



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 4/2018

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA RISOLVE, CON UN'APPLICAZIONE RIGOROSAMENTE LETTERALE DELLA NORMA SUI TERMINI PER LA PRESENTAZIONE DI UNA RICHIESTA DI RIPRESA IN CARICO, LA DIFFICILE QUESTIONE DELLA DETERMINAZIONE DELLO STATO MEMBRO COMPETENTE NEL CASO IN CUI SIANO PRESENTATE PIÙ DOMANDE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN PIÙ STATI MEMBRI UE

[X c. Straatssecretaris van Veiligheid en Justitie \(Causa C-213/17\) sentenza della Corte di giustizia \(Terza Sezione\) del 5 luglio 2018 \(ECLI:EU:C:2018:538\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) n. 604/2013 – 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 – Articoli 17, 18, 23 e 24 – Precedente procedura di protezione internazionale pendente in uno Stato membro – Nuova domanda in un altro Stato membro – Assenza di domanda di ripresa in carico entro i termini previsti – Consegnata dell'interessato ai fini dell'esercizio di un'azione penale.

L'articolo 23, paragrafo 3, 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, deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro nel quale sia stata presentata una nuova domanda di protezione internazionale è competente per l'esame di quest'ultima, qualora una richiesta di ripresa in carico non sia stata formulata da detto Stato membro entro i termini di cui all'articolo 23, paragrafo 2, di tale regolamento, pur se, da un lato, un altro Stato membro era competente per l'esame di domande di protezione internazionale presentate in precedenza e, dall'altro, alla scadenza dei suddetti termini era pendente dinanzi a un giudice di quest'ultimo Stato membro il ricorso proposto contro il rigetto di una di dette domande.

L'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013 deve essere interpretato nel senso che la formulazione, da parte di uno Stato membro, di una richiesta di ripresa in carico di un cittadino di un paese terzo che si trovi senza

permesso di soggiorno sul suo territorio non impone a tale Stato membro di sospendere l'esame di un ricorso proposto contro il rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata in precedenza e, poi, di porre fine a tale esame nel caso in cui lo Stato membro richiesto accetti detta richiesta.

L'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento n. 604/2013 deve essere interpretato nel senso che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, uno Stato membro che formuli una richiesta di ripresa in carico sul fondamento dell'articolo 24 di tale regolamento, a seguito della scadenza, nello Stato membro richiesto, dei termini previsti dall'articolo 23, paragrafo 2, di detto regolamento, non è tenuto ad informare le autorità di quest'ultimo Stato membro del fatto che è pendente dinanzi ad un giudice dello Stato membro richiedente un ricorso proposto avverso il rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata in precedenza.

L'articolo 17, paragrafo 1, e l'articolo 24 del regolamento n. 604/2013 devono essere interpretati nel senso che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale alla data della decisione di trasferimento, in cui un richiedente la protezione internazionale sia stato consegnato da un primo Stato membro ad un secondo Stato membro in esecuzione di un mandato d'arresto europeo e si trovi sul territorio di quest'ultimo senza avervi presentato una nuova domanda di protezione internazionale, tale secondo Stato membro può chiedere al primo Stato membro di riprendere in carico il suddetto richiedente e non è tenuto a decidere di esaminare la domanda presentata da quest'ultimo.

La sentenza in oggetto origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale de L'Aia, sede di Amsterdam, concernente l'interpretazione di diverse disposizioni del [regolamento 604/2013](#), sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (c.d. "Dublino III"), ed in particolare dell'articolo 17, paragrafo 1, dell'articolo 18, paragrafo 2, dell'articolo 23, paragrafo 3, e dell'articolo 24. L'oggetto del rinvio operato dal giudice olandese ha riguardato una controversia tra il sig. X, cittadino pakistano, ed il Segretario di Stato alla Sicurezza e alla Giustizia dei Paesi Bassi, in merito alle decisioni di quest'ultimo che disponevano il trasferimento del sig. X verso l'Italia e recanti rigetto della richiesta di permesso di soggiorno temporaneo che l'interessato avrebbe introdotto in forza del diritto di asilo.

Dal punto di vista fattuale, la causa di specie è piuttosto complessa in quanto presenta tre domande di protezione internazionale inoltrate nei Paesi Bassi, una domanda di protezione internazionale inoltrata in Italia, alcune richieste di ripresa in carico ed un mandato d'arresto europeo emesso dalle autorità competenti dei Paesi Bassi nei confronti di quelle italiane. Andando per ordine, il sig. X aveva presentato una prima domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi, respinta sia dalle autorità amministrative nazionali competenti sia da quelle giudiziarie in via definitiva, previo ricorso avverso i relativi provvedimenti amministrativi di rigetto. Una seconda domanda di protezione internazionale è stata nuovamente respinta dalle autorità amministrativa e giudiziaria competenti; in questo caso, però, la sentenza del Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, era stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato. Successivamente, il sig. X ha presentato

un'altra domanda di protezione internazionale in Italia, dove era approdato dopo aver lasciato i Paesi Bassi perché perseguito per un reato di carattere sessuale. Proprio in virtù di tale reato, le autorità olandesi hanno emesso un mandato d'arresto europeo, che le autorità italiane hanno eseguito consegnando il sig. X alle competenti autorità dei Paesi Bassi. A questo punto, però, essendo emersa la domanda di protezione internazionale presentata in Italia, le autorità olandesi hanno chiesto alle autorità italiane di riprendere in carico il sig. X, come Stato membro competente dell'esame della domanda in questione. In assenza di un'iniziale risposta da parte delle autorità italiane, quelle olandesi hanno adottato una decisione di trasferimento del sig. X verso l'Italia, che solo dopo ha accolto la richiesta di ripresa in carico. Nel frattempo, però, il sig. X aveva proposto ricorso contro la decisione di trasferimento, nei confronti del quale sono stati riconosciuti anche dei provvedimenti provvisori, che facevano divieto di trasferire il sig. X verso l'Italia per un determinato periodo di tempo. Così facendo, il sig. X ha presentato una nuova (la terza) domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi, prontamente respinta dalle autorità olandesi, in quanto, secondo quest'ultima, era già stata accertata la competenza dell'Italia. Tale decisione di rigetto è stata poi impugnata dinanzi al giudice del rinvio. Nelle more, è opportuno evidenziare che il Consiglio di Stato aveva respinto il ricorso del sig. X avverso la sentenza del Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, con cui era stata confermata la decisione di rigetto della seconda domanda di protezione internazionale presentata dal sig. X, mentre il procedimento penale che lo riguardava nei Paesi Bassi era stato archiviato.

Sulla base di tali fatti, piuttosto contorti, il Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, giudice del rinvio, ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alcuni quesiti alla Corte di giustizia, con l'obiettivo di ricevere degli importanti chiarimenti per la risoluzione del procedimento principale. In primo luogo, la Corte è stata chiamata ad interpretare l'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento 604/2013, in particolare se esso comportasse che lo Stato membro nel quale fosse stata presentata una nuova domanda di protezione internazionale (l'Italia nella causa di specie) fosse competente per l'esame della stessa, qualora una richiesta di ripresa in carico non fosse stata presentata da tale Stato membro entro i termini ben determinati di cui all'articolo 23, paragrafo 2, dello stesso regolamento Dublino III (entro due o tre mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale). Tutto ciò, nonostante un altro Stato membro (nella causa di specie i Paesi Bassi) fosse stato competente per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate in precedenza e, alla scadenza dei termini per la richiesta di ripresa in carico, il ricorso contro il rigetto di una di tali domande era pendente dinanzi al giudice di tale Stato membro, nella fattispecie i Paesi Bassi.

Il giudice dell'Unione, nel rispondere a tale quesito, ha sottolineato, innanzitutto, che bisognava tener conto non solo del testo della disposizione in oggetto ma anche del suo contesto e dell'economia generale della normativa, nonché degli obiettivi che la stessa persegue. La Corte di giustizia ha così inteso puntualizzare il campo di applicazione della procedura di ripresa in carico, di cui agli articoli 23 e 24 del regolamento 604/2013, affermando che tale procedura si applichi alle persone di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera d) dello stesso regolamento, ossia ai cittadini di paesi terzi o apolidi dei quali fossero state respinte le domande e che avessero presentato una nuova domanda in un altro Stato membro. Da ciò la Corte ha evinto che la procedura di ripresa in carico di cui alla disposizione in oggetto fosse pertanto applicabile a un cittadino di paese terzo che avesse presentato una nuova domanda di protezione internazionale in uno Stato membro, mentre una domanda presentata in precedenza in un altro Stato membro era stata respinta, anche

se quest'ultima decisione non fosse ancora divenuta definitiva a causa di un ricorso pendente dinanzi ad un giudice di quest'ultimo Stato. Proprio in virtù dell'applicabilità dell'articolo 23 del regolamento 604/2013 alla causa di specie, le autorità dello Stato membro in cui era stata presentata la nuova domanda (nella fattispecie l'Italia) avevano la facoltà di formulare una richiesta di ripresa in carico, subordinata comunque all'obbligo di rispettare i termini previsti dalla disposizione in questione stessa, scaduti i quali la competenza veniva trasferita di diritto allo Stato membro presso il quale era stata presentata una nuova domanda di protezione internazionale, l'Italia per l'appunto. Secondo la Corte di giustizia, il trasferimento di tale competenza non poteva essere impedito dal fatto che un altro Stato membro (i Paesi Bassi) fosse stato competente per l'esame di domande di protezione internazionale presentate in precedenza e che, alla scadenza dei termini per la richiesta di ripresa in carico, il ricorso proposto contro il rigetto di una di dette domande fosse pendente dinanzi ad un giudice di tale Stato membro. Secondo la Corte, quindi, il legislatore UE ha espressamente disciplinato gli effetti conseguenti alla scadenza di tali termini, prevedendo in modo inequivocabile che i ritardi imputabili allo Stato membro in cui era stata presentata la nuova domanda di protezione internazionale dovessero comportare un trasferimento di tale competenza in capo a quest'ultimo Stato membro. Sulla base di tali premesse, la Corte di giustizia ha così concluso che l'applicazione dell'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento Dublino III ai fatti di cui al procedimento principale determinerebbe la competenza dello Stato membro in cui è stata presentata la nuova domanda di protezione internazionale, e quindi dell'Italia, qualora la richiesta di ripresa in carico non fosse stata formulata da quest'ultimo entro i termini, e ciò, sebbene un altro Stato membro, ossia i Paesi Bassi, fosse competente per le domande di protezione internazionale presentate in precedenza e sebbene, alla scadenza dei suddetti termini, era pendente dinanzi ad un giudice di quest'ultimo Stato membro un ricorso proposto contro il rigetto di una di dette domande (punto 40 della sentenza in commento).

In secondo luogo, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia se l'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento 604/2013 imponesse allo Stato membro che ha formulato una richiesta di ripresa in carico di sospendere l'esame di un ricorso proposto contro il rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata in precedenza e di porre fine a tale esame nel caso in cui lo Stato membro richiesto avesse accettato detta richiesta. La risposta della Corte di giustizia a tale quesito è stata negativa, nel senso che la formulazione di una richiesta di ripresa in carico non imponeva allo Stato membro richiedente alcun obbligo né di sospensione dell'esame del ricorso né di porre fine all'esame della causa una volta che lo Stato membro richiesto avesse accettato la ripresa in carico in questione. Il giudice UE ha giustificato tale risposta affermando che gli obblighi imposti dall'articolo 18, paragrafo 2, fossero tutti preordinati a garantire il proseguimento della procedura di protezione internazionale e non imponessero né la sospensione né l'interruzione di quest'ultima in un qualsiasi Stato membro (punto 42 della sentenza).

Per quanto riguarda la successiva domanda del giudice del rinvio concernente l'eventuale obbligo dello Stato membro che formulasse una richiesta di ripresa in carico di informare le autorità dello Stato membro richiesto che un ricorso avverso il rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata in precedenza fosse pendente dinanzi ad un giudice dello stesso Stato membro richiedente, la Corte di giustizia ha risposto che un simile obbligo non discenderebbe dall'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento Dublino III, come richiesto dal giudice del rinvio. Infatti, secondo la Corte, la circostanza che un

ricorso del genere sia pendente dinanzi ad un giudice dello Stato membro richiedente sarebbe irrilevante ai fini della determinazione dello Stato membro competente.

Per quanto concerne, infine, la domanda se, nel caso in cui un richiedente protezione internazionale fosse stato consegnato da un primo Stato membro (Italia) ad un secondo Stato membro (Paesi Bassi) in esecuzione di un mandato d'arresto europeo e si trovasse nel territorio di quest'ultimo, il secondo Stato membro potesse validamente chiedere o meno al primo Stato membro la ripresa in carico del richiedente protezione, la Corte di giustizia ha risposto affermando che l'articolo 17, paragrafo 1, e l'articolo 24 del regolamento Dublino III devono essere interpretati nel senso che il secondo Stato membro possa senz'altro chiedere al primo Stato membro di riprendere in carico il richiedente protezione internazionale, non essendo neanche tenuto a decidere di esaminare la domanda di protezione presentata da quest'ultimo.

La sentenza in oggetto è particolarmente interessante nella misura in cui cerca di fornire dei chiarimenti riguardanti situazioni che presentano non poche difficoltà concernenti la presentazione di più domande di protezione internazionale in differenti Stati membri da parte del medesimo cittadino di Stato terzo. La causa in questione, infatti, è caratterizzata da un contesto giuridico e fattuale complesso non solo perché l'interessato ha presentato molteplici domande di protezione internazionale in due Stati membri diversi, ma anche perché, con il procedimento di esame di tali domande, interferisce un concomitante procedimento penale che ha portato all'emissione di un mandato d'arresto europeo nei confronti del richiedente protezione internazionale. La Corte di giustizia, tuttavia, nel cercare di fornire delle risposte esaurienti al giudice del rinvio è finita forse con l'affermare un'eccessiva automaticità del meccanismo con il quale l'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento 604/2013, assegnerebbe la competenza ad esaminare una domanda di protezione internazionale allo Stato membro che avesse ommesso di formulare una richiesta di ripresa in carico nei confronti di un altro Stato membro entro i termini ivi espressamente previsti. Un tale automatico trasferimento di competenza avrebbe un effetto sanzionatorio nei confronti dello Stato membro richiedente la ripresa in carico, privando così il procedimento di esame delle domande di protezione internazionale della razionalità, dell'obiettività e dell'equità perseguite dal legislatore UE nell'ambito del regolamento in questione (si vedano le [conclusioni dell'AG Bot](#) alla presente causa, punto 77). È opportuno evidenziare, a questo riguardo, che proprio sull'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento Dublino III, la Corte di giustizia è sembrata discostarsi non poco dalle conclusioni dell'AG Bot, decisamente più sensibile, quest'ultimo, in tema di leale cooperazione e solidarietà tra Stati membri. Infatti, l'AG Bot aveva suggerito che l'applicazione della disposizione in questione ed il trasferimento di competenza che ne derivava con riguardo all'esame della domanda di protezione internazionale presentata in Italia, dovevano essere esclusi, in quanto priverrebbero la procedura di determinazione dello Stato membro competente della razionalità, obiettività ed equità, nonché della celerità perseguite dal regolamento Dublino III, presentando allo stesso tempo più di qualche perplessità sulla compatibilità con i principi di leale cooperazione e solidarietà tra Stati membri, alla base del sistema europeo comune di asilo. La Corte ha stabilito, invece, che la disposizione in questione dovesse essere interpretata nel senso che ad essere competente per l'esame di una nuova domanda di protezione internazionale dovesse essere lo Stato membro in cui quest'ultima fosse stata presentata, in assenza di una richiesta di ripresa in carico entro i termini formulata da quest'ultimo Stato membro. Tutto ciò, sebbene, per le domande presentate in precedenza dallo stesso richiedente, ad essere competente fosse un

altro Stato membro, e, allo scadere dei termini di cui sopra, in quest'ultimo Stato membro fossero ancora pendenti dei ricorsi proposti contro il rigetto di dette domande. Come sottolineato dall'AG Bot (punto 101 delle conclusioni), un'applicazione rigorosa della lettera del regolamento, per quanto riguarda i termini per la richiesta di ripresa in carico, allontanerebbe non poco la procedura in questione dalla necessaria solidarietà reale e concreta che dovrebbe prevalere in tali circostanze, in cui è in gioco il corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo.

In conclusione, la sentenza in commento ha indubbiamente illustrato le carenze e le lacune strutturali del sistema di Dublino che la Commissione europea sta cercando opportunamente, forse invano, di risolvere con una riforma, ancora pendente, dell'intero sistema. La causa di specie ha dimostrato ancora una volta che il meccanismo di ripartizione delle competenze istituito dal regolamento Dublino III si basa su norme tecniche ed amministrative, le quali sono state adottate indipendentemente dalle conseguenze umane e dai costi materiali e finanziari che esse comportano, il che pregiudica l'efficacia del sistema Dublino e contravviene alle finalità del sistema europeo comune di asilo. Come confermato dall'AG Bot, un tale giudizio può sembrare severo, ma senz'altro commisurato alle conseguenze quasi assurde che può comportare un'applicazione cieca del meccanismo di trasferimento di competenza istituito dall'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento Dublino III (punti 7-8, delle conclusioni), che può facilmente condurre a dichiarare competente, per l'esame di un'ulteriore domanda di protezione internazionale, uno Stato membro differente rispetto a quello che aveva precedente esaminato delle domande provenienti dal medesimo richiedente protezione, creando così delle inutili sovrapposizioni e dei possibili fenomeni di *"asylum shopping"* che il sistema Dublino tende a prevenire e scongiurare.

MICHELE MESSINA