

Causa C-325/21**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

Appellante:

K.

Appellato:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

L'impugnazione nel procedimento principale è rivolta avverso la decisione del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) del 17 ottobre 2019, con cui questo giudice ha respinto il ricorso di K. avverso la decisione del 24 luglio 2019 dello Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, in prosieguo: il «Segretario di Stato») di non esaminare la domanda di K. di concessione di un permesso di soggiorno a titolo di asilo a tempo determinato, poiché a suo avviso l'Austria è responsabile per l'esame di questa domanda, e ha dichiarato che il Segretario di Stato ha giustamente sostenuto che l'Austria è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Domanda ai sensi dell'articolo 267 TFUE, vertente sull'interpretazione degli articoli 27, paragrafo 1, e 29, paragrafi 1 e 2, 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 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, 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 prassi degli Stati, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se il regolamento di Dublino osti all'applicazione di detta regola. Inoltre il giudice del rinvio interroga la Corte sulla questione se lo straniero possa invocare in un terzo Stato membro la scadenza del termine di trasferimento tra lo Stato membro richiedente e quello competente, ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino.

Questioni pregiudiziali

1. 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 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.

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).

2. In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013, alla luce del considerando 19 dello stesso regolamento, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un richiedente la protezione internazionale, nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento, possa validamente invocare che detto trasferimento non può avere luogo in quanto è scaduto il termine per un trasferimento precedentemente convenuto tra due Stati membri (nella fattispecie la Francia e l'Austria), con la conseguenza che è scaduto il termine entro il quale i Paesi Bassi possono effettuare il trasferimento.

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 (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione»), segnatamente l'articolo 9

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

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

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 6 settembre 2018 K., che proviene dalla Nigeria (il prosieguo: lo «straniero»), ha chiesto protezione internazionale in Francia. Posto che lo straniero aveva in precedenza presentato una domanda di protezione internazionale in Austria, la Francia ha chiesto all'Austria di riprenderlo in carico. L'Austria ha accolto detta richiesta di ripresa in carico il 4 ottobre 2018. Il trasferimento tra la Francia e l'Austria non ha tuttavia avuto luogo essendosi lo straniero reso irreperibile.
- 2 Quindi, il 27 marzo 2019, lo straniero ha presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. Il 3 maggio 2019 il Segretario di Stato, in forza dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di Dublino, ha dichiarato

competente l'Austria per l'esame di tale domanda. Il 10 maggio 2019 l'Austria ha respinto la richiesta di ripresa in carico, giacché la Francia non le aveva comunicato che il trasferimento non poteva avere luogo entro un termine di sei mesi. Secondo l'Austria, in forza dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, per questo motivo la competenza per l'esame della domanda si è trasferita alla Francia il 4 aprile 2019.

- 3 Successivamente, il 31 maggio 2019, il Segretario di Stato ha chiesto sia all'Austria che alla Francia di riconsiderare la richiesta di ripresa in carico. Nella lettera alle autorità austriache il Segretario di Stato ha indicato che l'Austria è competente giacché il termine di trasferimento tra la Francia e l'Austria ha ripreso a decorrere in quanto lo straniero, prima della scadenza di tale termine, ha presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi.
- 4 Il 3 giugno 2019 l'Austria ha accolto la richiesta di ripresa in carico dei Paesi Bassi. Con decisione del 24 luglio 2019 il Segretario di Stato non ha esaminato la domanda di protezione internazionale dello straniero.
- 5 Avverso questa decisione lo straniero ha presentato ricorso dinanzi al rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi), che il 17 ottobre 2019 ha adottato la decisione impugnata.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 6 Nel giudizio di primo grado K. ha sostenuto che la Francia era lo Stato membro competente dal 4 aprile 2019, in quanto essa ha omesso di comunicare all'Austria che il trasferimento doveva essere rinviato sulla base dell'articolo 29, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento di Dublino. Atteso che i Paesi Bassi non hanno presentato una richiesta di presa o ripresa in carico all'Austria prima di tale data, egli non può essere trasferito all'Austria. E dato che il Segretario di Stato non ha presentato una richiesta di presa o ripresa in carico neppure alla Francia dopo tale data e entro il termine di cui agli articoli 21, paragrafo 1, o 23, paragrafo 2, del regolamento di Dublino, secondo lo straniero i Paesi Bassi sono divenuti lo Stato membro competente.
- 7 A sostegno della sua impugnazione lo straniero fa valere che il giudizio del giudice di primo grado è contrario all'articolo 29 del regolamento di Dublino, atteso che i termini di trasferimento in esso previsti a suo giudizio sono termini massimi e pertanto non possono essere prorogati se viene presentata una domanda di protezione internazionale in un terzo Stato membro. Inoltre egli contesta il giudizio del giudice di primo grado secondo il quale siffatta interpretazione di detto articolo è contraria all'obiettivo del regolamento di Dublino, posto che detto regolamento mira non solo a prevenire il «forum-shopping», ma anche a offrire allo straniero chiarezza a breve termine sulla questione di quale Stato membro sia competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 8 Il giudice del rinvio constata che in appello non è controverso che le autorità francesi non hanno comunicato all'Austria, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione, che lo straniero si era reso irreperibile e che perciò esse non potevano procedere al trasferimento entro un termine di sei mesi.
- 9 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.
- 10 In considerazione di detta giurisprudenza secondo il giudice del rinvio occorre presumere che tra l'Austria e la Francia viga un termine di trasferimento imperativo di sei 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 27 marzo 2019, e dunque entro il termine per il trasferimento tra l'Austria e la Francia, ha presentato una nuova domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. 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».
- 11 Per rispondere a tale questione il giudice del rinvio sviluppa 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'Austria e la Francia, 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'Austria e gli Stati membri terzi dove lo straniero ha chiesto protezione internazionale.

- 12 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.
- 13 Siffatta interpretazione nel caso di specie significherebbe che il termine di trasferimento tra l'Austria e la Francia è scaduto dopo sei mesi. Per questo motivo l'obbligo dell'Austria di riprendere in carico lo straniero il 4 aprile 2019 sarebbe venuto meno e sarebbe passato alla Francia.
- 14 Indipendentemente dalla questione se lo straniero possa validamente far valere che l'Austria ha accolto la richiesta di ripresa in carico del Segretario di Stato con una motivazione errata (v. in questo quadro la sentenza del 2 aprile 2019, H.R., EU:C:2019:280, punto 80 e la seconda questione pregiudiziale), il giudice del rinvio ritiene che il ragionamento seguito in questo primo scenario conduca alla conclusione che la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale si è trasferita ai Paesi Bassi. Oltre ai termini per il trasferimento di cui all'articolo 29 del regolamento di Dublino devono infatti essere osservati anche i termini per la presentazione di una richiesta di presa o ripresa in carico, di cui all'articolo 21, paragrafo 1, terzo comma e all'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento di Dublino. Essendo scaduti detti termini, il Segretario di Stato nel caso di specie non potrebbe più presentare una nuova richiesta di presa o ripresa in carico alla Francia.
- 15 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 competenza si trasferisce di diritto a tale Stato membro richiedente.
- 16 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, lo 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).

- 17 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».
- 18 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 la Francia e l'Austria era di sei mesi e sarebbe scaduto il 27 marzo 2019. Dato che lo straniero si è reso irreperibile e quindi ha presentato una nuova domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi il 27 marzo 2019, 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'Austria il 27 marzo 2019 veniva dunque di fatto prorogato di sei mesi sino al 27 settembre 2019. Seguendo questo ragionamento l'Austria sarebbe ancora lo Stato membro competente per l'esame della domanda dello straniero.
- 19 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.

- 20 Qualora si debba presumere che il regolamento di Dublino non offra spazio per la «chain rule» e posto che il termine di trasferimento tra l'Austria e la Francia è scaduto dopo sei mesi – il 4 aprile 2019 –, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se lo straniero possa invocare la scadenza di detto termine nei Paesi Bassi – nell'ambito del ricorso avverso la decisione di trasferimento del 24 luglio 2019 – con l'effetto che il termine entro il quale i Paesi Bassi possono procedere al trasferimento è scaduto.
- 21 A tale riguardo il giudice del rinvio rinvia alla sentenza del 25 ottobre 2017, *Shiri*, EU:C:2017:805, in cui la Corte, al punto 46, ha dichiarato che l'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento di Dublino, letto alla luce del considerando 19 di detto regolamento, nonché l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali devono essere interpretati nel senso che un richiedente protezione internazionale deve poter disporre di un mezzo di ricorso effettivo e rapido che gli consenta di far valere la scadenza del termine di sei mesi definito all'articolo 29, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento intervenuta successivamente all'adozione della decisione di trasferimento.
- 22 Diversamente dalla sentenza *Shiri*, peraltro, nel caso di specie sono coinvolti più di due Stati membri. Si aggiunge che il termine di trasferimento originario tra l'Austria e la Francia in questo caso è scaduto perché lo straniero si è reso irreperibile. Secondo il giudice del rinvio la sentenza *Shiri* non è dunque applicabile alla fattispecie in esame.
- 23 A questo riguardo il giudice del rinvio osserva che, nelle sentenze del 7 giugno 2016, *Ghezelbash*, EU:C:2016:409, e del 26 luglio 2017, *Mengesteab*, EU:C:2017:587, la Corte ha stabilito la portata del ricorso di cui all'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento di Dublino, tra l'altro alla luce degli obiettivi e del contesto del regolamento. Al punto 46 della sentenza *Mengesteab* e al punto 52 della sentenza *Ghezelbash* la Corte ha dichiarato che dal considerando 9 del regolamento di Dublino risulta che tale regolamento è diretto ad apportare i miglioramenti necessari non solo al sistema di Dublino, ma anche alla protezione offerta ai richiedenti, garantita in particolare dalla tutela giurisdizionale di cui questi ultimi godono.

- 24 Il giudice del rinvio osserva tuttavia che nella sentenza Ghezelbash la Corte ha parimenti sottolineato che il sistema Dublino mira a prevenire il «forum-shopping». Dal punto 54 di detta sentenza si evince che il giudice investito di un ricorso non può essere chiamato ad attribuire la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale a uno Stato membro designato secondo la convenienza del ricorrente.

In considerazione di quanto sopra il giudice del rinvio ritiene che, sulla base dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento di Dublino, non sia possibile per uno straniero contestare in un terzo Stato membro un accordo di presa in carico già intervenuto tra due altri Stati membri. Un'interpretazione diversa creerebbe per lo straniero un incentivo a sottrarsi consapevolmente alle autorità competenti per l'esecuzione del trasferimento, al fine di prevenire detto trasferimento e di poter successivamente sostenere che la competenza si è trasferita ad un altro Stato membro a causa del mero decorso del tempo.

DOCUMENTO DI LAVORO