

Causa C-568/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 settembre 2021

Giudice del rinvio:

Raad van State (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

25 agosto 2021

Appellante:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Appellati:

E. e S., anche per conto dei loro figli minorenni

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale riguarda l'impugnazione proposta dallo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza; in prosieguo: il «Segretario di Stato») dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) avverso la sentenza del 20 marzo 2020 del rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam). In detta sentenza il rechtbank ha annullato le decisioni del Segretario di Stato del 29 gennaio 2020 di non esaminare le domande di protezione internazionale degli stranieri.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia, sulla base dell'articolo 267 TFUE, se una tessera diplomatica rilasciata in forza della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche configuri un titolo di soggiorno ai sensi dell'articolo 2, parte iniziale e lettera l), del regolamento di Dublino.

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 2, parte iniziale e lettera l), del regolamento di Dublino debba essere interpretato nel senso che una tessera diplomatica rilasciata da uno Stato membro in forza della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche configura un titolo di soggiorno ai sensi di tale disposizione.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, articoli 2, 4, 7, 9 10 e 39.

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, considerando 4 e 5, articoli 2, 12 e 14.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Gli stranieri sono cittadini di un paese terzo che costituiscono una famiglia. Il padre ha lavorato presso l'ambasciata del suo paese nello Stato membro X e vi ha soggiornato con la sua famiglia. Essi hanno ricevuto tessere diplomatiche dal ministero degli esteri dello Stato membro X. Dopo alcuni anni la famiglia ha lasciato detto Stato membro e ha presentato domande di protezione internazionale nei Paesi Bassi.

Svolgimento della procedura di presa in carico

- 2 Il 31 luglio 2019 il Segretario di Stato ha dichiarato lo Stato membro X competente per l'esame di dette domande, in forza dell'articolo 12, paragrafo 1 o 3, del regolamento di Dublino.
- 3 Il 30 agosto 2019 lo Stato membro X ha respinto le domande di presa in carico. Detto Stato ritiene che agli stranieri non sia stato rilasciato alcun visto o titolo di soggiorno e che essi soggiornassero nello Stato membro X soltanto grazie al loro status diplomatico. Gli stranieri si recavano nello Stato membro X e nei Paesi Bassi grazie ai loro passaporti diplomatici, per i quali non avevano necessità di un visto. Secondo detto Stato membro, in forza dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento di Dublino la competenza spetta ai Paesi Bassi.
- 4 L'11 settembre 2019 il Segretario di Stato ha chiesto allo Stato membro X di prendere in considerazione le domande di presa in carico. Il Segretario di Stato – che a tal fine invoca un manuale del ministero degli esteri dello Stato membro X – ritiene che le tessere diplomatiche rilasciate dallo Stato membro X configurino un titolo di soggiorno. Secondo il Segretario di Stato, in forza dell'articolo 12,

paragrafo 1, del regolamento di Dublino la competenza spetta allo Stato membro X.

- 5 Il 25 settembre 2019 lo Stato membro X ha accolto le domande di presa in carico, in forza dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento di Dublino.

Le decisioni e la sentenza del rechtbank

- 6 Con decisioni del 29 gennaio 2020 il Segretario di Stato ha rifiutato di esaminare le domande di protezione internazionale degli stranieri, atteso che lo Stato membro X era competente al riguardo.
- 7 Gli stranieri hanno presentato ricorso e sostenuto dinanzi al rechtbank che lo Stato membro X non è competente per le loro domande. Infatti le autorità dello Stato membro X non hanno mai concesso loro un titolo di soggiorno ed essi derivavano il loro diritto di soggiorno direttamente dalla Convenzione di Vienna o dal loro status diplomatico. Le loro tessere diplomatiche ne sono soltanto una conferma.
- 8 Il rechtbank ha accolto questo ricorso e ha annullato le decisioni in parola. Segnatamente, il rechtbank ha dichiarato che le tessere diplomatiche rilasciate dallo Stato membro X non possono essere considerate un'autorizzazione o un consenso al soggiorno, posto che gli stranieri godevano già di un diritto di soggiorno nello Stato membro X in forza della Convenzione di Vienna. Le tessere diplomatiche avevano dunque un valore meramente dichiarativo (e non costitutivo) per detto diritto di soggiorno. Secondo il rechtbank il Segretario di Stato, che ha abusivamente dichiarato competente lo Stato membro X per l'esame delle domande di protezione internazionale degli stranieri, deve esaminare nel merito dette domande.
- 9 Il Segretario di Stato ha impugnato detta sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 10 In primo luogo, il Segretario di Stato sostiene che le tessere diplomatiche rilasciate agli stranieri dallo Stato membro X rientrano nella definizione di titolo di soggiorno, di cui all'articolo 2, parte iniziale e lettera l), del regolamento di Dublino. Rilasciando concretamente dette tessere lo Stato membro X ha confermato che gli stranieri hanno un diritto di soggiorno in forza della Convenzione di Vienna. Nulla cambia alla situazione la circostanza che detto diritto di soggiorno sia direttamente desunto da tale Convenzione. Il regolamento di Dublino, che non richiede un titolo di soggiorno di competenza dell'autorità di polizia degli stranieri, non esclude infatti che una tessera diplomatica possa configurare un titolo di soggiorno ai sensi delle citate disposizioni.
- 11 In subordine il Segretario di Stato fa valere che le tessere diplomatiche devono essere ritenute un titolo di soggiorno, in considerazione dell'economia generale e delle finalità del regolamento di Dublino. Lo Stato membro X ha svolto il ruolo

principale ai fini dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio degli Stati membri. Si applica per analogia la sentenza della Corte del 26 luglio 2017, Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 12 Taluni Stati membri considerano una tessera diplomatica un titolo di soggiorno, altri no.

Interpretazione dell'articolo 2, parte iniziale e lettera l), del regolamento di Dublino

- 13 Per rispondere alla questione pregiudiziale, l'articolo 2, parte iniziale e lettera l), di detto regolamento deve essere interpretato alla luce della sua formulazione, dell'economia generale, del contesto e degli obiettivi del regolamento di Dublino, nonché della Convenzione di Vienna:

- La descrizione della nozione «titolo di soggiorno» non offre una risposta chiara a tale domanda.

Il regolamento di Dublino richiede soltanto un titolo di soggiorno in senso generale, senza stabilire esplicitamente che debba trattarsi di un titolo concesso in forza del diritto nazionale. Inoltre, deve trattarsi di un'autorizzazione concessa dalle autorità di uno Stato membro a soggiornare sul territorio di quello stesso Stato membro, senza che sia precisato cosa detta autorizzazione debba prevedere.

- Neppure l'economia generale, il contesto, gli obiettivi e i lavori preparatori del regolamento di Dublino offrono una risposta.

Il regolamento di Dublino mira a stabilire un meccanismo per determinare con chiarezza e praticità lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo (considerando 4 e 5). Dalla giurisprudenza della Corte emerge, tra l'altro, che il regolamento di Dublino mira a prevenire il «forum shopping», nonché che la competenza per l'esame di una siffatta domanda spetta allo Stato membro posto all'origine dell'ingresso o del soggiorno nel territorio degli Stati membri. Nello stesso senso la Corte ha dichiarato che in uno spazio di libera circolazione ciascuno Stato membro è responsabile, nei confronti di tutti gli altri Stati membri, della sua politica in materia di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi e deve assumerne le conseguenze con spirito di solidarietà e di leale cooperazione (v. anche sentenze del 26 luglio 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punti 87 e 88; del 7 giugno 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punto 54; del 21 dicembre 2011, N.S. e a., EU:C:2011:865, punto 79).

- Nella Convenzione di Vienna sono fissate le regole delle relazioni diplomatiche.

Contrariamente a quanto vale per il capo della missione diplomatica, per gli altri membri del personale diplomatico e per i loro familiari devono essere notificati al ministero degli esteri solo la loro nomina, l'arrivo e la partenza definitiva o la cessazione delle loro attività. Non è richiesta alcuna notifica preventiva dell'arrivo e della partenza. Spetta allo Stato accreditante nominare il personale diplomatico (articoli 4, 7 e 10). La conseguenza di detta nomina, con la quale viene riconosciuto lo status diplomatico, è che il diplomatico e i suoi familiari possono rivendicare i privilegi e le immunità previste da questa Convenzione, tra i quali il diritto di soggiornare nello Stato accreditario (articolo 39). La Convenzione in parola obbliga gli Stati contraenti ad autorizzare il soggiorno del personale diplomatico e dei suoi familiari. La nascita del loro diritto di soggiorno non dipende dalla concessione o dal rifiuto di un titolo di soggiorno ad opera dello Stato accreditario.

14 Alla luce di quanto suesposto, al giudice del rinvio si presentano due possibili interpretazioni:

- Una tessera diplomatica costituisce un titolo di soggiorno, per cui lo Stato membro X è competente per l'esame delle domande di protezione internazionale.
- Una tessera diplomatica non costituisce un titolo di soggiorno, per cui i Paesi Bassi sono competenti per l'esame delle dette domande.

Possibilità 1: una tessera diplomatica costituisce un titolo di soggiorno

15 Questa interpretazione è compatibile con il presupposto che la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro posto all'origine dell'ingresso o del soggiorno nel territorio degli Stati membri (v. la sentenza del 26 luglio 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punto 87, e la relazione sulla proposta Dublino III (COM(2008) 820 definitivo, punto 3).

16 In questo caso gli stranieri hanno il legame più forte con lo Stato membro X. Essi sono arrivati nel territorio degli Stati membri in forza delle relazioni diplomatiche tra lo Stato accreditante e lo Stato membro X, in cui inoltre hanno anche lavorato e soggiornato per alcuni anni. Da un'interpretazione diversa discenderebbe che gli stranieri impiegati come personale diplomatico in uno Stato membro e che quindi vogliono presentare una domanda di protezione internazionale, possono scegliere essi stessi in quale Stato membro farlo, ciò che si è invece inteso prevenire con la fissazione di meccanismi e criteri uniformi per indicare lo Stato membro competente (sentenza del 2 aprile 2019, H. e R., EU:C:2019:280, punto 77).

Possibilità 2: una tessera diplomatica non costituisce un titolo di soggiorno

- 17 Dalla Convenzione di Vienna sembra discendere che nelle relazioni internazionali dei diplomatici non rientra nelle facoltà dello Stato accreditatario concedere o negare l'autorizzazione per il soggiorno dei diplomatici nel suo territorio.
- 18 In questo caso il padre è stato nominato dallo Stato accreditante come membro del personale della missione diplomatica nello Stato membro X, per cui egli e la sua famiglia hanno ricevuto lo status diplomatico. Il loro diritto di soggiorno nello Stato membro X era un privilegio fondato su detto status diplomatico. Essi desumevano direttamente detto privilegio – senza intervento delle autorità dello Stato membro X – dalla Convenzione di Vienna. La tessera diplomatica è solo una conferma del preesistente soggiorno regolare degli stranieri nello Stato membro X. Secondo il giudice del rinvio ciò depone fortemente a favore dell'interpretazione che la tessera diplomatica non configura un titolo di soggiorno ai sensi del regolamento di Dublino.

Conclusione

- 19 Secondo il giudice del rinvio la risposta a tale questione non è univoca. Detta risposta, infatti, non si evince direttamente dalla relativa disposizione del regolamento di Dublino, dal sistema di detto regolamento e dalle norme rilevanti del diritto internazionale. Non esiste neppure giurisprudenza della Corte sul regolamento di Dublino che offra chiarezza. Inoltre risulta che gli Stati membri adottano politiche diverse.
- 20 Sebbene il giudice del rinvio ritenga che nel caso di specie non si configuri alcuna autorizzazione da parte delle autorità dello Stato membro X, e pertanto neppure un titolo di soggiorno, secondo detto giudice, in considerazione degli obiettivi e dei presupposti del regolamento di Dublino, non si può escludere un'interpretazione diversa.