



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2018

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SUI TEMPI DI ADOZIONE E NOTIFICA DELLA DECISIONE DI TRASFERIMENTO DI UN RICHIEDENTE PROTEZIONE INTERNAZIONALE VERSO LO STATO MEMBRO COMPETENTE CONDANNANDO LA PRASSI DI ALCUNI TRIBUNALI FRANCESI

[Adil Hassan c. Préfet du Pas-de-Calais \(Causa C-647/16\) sentenza della Corte di giustizia \(Seconda Sezione\) del 31 maggio 2018 \(ECLI:EU:C:2018:368\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) n. 604/2013 – Determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo – Procedure di presa e di ripresa in carico – Art. 26, par. 1 – Adozione e notifica della decisione di trasferimento prima dell'accettazione della richiesta di ripresa in carico da parte dello Stato membro richiesto.

L'art. 26, par. 1, 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 esso osta a che lo Stato membro che abbia avanzato presso un altro Stato membro, ritenendolo competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale in applicazione dei criteri fissati da detto regolamento, una richiesta di presa o di ripresa in carico di una persona di cui all'art. 18, par. 1, del medesimo regolamento adotti una decisione di trasferimento e la notifichi a detta persona prima che lo Stato membro richiesto abbia dato il suo accordo esplicito o implicito a tale richiesta.

1. La sentenza in oggetto origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale rivolta alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo di Lille, concernente in particolare l'interpretazione dell'art. 26, par. 1, del [regolamento 604/2013](#) (c.d. "Dublino III"), che dispone in materia di notifica all'interessato di una decisione di trasferimento da parte dello Stato membro richiedente nei confronti dello Stato membro richiesto, una volta che quest'ultimo abbia accettato di prendere o riprendere in carico un richiedente protezione internazionale. Tale sentenza fornisce degli importanti chiarimenti

agli organi giurisdizionali nazionali, nella causa *de qua* quelli francesi, sui tempi dell'adozione e notifica all'interessato della decisione di trasferimento. Infatti, i tribunali amministrativi francesi, a detta del giudice rinviante, non sarebbero unanimi né nel considerare che una decisione di trasferimento possa essere adottata e notificata all'interessato prima della risposta dello Stato membro richiesto, né nel considerare che lo Stato membro richiedente debba attendere l'esito del procedimento di determinazione dello Stato membro competente prima di adottare e notificare una tale decisione all'interessato.

2. La domanda pregiudiziale oggetto della presente causa è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il Sig. Adil Hassan, cittadino iracheno, e il préfet du Pas-de-Calais in merito alla legittimità della decisione che disponeva il suo trasferimento verso la Germania. Infatti, i servizi della polizia aeroportuale e di frontiera del Pas-de-Calais in Francia, che avevano fermato il Sig. Adil Hassan, avevano appreso dal sistema Eurodac che le impronte del soggetto in questione erano già state acquisite dalle autorità tedesche, presso le quali lo stesso aveva anche presentato richiesta di protezione internazionale. Il prefetto del Pas-de-Calais, a quel punto, chiedeva alle autorità tedesche di riprendere in carico il Sig. Hassan, decidendo contestualmente di trasferire quest'ultimo verso la Germania e di sottoporlo a trattenimento amministrativo. Il Sig. Hassan contestava sia il trattenimento amministrativo sia l'immediato trasferimento in Germania lamentando, in particolare, che la decisione di trasferimento non tenesse conto di quanto disposto dall'art. 26, par. 1, del regolamento Dublino III, in quanto la decisione in questione era stata adottata ed era stata notificata all'interessato prima che lo Stato membro richiesto avesse esplicitamente o implicitamente risposto alla richiesta delle autorità francesi di riprenderlo in carico. La difesa del prefetto francese verteva sul fatto che, conformemente al diritto nazionale, al fine di procedere al trattenimento del Sig. Hassan, era necessario adottare preliminarmente una decisione di trasferimento, senza attendere la risposta dello Stato membro richiesto. In ogni caso, sempre secondo la difesa francese, il trasferimento materiale dell'interessato non avrebbe comunque potuto essere eseguito finché lo Stato membro richiesto non avesse accettato di riprendere in carico l'interessato. A questo punto, il Tribunale amministrativo di Lille, giudice del rinvio, sebbene osservasse che il prefetto del Pas-de-Calais non era tenuto a prendere la decisione di trasferimento al fine di disporre il trattenimento amministrativo del Sig. Hassan, smentendo quindi lo stesso prefetto in questione, visto che il trattenimento è espressamente previsto all'art. 28 del regolamento "Dublino III", una disposizione quindi dotata di diretta applicabilità; allo stesso tempo, osservava però che il diritto nazionale non vietava in alcun modo l'adozione della decisione di trasferimento in concomitanza con una decisione di trattenimento. In base a quanto precede, il giudice del rinvio si è così chiesto, ed ha chiesto alla Corte di giustizia, se la prassi amministrativa seguita dalle autorità francesi, consistente nell'adottare e notificare all'interessato la decisione di trasferimento prima della risposta dello Stato membro richiesto, fosse compatibile con l'art. 26 del regolamento Dublino III.

3. La Corte di giustizia, nel rispondere al quesito posto dal Tribunale amministrativo di Lille concernente l'interpretazione dell'art. 26, par. 1, del regolamento Dublino III, ha voluto ripercorrere i termini e la genesi della disposizione in questione ma anche il contesto e gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte, seguendo fedelmente a tal proposito l'analisi puntuale condotta dall'Avvocato Generale Mengozzi nelle sue [conclusioni](#) relative alla causa oggetto d'esame.

Secondo il giudice dell'Unione, dai termini stessi dell'art. 26, par. 1, del regolamento Dublino III, discenderebbe che il legislatore dell'UE abbia stabilito un ordine procedurale ben preciso tra l'accettazione della richiesta di presa o di ripresa in carico da parte dello Stato membro richiesto e la notifica della decisione di trasferimento all'interessato. Infatti, quest'ultima interverrebbe solo se e solo dopo che lo Stato membro richiesto (la Germania nella causa di specie) abbia risposto favorevolmente alla richiesta di presa o di ripresa in carico o, eventualmente, dopo la scadenza dei termini entro i quali lo Stato membro richiesto deve rispondere, equivalendo l'assenza di risposta all'accettazione di una tale richiesta (punto 42 della sentenza in commento). Secondo la Corte di giustizia, un tale preciso ordine procedurale scaturirebbe anche dalla genesi della disposizione oggetto di interpretazione nella presente causa. Infatti, come rilevato dall'Avvocato generale Mengozzi, dai lavori preparatori di detta disposizione del regolamento "Dublino III" si ricava la necessità di ulteriori precisazioni riguardanti la procedura di notifica della decisione di trasferimento alla persona interessata, al fine di garantire a quest'ultima un diritto di ricorso più effettivo. In particolare, tali precisazioni vertono sul momento, la forma ed il contenuto della notifica delle decisioni di trasferimento (punto 36 delle conclusioni Avvocato generale Mengozzi, e punti 44 e 45 della sentenza).

Un tale ordine procedurale tra l'accettazione della richiesta di presa o di ripresa in carico e la notifica della decisione di trasferimento sarebbe confermato, secondo il giudice UE, anche dall'economia generale del regolamento Dublino III, essendo la disposizione in questione, insieme all'art. 27 dello stesso regolamento, ricompresa all'interno della sezione intitolata «garanzie procedurali». Infatti, la disposizione dell'art. 26, par. 1, del regolamento Dublino III, nell'obbligare lo Stato membro richiedente a notificare all'interessato la decisione di trasferimento, intende rafforzare la protezione dei diritti di tale persona assicurando che essa sia informata dell'insieme dei motivi sottesi alla decisione in modo da poterla contestare in piena consapevolezza dinanzi al giudice competente chiedendone la sospensione dell'esecuzione. La piena consapevolezza dei motivi sottesi alla decisione di trasferimento può infatti essere raggiunta solo dopo che lo Stato membro richiesto abbia provveduto alle verifiche necessarie per la determinazione della sua competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale e abbia quindi già statuito sulla presa o ripresa in carico (punto 53 della sentenza).

Infine, l'ordine procedurale in questione sembra essere confermato anche dall'obiettivo perseguito dal regolamento Dublino III. Quest'ultimo, infatti, persegue lo scopo di stabilire un meccanismo chiaro e pratico che consenta di determinare con rapidità lo Stato membro competente senza pregiudicare l'obiettivo di un celere espletamento delle domande di protezione internazionale assicurando al contempo un ricorso effettivo avverso le decisioni di trasferimento. La Corte di giustizia ha così precisato che il legislatore UE non ha inteso sacrificare la tutela giurisdizionale dei richiedenti protezione internazionale all'esigenza di celerità. Come rilevato dall'Avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni, infatti, la portata del diritto di ricorso effettivo potrebbe uscirne ridotta, giacché una decisione di trasferimento presa e notificata all'interessato prima che lo Stato membro richiesto abbia risposto alla richiesta di presa o di ripresa in carico sarebbe fondata solo sugli elementi di prova e le circostanze indiziarie raccolti dallo Stato richiedente e non su quelli provenienti dallo Stato membro richiesto (punto 61 della sentenza). Secondo l'Avvocato generale Mengozzi e la Corte di giustizia, però, gli elementi provenienti da quest'ultimo sono di un'importanza particolare nell'ambito dei ricorsi e delle domande di revisione proposti avverso una decisione di trasferimento, dato che lo Stato membro

richiesto è tenuto a verificare in maniera esaustiva la sua competenza. Inoltre, ammettere che la notifica di una tale decisione possa intervenire anteriormente alla risposta dello Stato membro richiesto significherebbe esporre l'interessato al rischio di un trasferimento verso tale Stato membro prima che quest'ultimo vi abbia acconsentito. In sostanza, quindi, posto che il regolamento "Dublino III" persegue l'obiettivo di stabilire un meccanismo chiaro e pratico di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo, non sarebbe possibile, sempre secondo la Corte, ammettere che l'interpretazione dell'art. 26, par. 1, con il quale il legislatore ha inteso rafforzare la protezione dei diritti dell'interessato, possa variare in funzione della normativa degli Stati membri implicati nella procedura di determinazione dello Stato membro competente, come nel caso della Francia nella causa di specie. Seguendo tale logica, il giudice UE ha ritenuto che l'interpretazione dell'art. 26, par. 1, del regolamento "Dublino III" non possa essere messa in discussione dal fatto che il diritto francese non permetterebbe il trattenimento amministrativo dell'interessato prima che a quest'ultimo sia stata notificata la decisione di trasferimento. A maggior ragione, tutto ciò non è concepibile in ragione del fatto che il trattenimento degli interessati, addirittura prima ancora che la richiesta di presa o di ripresa in carico sia presentata allo Stato membro richiesto, risulta già espressamente disciplinato dall'art. 28, paragrafi 2 e 3, del regolamento Dublino III, previo soddisfacimento, però, delle specifiche condizioni previste dalla disposizione in questione, quali, ad esempio, il rischio notevole di fuga e sempre che il trattenimento sia proporzionale e quanto più breve possibile. Da ciò ne discende che la notifica della decisione di trasferimento non costituisce un presupposto necessario per il trattenimento, come risulterebbe da una parte della prassi giurisprudenziale dei tribunali amministrativi francesi, visto che lo stesso trattenimento, aggiungerei, è espressamente disciplinato da una norma del diritto dell'Unione dotata di applicabilità diretta. Conseguentemente, una tale prassi applicativa dei tribunali amministrativi francesi, evidenziata dal giudice del rinvio, seppur non unanime, sarebbe comunque da considerare contraria all'art. 26, par. 1, del regolamento Dublino III.

4. La sentenza in oggetto si inserisce in quel ricco filone giurisprudenziale concernente il regolamento Dublino III, sebbene in tale occasione la Corte di giustizia si sia intrattenuta per la prima volta sull'interpretazione della disposizione ivi prevista sulla notifica di una decisione di trasferimento. Proprio in virtù di tale circostanza, la pronuncia del giudice UE ha illustrato in maniera chiara e precisa, grazie alla consueta illuminante analisi dell'Avvocato generale Mengozzi, l'ordine procedurale che le autorità nazionali devono rispettare tra l'adozione e la conseguente notifica all'interessato della decisione di trasferimento e l'accettazione della richiesta di presa o ripresa in carico da parte dello Stato membro richiesto, ai sensi dell'art. 26, par. 1, del regolamento Dublino III. In assenza di tale precisazione, benché come abilmente sottolineato dall'Avvocato generale Mengozzi e dallo stesso giudice UE la lettera e l'oggetto della disposizione in oggetto non lasciassero spazio ad altre interpretazioni, gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, di cui quello francese ne è solo un esempio, in talune circostanze non si sono mostrati particolarmente garantisti nei confronti dei soggetti interessati, a scapito quindi del diritto di questi ultimi ad una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Va aggiunto che, su segnalazione dell'Avvocato generale Mengozzi e sempre per quanto concerne l'ordinamento giuridico francese, in circostanze analoghe a quelle del procedimento principale, il Consiglio di Stato francese, il 19 luglio 2017, su questioni sollevate dalla Corte d'appello di Douai, ha emanato un [parere](#) in cui ha dichiarato che una

decisione di trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato membro competente possa essere adottata e notificata all'interessato solo dopo l'accettazione della presa in carico da parte dello Stato membro richiesto (punto 30 delle conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi). In conclusione, quindi, se per l'ordinamento francese la questione può senz'altro considerarsi risolta, in virtù sia della pronuncia della Corte di giustizia UE sia del parere del Consiglio di Stato francese, che ormai dovrebbero aver posto la parola fine nei confronti della prassi amministrativa contestata dallo stesso giudice francese rinviante. L'auspicio, più in generale, è che tale questione possa considerarsi risolta anche per quanto riguarda gli ordinamenti giuridici nazionali degli altri Stati membri UE, in virtù di quell'efficacia sostanzialmente *erga omnes* che le pronunce pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia UE sembrano ormai avere nei confronti dei giudici dei Paesi membri.

MICHELE MESSINA