

Causa C-324/21

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

Data di deposito:

25 maggio 2021

Giudice del rinvio:

Raad van State (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

19 maggio 2021

Ricorrente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Convenuto:

F.

DOCUMENTO DI LAVORO

Oggetto del procedimento principale

L'impugnazione nel procedimento principale è rivolta avverso la decisione del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) del 16 luglio 2019, con cui questo giudice ha accolto il ricorso di F. avverso la decisione del 1° luglio 2019 del Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, in prosiegua: il «Segretario di Stato») di disporre il trattenimento del medesimo in quanto a suo giudizio l'Italia è ancora competente per l'esame di detta domanda e ha disposto la sospensione della misura di trattenimento per il fatto che, al momento del trattenimento, non esisteva più alcun elemento concreto per un trasferimento secondo il regolamento di Dublino, giacché la competenza dell'Italia a riprendere in carico lo straniero è venuta meno il 19 giugno 2019 a causa della scadenza del termine di trasferimento.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Domanda, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, di interpretazione dell'articolo 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 (in prosiegua: il «regolamento di Dublino»).

Il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia chiarimenti sull'applicazione di questo regolamento nella situazione in cui tra due Stati membri esista già un accordo di presa in carico, prima del trasferimento tra questi due Stati membri lo straniero si renda irreperibile e successivamente presenti nuovamente una domanda di protezione internazionale in un terzo Stato membro. A questo riguardo il giudice del rinvio constata che, per evitare che scada il termine di trasferimento di cui all'articolo 29, paragrafi 1 e 2, del regolamento di Dublino e che la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale si trasferisca ad un altro Stato membro perché uno straniero si rende continuamente irreperibile, diversi Stati membri nella prassi applicano un metodo per calcolare il termine di trasferimento noto come la «chain rule». Secondo questa regola, escogitata dal Dublin Contact Committee¹, il termine di trasferimento riprende nuovamente a decorrere nei casi in cui lo straniero si renda irreperibile prima del trasferimento e, anteriormente alla scadenza di detto termine, presenti una nuova domanda di protezione internazionale in un terzo Stato membro. Dato che la «chain rule» non ha (ancora) alcun valore giuridico, ma viene già applicata nella

¹ Il Dublin Contact Committee è un gruppo di esperti nazionali designati dagli Stati membri che consiglia la Commissione nell'esercizio delle sue competenze derivanti dal regolamento di Dublino e dalle relative normative di esecuzione.

prassi degli Stati, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se il regolamento di Dublino osti all'applicazione di detta regola.

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 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), debba essere interpretato nel senso che un termine di trasferimento in corso, ai sensi dell'articolo 29, paragrafi 1 e 2, inizia nuovamente a decorrere nel momento in cui lo straniero, dopo aver ostacolato il trasferimento ad opera di uno Stato membro rendendosi irreperibile, presenta una nuova domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro (nel caso di specie uno Stato membro terzo).

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Regolamento di Dublino, segnatamente considerando 4, 5, 9, 19 e 28 e articoli 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 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, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione, del 30 gennaio 2014, segnatamente l'articolo 9

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri), segnatamente articoli 8, 28, 30, 59a e 106

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 24 novembre 2017 F, che è originario del Gambia (in prosieguo: lo «straniero»), ha presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. Posto che egli in precedenza aveva presentato una domanda di protezione internazionale in Italia, i Paesi Bassi hanno chiesto all'Italia di riprenderlo in carico. Non avendo dato riscontro a detta domanda di ripresa in carico entro il termine stabilito di due settimane, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, l'Italia ha accolto la domanda del 19 dicembre 2017. Con lettera del 12 aprile 2018 le autorità dei Paesi Bassi hanno comunicato all'Italia che lo straniero si era reso irreperibile e pertanto non poteva essere trasferito entro il termine prescritto

di sei mesi. Il termine di trasferimento è stato così prorogato sino al 19 giugno 2019 compreso.

- 2 Lo straniero ha quindi presentato una domanda di protezione internazionale in Germania il 29 marzo 2018, ma dai documenti prodotti non emerge che la Germania abbia preso una decisione sulla domanda in parola.
- 3 Il 30 settembre 2018 lo straniero ha nuovamente presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. Con decisione del 31 gennaio 2019 il Segretario di Stato ha rifiutato di esaminare tale domanda, giacché a suo avviso l'Italia è tuttora competente per l'esame della medesima.
- 4 Dopo la decisione di rigetto del 31 gennaio 2019 lo straniero si è sottratto al controllo delle autorità nazionali, ma cinque mesi dopo è stato reperito e trattenuto nei Paesi Bassi, dopo di che il Segretario di Stato, con decisione del 1° luglio 2019, ne ha disposto il trattenimento ai fini del suo trasferimento verso l'Italia.
- 5 Avverso detta decisione lo straniero ha fatto ricorso dinanzi al rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia), che il 16 luglio 2019 ha pronunciato la decisione impugnata.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 6 A sostegno della sua impugnazione il Segretario di Stato sostiene che il giudice di primo grado ha erroneamente dichiarato che il termine di trasferimento è scaduto già il 19 giugno 2019 e che pertanto lo straniero non poteva essere trattenuto. Il Segretario di Stato si fonda sulla «chain rule» per affermare che, a causa della domanda di protezione internazionale nel frattempo presentata in Germania il 29 marzo 2018, il termine di trasferimento tra i Paesi Bassi e l'Italia ha ripreso a decorrere e l'Italia è ancora competente. Il Segretario di Stato ha spiegato che questa regola viene applicata nella prassi di diversi Stati membri per rimuovere l'incentivo a rendersi irreperibile e ha sostenuto che l'espressione «un altro Stato membro», di cui all'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento di Dublino, può riguardare anche un terzo Stato membro e offre pertanto un margine per un'interpretazione conforme alla «chain rule», per cui esso presume che il termine di trasferimento da sei a diciotto mesi tra lo Stato membro richiedente (nel caso di specie i Paesi Bassi) e lo Stato membro competente riprende a decorrere se, prima della scadenza di detto termine, lo straniero presenta una nuova domanda di protezione internazionale in un terzo Stato membro (nel caso di specie la Germania).

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 7 Il giudice del rinvio dichiara che in appello non è controverso che il 19 dicembre 2017 l'Italia ha accolto una domanda di ripresa in carico dei Paesi Bassi e che il termine di trasferimento decorrente dall'accoglimento di detta domanda, ai sensi

dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, è in ogni caso prorogato di dodici mesi sino al 19 giugno 2019.

- 8 Dalla giurisprudenza della Corte discende che il termine di sei mesi e le condizioni per la proroga dello stesso, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, devono essere interpretati restrittivamente. Pertanto, al punto 72 della sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, EU:C:2019:218, la Corte ha dichiarato che l'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento di Dublino non prevede, per la proroga del termine di trasferimento nelle situazioni ivi contemplate, alcuna concertazione tra lo Stato membro richiedente e lo Stato membro competente. Inoltre, la Corte ha ripetutamente dichiarato che le procedure di presa e di ripresa in carico devono obbligatoriamente essere condotte in conformità con le regole enunciate, segnatamente, nel capo VI del regolamento di Dublino e che esse devono, in particolare, essere eseguite nel rispetto di una serie di termini imperativi (v. sentenze del 26 luglio 2017, *Mengesteab*, EU:C:2017:587, punti 49 e 50; del 25 gennaio 2018, *Hasan*, EU:C:2018:35, punto 60, e del 13 novembre 2018, *X e X*, EU:C:2018:900, punto 57). Al punto 70 di quest'ultima sentenza la Corte chiarisce che questa serie di termini imperativi attesta la particolare importanza attribuita dal legislatore dell'Unione alla rapida determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Il legislatore dell'Unione ha accettato che siffatte domande siano esaminate, se del caso, da uno Stato membro diverso da quello designato come competente in applicazione dei criteri di cui al capo III del regolamento stesso.
- 9 In considerazione di detta giurisprudenza, secondo il giudice del rinvio occorre presumere che tra l'Italia e i Paesi Bassi viga un termine imperativo di diciotto mesi e che il superamento di detto termine determini un trasferimento della competenza tra questi due Stati membri. Si pone peraltro la questione in che misura il termine in parola sia ancora rilevante per l'esame di una nuova domanda di protezione internazionale in un terzo Stato membro, atteso che l'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino non sembra riguardare direttamente la situazione dello straniero che non solo si è reso irreperibile ma che inoltre, il 29 marzo 2018, e dunque entro il termine per il trasferimento tra l'Italia e i Paesi Bassi, ha presentato in Germania una nuova domanda di protezione internazionale. Il giudice del rinvio ritiene che la risposta a detta questione sia rilevante per stabilire se il regolamento di Dublino possa essere interpretato secondo la «chain rule».
- 10 Per rispondere a tale questione il giudice del rinvio ipotizza due scenari: nel primo scenario i termini di cui all'articolo 29 del regolamento di Dublino hanno effetto solo sul rapporto tra lo Stato membro competente e quello richiedente, ossia l'Italia e i Paesi Bassi, mentre nel secondo scenario ci si basa sulla «chain rule», in forza della quale il termine di trasferimento originario può riprendere a decorrere, per cui viene disciplinato anche il rapporto tra l'Italia e gli Stati membri terzi dove lo straniero ha chiesto la protezione internazionale.

- 11 Nel quadro del primo scenario, l'articolo 29 del regolamento di Dublino viene interpretato nel senso che il termine di trasferimento in esso definito vale in ogni caso tra i due Stati membri che hanno stipulato l'accordo di presa in carico posto a fondamento della decisione di trasferimento (v. sentenza Jawo, punto 59, in cui si rinvia ai «due Stati membri interessati»). La circostanza che, dopo la stipula di tale accordo, lo stesso straniero presenti una nuova domanda di protezione internazionale in un terzo Stato membro non ha effetto sul decorso del termine di trasferimento in parola.
- 12 Nel caso di specie tale interpretazione comporterebbe che il termine di trasferimento, che ha iniziato a decorrere il 19 dicembre 2019 tra l'Italia e i Paesi Bassi, è scaduto dopo diciotto mesi, il che significa che il 20 giugno 2019 il Regno dei Paesi Bassi è divenuto competente per l'esame della domanda di protezione internazionale e che il giudice di primo grado ha giustamente dichiarato che al momento in cui è stato disposto il trattenimento dello straniero non esistevano più elementi per un trasferimento secondo il regolamento di Dublino.
- 13 A favore dell'interpretazione data nel primo scenario depone la circostanza che essa è compatibile con l'obiettivo del regolamento di Dublino di stabilire un meccanismo per determinare con chiarezza e praticità lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Ciò è importante al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e per un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale, come emerge dai considerando 4 e 5 del regolamento di Dublino e dai punti 58 e 59 della sentenza Jawo. Se lo Stato membro richiedente non è in grado di trasferire lo straniero allo Stato membro competente entro il termine da sei a diciotto mesi, la responsabilità si trasferisce di diritto a tale Stato membro richiedente.
- 14 Contro l'interpretazione in parola depone il fatto che essa favorisce il «forum-shopping» e movimenti secondari. Dalla fattispecie in esame emerge che, rendendosi irreperibile e viaggiando, lo stesso straniero può determinare in misura significativa quale Stato membro divenga competente per l'esame della sua domanda di protezione internazionale. Infatti, se lo straniero si rende irreperibile per un tempo sufficiente, lo Stato membro richiedente non può più trasferirlo allo Stato membro competente entro il termine di trasferimento e, in forza dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, viene meno l'obbligo di quest'ultimo Stato membro di riprendere in carico lo straniero. Inoltre, il terzo Stato membro in cui lo straniero si ripresenta e introduce una nuova domanda di protezione internazionale dovrà sovente fare più di un tentativo per stipulare un accordo di ripresa o di presa in carico. Ciò è contrario agli obiettivi del regolamento di Dublino di garantire un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale e di prevenire il «forum-shopping» (v. considerando 5 del regolamento di Dublino e sentenza del 7 giugno 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, punto 54).

- 15 A questo riguardo il giudice del rinvio osserva che la sua conclusione che nell'attuale regolamento di Dublino si riscontra una tendenza al «forum-shopping» viene condivisa dalla Commissione. Ciò emerge anzitutto dal considerando 25 della proposta della Commissione di rifusione del regolamento di Dublino [COM(2016) 270 def], che sembra indicare che l'interpretazione data in questo primo scenario all'articolo 29 dell'attuale regolamento di Dublino è quella corretta, ma che nel contempo fa notare che il risultato della stessa in questo caso è inopportuno, e in secondo luogo dall'articolo 35, paragrafo 2, della nuova proposta della Commissione di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (COM(2020) 610 final). Secondo questa disposizione un termine di trasferimento in corso viene interrotto se uno straniero si rende irreperibile e lo Stato membro che procede al trasferimento ne informa lo Stato membro competente. Se successivamente lo straniero si ripresenta in questo Stato membro, il termine di trasferimento riprende a decorrere e questi può ancora essere trasferito entro il periodo rimanente. Secondo il giudice del rinvio questo è un meccanismo per prevenire il «forum shopping» completamente diverso dalla «chain rule».
- 16 Il giudice del rinvio fa presente che nel secondo scenario l'interpretazione data dal Segretario di Stato alla «chain rule» nella fattispecie in esame significa che il termine per il trasferimento tra i Paesi Bassi e l'Italia era di diciotto mesi e sarebbe scaduto il 19 giugno 2019. Dato che lo straniero si è reso irreperibile e successivamente ha presentato in Germania una nuova domanda di protezione internazionale il 29 marzo 2018, dunque prima della scadenza di detto termine, in forza della «chain rule» lo stesso termine ha ripreso a decorrere. Il termine entro il quale poteva avere luogo il trasferimento all'Italia il 29 marzo 2018 veniva dunque di fatto prorogato di diciotto mesi sino al 29 settembre 2019. Seguendo questo ragionamento l'Italia sarebbe ancora lo Stato membro competente per l'esame della domanda dello straniero, il quale pertanto, il 1° luglio 2019, poteva essere trattenuto ai fini del suo trasferimento all'Italia.
- 17 Sebbene il giudice del rinvio convenga che l'applicazione di questa regola possa eliminare l'incentivo per cercare l'irreperibilità e per i movimenti secondari, giacché per lo straniero diventa poco allettante trasferire la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ad un altro Stato membro rendendosi irreperibile e viaggiando, esso constata che nell'attuale regolamento di Dublino tale regola non ha alcun valore giuridico vincolante, posto che il verbale del Dublin Contact Committee rappresenta unicamente un'esposizione delle discussioni informali che non vincolano gli Stati membri e la Commissione. La mancanza di un valore giuridico vincolante per la «chain rule» determina disaccordi tra gli Stati membri sulla sua applicazione, per cui si possono creare situazioni in cui più Stati membri si considerano competenti o in cui invece nessuno Stato membro si considera tale, il che è in contrasto con l'obiettivo del regolamento di Dublino di garantire il rapido espletamento delle domande di protezione internazionale.