Grecia. Un ricongiungimento familiare ai sensi del regolamento n. 604/2013 sarebbe pertanto escluso. Secondo il loro tenore letterale, le disposizioni pertinenti non sarebbero più applicabili al termine di un primo procedimento.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

Ammissibilità del ricorso

- 10 Ad avviso del giudice del rinvio, il ricorso proposto dai ricorrenti contro le risposte negative della resistente nel procedimento principale non è ammissibile.
- 11 Il regolamento n. 604/2013 prevede espressamente un solo ricorso contro una decisione di trasferimento (articolo 27). Il legislatore dell'Unione sapeva bene che la questione dell'applicabilità della clausola umanitaria alle richieste fatte da un richiedente asilo non è disciplinata (cfr. [Relazione della Commissione del 6 giugno 2007 sulla valutazione del sistema di Dublino \[COM \(2007\) 299 final., punto 2.3.1, sotto il titolo «Applicazione uniforme»\]](#)).
- 12 È vero che il regolamento n. 604/2013 può concedere a una persona che ha chiesto protezione internazionale il diritto di far valere il rispetto delle norme del regolamento in sede giurisdizionale (si vedano, in tal senso, le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 luglio 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punto 62, e del 25 ottobre 2017, Shiri, C-201/16, ECLI:EU:C:2017: 805, punto 44).
- 13 Tuttavia, il giudice del rinvio ritiene che un siffatto diritto non sussista sulla base del regolamento n. 604/2013, quanto meno in situazioni come quelle di cui trattasi nel procedimento principale.
- 14 Il ricongiungimento familiare richiesto, infine, nell'ambito del ricorso non è sostanzialmente disciplinato dal regolamento n. 604/2013, bensì dalla direttiva 2003/86, che obbliga anche gli Stati membri a prevedere corrispondenti mezzi di impugnazione (articolo 18). Il riconoscimento di una tutela giurisdizionale effettiva in favore dell'interesse superiore del minore e della famiglia è in tal modo garantito.
- 15 Un diverso risultato non sarebbe peraltro compatibile con l'obiettivo del regolamento n. 604/2013, che è quello «[di] consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e non pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale» (considerando 5).

Sull'urgenza

- 16 Le problematiche giuridiche oggetto delle questioni pregiudiziali sollevate non sono valutate in modo uniforme negli Stati membri (cfr. per esempio [The Migration Law Clinic of the VU Amsterdam, An Individual Legal Remedy against the Refusal of a Take Charge Request under the Dublin III Regulation, September 2020](#), sezione 6, con ulteriori riferimenti), soprattutto perché di norma

esse sono oggetto di decisioni non impugnabili adottate nell'ambito di procedimenti d'urgenza.

- 17 Nella sola Repubblica federale di Germania possono riguardare un gran numero di casi [v. le Informazioni supplementari sulle statistiche in tema di asilo per il 2020 e il primo trimestre del 2021, questioni fondamentali sulla procedura di Dublino, Deutscher Bundestag (Parlamento federale tedesco), documento 19/30849].
- 18 Al fine di garantire l'interpretazione e l'applicazione uniformi e l'*effet utile* del diritto dell'Unione, è quindi necessaria una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare in considerazione del ruolo fondamentale del diritto a un ricorso effettivo nell'ordinamento giuridico dell'Unione e del ruolo fondamentale dal regolamento n. 604/2013 nel funzionamento del sistema europeo comune di asilo.
- 19 Poiché la controversia nel procedimento principale potrebbe essere risolta con una decisione entro i termini procedurali abituali, ad esempio con una decisione ad interim delle autorità greche sulle domande di asilo dei ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4 o con una migrazione secondaria irregolare, è necessaria una decisione rapida della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 20 I ricorrenti nn. 1, 2, 3 e 4 vivono attualmente sull'isola di Kos in condizioni di vita precarie in un campo per rifugiati. In forza della legislazione greca, il loro soggiorno è limitato all'isola di Kos.