

Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



Sentenza della Corte (Seconda sezione) nella causa C-528/15

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie c. Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor, 15 marzo 2017

La causa in esame ha ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 28, paragrafo 2¹, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera n)², del regolamento (UE) n. 604/2013 ("regolamento Dublino III")³.

In particolare, nella questione pregiudiziale sottopostale, la Corte è chiamata a chiarire se la mera circostanza che la legge nazionale non abbia definito i **criteri oggettivi** ai fini della valutazione

1 «1. Gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo motivo che sia oggetto della procedura stabilita dal presente regolamento.

2. Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati membri possono trattenere l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento a norma del presente regolamento, sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive.

3. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti da espletare con la dovuta diligenza per eseguire il trasferimento a norma del presente regolamento. (...))»

2«Ai fini del presente regolamento si intende per: (...)

n) "rischio di fuga": la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un richiedente o un cittadino di un paese terzo o un apolide oggetto di una procedura di trasferimento possa fuggire».

3 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

della sussistenza di un **notevole rischio di fuga** di un cittadino straniero (articolo 2, lettera n), del regolamento Dublino III, **determini l'inapplicabilità del trattenimento** previsto dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento stesso.

A tale questione la Corte dà risposta positiva. Le disposizioni richiamate devono essere interpretate nel senso che esse impongono agli Stati Membri di determinare, in una **norma vincolante a portata generale**, i criteri obiettivi su cui si fondano le ragioni per ritenere che vi sia un rischio di fuga del richiedente soggetto ad una procedura di trasferimento. La mancanza di una norma di questo tipo ha come conseguenza **l'inapplicabilità dell'articolo 28**, paragrafo 2, del regolamento che disciplina il trattenimento dei richiedenti asilo.

Fatti alla base della controversia

I sigg. Al Chodor, cittadini iracheni, vengono fermati per un controllo di polizia nel territorio della Repubblica ceca. Essendo sprovvisti di documenti, vengono sottoposti ad interrogatorio dalla Polizia per gli stranieri. Nel corso del colloquio, i ricorrenti dichiarano di essere di etnia curda e di esser fuggiti dal loro villaggio a seguito di un'occupazione delle milizie dello Stato Islamico. Passando per la Turchia, hanno raggiunto il territorio greco e poi quello ungherese, dove sono stati arrestati dalla polizia, la quale ha acquisito le loro impronte digitali. In quella circostanza, uno dei ricorrenti ha firmato anche alcuni documenti. Dopo esser stati condotti in un campo per rifugiati, i sigg. Al Chodor sono riusciti a lasciare tale campo per dirigersi in Germania. Sulla base di queste informazioni, la Polizia ceca consulta la banca Eurodac ed accerta che i ricorrenti hanno già presentato domanda d'asilo in Ungheria. Di conseguenza, le autorità dispongono il trattenimento degli interessati per un periodo di 30 giorni, in attesa del loro trasferimento in Ungheria. A giustificazione di tale decisione, la Polizia adduce la sussistenza di un notevole rischio di fuga, ai sensi dell'articolo 129 della legge nazionale sul soggiorno di cittadini stranieri, in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III. Difatti, i ricorrenti non dispongono di permesso di soggiorno né di alloggio nella Repubblica ceca e hanno alle spalle l'episodio di fuga dal campo rifugiati ungherese: ad avviso delle autorità, queste circostanze evidenzerebbero il notevole rischio di fuga dei ricorrenti.

Contro questa decisione, i sigg. Al Chodor presentano ricorso giurisdizionale al *Krajský soud v Ústí nad Labem*⁴. Quest'ultimo accoglie la domanda e annulla il provvedimento della Polizia ceca per gli stranieri. Secondo i giudici, infatti, la normativa ceca non definisce i criteri obiettivi necessari alla valutazione del rischio di fuga, di cui all'articolo 2, lettera n) del regolamento Dublino III. Stando

⁴ Corte regionale di Ústí nad Labem, Repubblica ceca

così le cose, il trattenimento risulta illegittimo in quanto privo di fondamento normativo. A seguito della sentenza, i ricorrenti vengono rimessi in libertà e lasciano la Repubblica ceca per una destinazione ignota.

Avverso la sentenza della Corte regionale, la Polizia ceca per gli stranieri propone ricorso dinanzi al *Nejvyšší správní soud*⁵. Nell'ambito del ricorso, le autorità sostengono che la mancata fissazione nella legislazione nazionale dei criteri oggettivi per la valutazione del rischio di fuga non può di per sé determinare l'inapplicabilità dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III. Difatti, la norma in questione è direttamente applicabile negli Stati membri e richiede che la valutazione sul rischio di fuga sia condotta esclusivamente alla stregua di tre condizioni: l'esame individuale del caso di specie, la necessità e la proporzionalità del trattenimento.

Nonostante tali argomentazioni, la Corte dubita che **l'articolo 129 della legge ceca sul soggiorno degli stranieri**⁶ costituisca un fondamento sufficiente per l'apprezzamento del notevole rischio di fuga. In particolare, i giudici supremi si chiedono se la lacuna normativa in questione possa essere colmata da una **costante giurisprudenza** che riconosca una **prassi amministrativa prevedibile** e non arbitraria della Polizia per gli stranieri. Rispetto a quest'ultima osservazione, i giudici *a quibus* pongono una serie di questioni interpretative, evidenziando alcune divergenze nelle versioni linguistiche dell'articolo 2, lettera n), del regolamento Dublino III. Da un lato, le versioni inglese, tedesca e francese richiedono che i criteri ivi contemplati siano definiti *“dal diritto”*, la cui nozione può avere una portata più ampia di quella di *“legge”*. Dall'altro, la versione ceca (come quella bulgara o spagnola) ha una portata più restrittiva nell'esigere che i criteri siano fissati nella *“legge”* in senso stretto. Quest'ultima impostazione escluderebbe l'integrazione dei parametri dell'articolo 2, lettera n), da parte della giurisprudenza o della prassi amministrativa. A complicare ulteriormente il quadro interpretativo c'è l'orientamento della Corte EDU, che per giurisprudenza costante adotta una nozione ampia di *“legge”*, non limitata alla sola legislazione in senso stretto. Segnatamente, *“nell'ambito del trattenimento di persone che soggiornino illegalmente, dalla sentenza della Corte EDU, 9 luglio 2009, Mooren c. Germania (...) risulterebbe che occorre valutare la bontà del fondamento normativo, in particolare, in termini di chiarezza, accessibilità e prevedibilità”*.⁷

5 Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca

6 «[I]a polizia può trattenere un cittadino straniero che abbia fatto ingresso o soggiorni illegalmente nella Repubblica ceca per il periodo di tempo necessario per assicurare le procedure di trasferimento conformemente ad un accordo internazionale concluso con un altro Stato membro dell'Unione europea anteriormente al 13 gennaio 2009 ovvero in base a norme legislative delle Comunità europee direttamente applicabili».

7 Par. 21

Alla luce di queste considerazioni, la Corte Suprema amministrativa in qualità del giudice del rinvio sospende il procedimento per sottoporre alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale.

La questione pregiudiziale

“Se la mera circostanza che la legge non abbia definito criteri obiettivi ai fini della valutazione della sussistenza di un notevole rischio di fuga di un cittadino straniero [ai sensi dell’articolo 2, lettera n), del regolamento Dublino III] determini l’inapplicabilità del trattenimento previsto dall’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento medesimo”.

Il ragionamento della Corte

In sostanza, la Corte è chiamata a chiarire la questione se l’assenza nella legge nazionale di criteri oggettivi per la valutazione del rischio di fuga possa di per sé determinare l’impossibilità di applicare l’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III che regola il trattenimento dei richiedenti asilo.

In via preliminare, la Corte replica alle osservazioni della Polizia in merito alla natura e agli effetti dei regolamenti come fonti del diritto dell’Unione. In linea generale, l’articolo 288 del TUE dispone che i regolamenti siano immediatamente applicabili negli Stati membri **senza** che siano richieste **misure di attuazione** negli ordinamenti interni. Tuttavia, la Corte specifica che tali norme *“possono richiedere, per la loro attuazione, l’adozione di misure di applicazione da parte degli Stati membri. (...) E’ quanto avviene nel caso dell’articolo 2, lettera n), del regolamento Dublino III, che richiede espressamente che i criteri obiettivi che definiscono la sussistenza di un rischio di fuga siano “definiti dalla legge”. Poiché tali criteri **non** sono fissati nel regolamento stesso né in alcun altro atto giuridico dell’Unione, la loro formulazione ricade, nel contesto del regolamento medesimo, nell’ambito dell’ordinamento nazionale”*.⁸

Di seguito, si pone il problema di stabilire se il termine **“legge”** – presente nella versione ceca dell’articolo 2, lettera n) – debba essere interpretato nel senso di ricomprendere una giurisprudenza consolidata eventualmente confermativa di una prassi amministrativa costante. Innanzitutto, la Corte riconosce che l’interrogativo non può essere risolto sulla sola base di un’interpretazione letterale della disposizione in parola: risulta dunque necessario un esame più approfondito *“del suo **contesto** e degli **scopi** perseguiti dalla normativa”*⁹ in cui è inserita.

8 Par. 27 e 28

9 Par. 30

Rispetto al contesto normativo, si nota come il considerando 9 del regolamento Dublino III chiarisca come detta normativa sia diretta ad apportare i miglioramenti necessari alla previgente disciplina, con particolare riguardo alla tutela giurisdizionale apprestata ai richiedenti. L'elevato livello di protezione che il nuovo regolamento si propone di offrire emerge anche nelle limitazioni imposte agli Stati membri nel procedere al trattenimento di un richiedente: *“Dal paragrafo 1 dell'articolo 28 risulta, infatti, che gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo fatto che questa abbia presentato domanda di protezione internazionale.”*¹⁰

Per quanto concerne gli scopi, la Corte riconosce che le disposizioni in esame, autorizzando il trattenimento del richiedente, pongono una limitazione all'esercizio del **diritto fondamentale alla libertà** tutelato dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la “Carta”). Lo stesso diritto risulta garantito dall'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la “CEDU”), il quale deve essere interpretato come *“livello minimo di protezione”* ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta¹¹. Entrambe le disposizioni richiamate sono strumentali all'obiettivo della *“protezione dell'individuo contro l'arbitrarietà”*.¹² Quest'ultimo assunto trova anche riscontro nella costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale richiede che ogni privazione della libertà trovi nel diritto nazionale un fondamento normativo che sia *“sufficientemente accessibile, preciso e prevedibile nella sua applicazione, al fine di evitare qualunque rischio di arbitrarietà”*.¹³ In quest'ottica, emerge che *“il trattenimento dei richiedenti, costituendo un'ingerenza grave nel loro diritto alla libertà, è soggetto al rispetto di garanzie rigorose, vale a dire, la sussistenza di un fondamento normativo, la chiarezza, la prevedibilità, l'accessibilità e la protezione contro l'arbitrarietà”*.¹⁴

Riportando tali notazioni al caso di specie, la Corte rammenta che il combinato disposto degli articoli 28, paragrafo 2, e 2 lettera n), esige che negli ordinamenti nazionali siano definiti i criteri obiettivi per l'apprezzamento del rischio di fuga. In questa cornice, ci si chiede quale **genere di norma** in ambito nazionale presenti gli attributi di *“chiarezza, prevedibilità, accessibilità e protezione contro l'arbitrarietà”* richiesti dalla giurisprudenza CEDU. A questa domanda la Corte

10 Par. 34

11 “Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.”

12 Par. 39

13 Par. 38

14 Par.40

risponde che unicamente una norma di **portata generale** può soddisfare tali garanzie. Infatti, solo una disposizione di questo tipo è in grado di limitare “*in modo cogente e noto in anticipo la discrezionalità delle autorità nella valutazione delle circostanze di ciascun caso concreto*”.¹⁵ Si deve dunque ritenere che una giurisprudenza consolidata che riconosca una costante prassi della Polizia per gli stranieri non possa essere ricompresa nella nozione di “legge” contenuta nell’articolo 2, lettera n), del regolamento Dublino III. In definitiva, la lacuna della normativa ceca non può essere integrata da alcuna altra fonte che non sia la legge in senso stretto.

Sulla base di questi argomenti, la Corte termina il suo ragionamento affermando che in mancanza di criteri obiettivi sanciti in una norma interna a carattere generale, “*come nella specie del procedimento principale, il trattenimento dev’essere dichiarato illegittimo, il che implica l’inapplicabilità dell’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III.*”¹⁶ In altre parole, la mancata definizione in ambito nazionale dei criteri ai fini della valutazione del rischio di fuga determina l’illegalità del trattenimento previsto dall’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III.

La corte conclude dichiarando che: “*L’articolo 2, lettera n), e l’articolo 28, paragrafo 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, letti nel loro combinato disposto, devono essere interpretati nel senso che essi impongono agli Stati membri di fissare, in una norma vincolante di portata generale, i criteri obiettivi su cui si fondano i motivi per temere la fuga del richiedente protezione internazionale oggetto di una procedura di trasferimento. L’assenza di una norma di tal genere determina l’inapplicabilità dell’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento medesimo.*”

15 Par. 44

16 Par. 46