

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



Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland

C-670/16, 26 luglio 2017

La causa in esame ha ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 20, paragrafo 2¹, dell'articolo 21, paragrafo 1², e dell'articolo 22, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento e del Consiglio (il "regolamento Dublino III").

In particolare, nelle prime due questioni pregiudiziali alla Corte è chiesto di stabilire se, nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento, il richiedente asilo interessato possa **far valere la violazione di regole procedurali**, come quelle contenute nell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento Dublino III.

Di seguito, la Corte è chiamata chiarire se l'articolo 21, paragrafo 1, debba essere interpretato nel senso che una richiesta di presa in carico possa essere validamente presentata **oltre il termine di tre**

¹ "La domanda di protezione internazionale si considera presentata non appena le autorità competenti dello Stato membro interessato ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità. Nel caso di domanda non scritta, il periodo che intercorre dalla dichiarazione di volontà e la stesura del relativo verbale deve essere quanto più breve possibile."

² "Lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritiene che un altro Stato membro sia competente per l'esame della stessa può chiedere a tale Stato membro di prendere in carico il richiedente quanto prima e, al più tardi, entro tre mesi dopo la presentazione della domanda ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2. In deroga al primo comma, nel caso di una risposta pertinente di Eurodac con dati registrati ai sensi dell'articolo 14 del regolamento [Eurodac], la richiesta è inviata entro due mesi dal ricevimento della risposta pertinente ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, di tale regolamento. Se la richiesta di prendere in carico un richiedente non è formulata entro i termini previsti al primo e al secondo comma, la competenza dell'esame della domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro al quale la domanda è stata presentata".

mesi di cui al primo comma, qualora tale richiesta sia comunque formulata nel rispetto del termine di **due mesi** previsto dal **comma** secondo. Infine, il giudice del rinvio chiede alla Corte di fornire la corretta interpretazione dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, il quale determina il preciso **momento in cui si debba considerare presentata una domanda di protezione internazionale**.

Fatti alla base della controversia

Il 14 settembre 2015, il sig. Mengesteab ha presentato domanda di protezione internazionale presso il *Regierung von Oberbayern*³. Lo stesso giorno, quest'autorità gli ha rilasciato un primo documento che attestava l'avvenuta presentazione della domanda d'asilo. L'8 ottobre 2015, una seconda certificazione di questo tipo gli è stata consegnata dalla *Zentrale Ausländerbehörde Bielefeld*⁴. Nel procedimento principale, il giudice del rinvio non è stato in grado di determinare il momento preciso in cui una delle suddette autorità abbia trasmesso all'Agenzia⁵ le informazioni relative al richiedente. Tuttavia, tale giudice ha comunque attestato che il ricorrente aveva più volte trasmesso le certificazioni in questione all'Agenzia, la quale ne aveva ricevuto un originale non più tardi del 14 gennaio 2016. Il 22 luglio 2016, il richiedente è stato ascoltato dall'Agenzia e ha potuto presentare ufficialmente una domanda d'asilo. Dato che una ricerca nel sistema Eurodac ha fatto emergere che le impronte digitali del sig. Mengesteab erano già state rilevate in Italia, il 19 agosto 2016 l'Agenzia ha trasmesso alle autorità italiane una richiesta di presa in carico del richiedente. A tale richiesta, le autorità italiane non hanno dato seguito. Il 10 novembre del 2016, l'Agenzia ha rigettato la domanda del sig. Mengesteab e ne ha disposto il trasferimento verso l'Italia, avendo rilevato l'inesistenza di motivi ostativi al suo allontanamento. Avverso tale provvedimento, il richiedente ha proposto ricorso al *Verwaltungsgericht Minden*⁶, annettendo a tale ricorso una domanda di effetto sospensivo, accolta poi dal giudice adito.

Nell'ambito del ricorso, il sig. Mengesteab fa valere che, in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, la competenza per l'esame della sua domanda d'asilo era stata automaticamente trasferita alla Germania alla scadenza del termine di tre mesi che il primo comma della disposizione in parola pone per la presentazione di una richiesta di presa in carico. Il giudice del rinvio nota che nel diritto interno viene distinto l'adempimento di richiedere l'asilo, effettuato presso un'autorità diversa dall'Agenzia, e la presentazione della domanda formale di asilo presso l'Agenzia stessa. Presentata la prima richiesta di asilo, i centri di accoglienza rilasciano ai

³ Governo dell'Alta Baviera, Germania

⁴ Autorità centrale competente per gli stranieri di Bielefeld, Germania

⁵ Agenzia federale per l'immigrazione e i rifugiati, Germania

⁶ Tribunale amministrativo di Minden, Germania

richiedenti una certificazione dell'avvenuta registrazione come richiedente asilo. In seguito, tali centri hanno l'obbligo di informare tempestivamente l'Agenzia delle richieste d'asilo ricevute. Tuttavia, in ragione dell'incremento esponenziale degli arrivi nel secondo semestre del 2015, i centri non stati più in grado di adempiere a questo obbligo, generando un sistematico allungamento dei tempi per le presentazioni delle domande di asilo.

Sulla base di queste considerazioni, il Tribunale amministrativo di Minden, in qualità di giudice del rinvio, sottopone alla Corte diverse questioni pregiudiziali.

Le questioni pregiudiziali

1) *Se un richiedente asilo possa far valere il trasferimento della competenza in capo allo Stato membro richiedente per decorso del termine per la presentazione della richiesta di presa in carico (articolo 21, paragrafo 1, terzo comma, del [regolamento Dublino III]).*

2) *In caso di risposta affermativa alla prima questione: se un richiedente asilo possa far valere il trasferimento della competenza anche quando lo Stato membro richiesto conferma la sua disponibilità a prenderlo in carico.*

3) *In caso di risposta negativa alla seconda questione: se dall'accettazione esplicita o implicita (articolo 22, paragrafo 7, del [regolamento Dublino III]) dello Stato membro richiesto si possa desumere che detto Stato membro continua ad essere disponibile a prendere in carico il richiedente asilo.*

4) *Se il termine di due mesi di cui all'articolo 21, paragrafo 1, secondo comma, del [regolamento Dublino III] possa terminare dopo il decorso del termine trimestrale di cui all'articolo 21, paragrafo 1, primo comma, del regolamento in parola quando lo Stato membro richiedente lascia passare più di un mese dal momento in cui detto ultimo termine inizia a decorrere prima di inoltrare una richiesta alla banca dati "Eurodac".*

5) *Se una domanda di protezione internazionale si consideri presentata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del [regolamento Dublino III] già con il primo rilascio di una certificazione sulla registrazione come richiedente asilo o soltanto con la registrazione di una domanda formale di asilo. In particolare:*

a) *Se la certificazione sulla registrazione come richiedente asilo sia un formulario o un verbale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del [regolamento Dublino III].*

b) *Se l'autorità competente ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del [regolamento Dublino III] sia l'autorità competente per il ricevimento del formulario o la redazione del verbale o l'autorità competente a decidere sulla domanda di asilo.*

c) *Se un verbale redatto dalle autorità debba considerarsi pervenuto all'autorità competente anche quando a quest'ultima è stato comunicato il contenuto essenziale del formulario o del verbale o se sia invece a tal fine necessario che le sia inviato l'originale o una copia del verbale.*

6) *Se eventuali ritardi tra la prima richiesta di asilo o il primo rilascio di una certificazione sulla registrazione come richiedente asilo e la presentazione di una richiesta di presa in carico possano comportare un trasferimento della competenza in capo allo Stato membro richiedente in applicazione analogica dell'articolo 21, paragrafo 1, terzo comma, del [regolamento Dublino III] od obbligare lo Stato membro richiedente a servirsi del suo diritto di avocazione a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, primo comma, del regolamento in questione.*

7) *In caso di risposta affermativa alla sesta questione rispetto a una delle due alternative: a partire da quale momento debba ravvisarsi la sussistenza di un ritardo eccessivo nella presentazione di una richiesta di presa in carico.*

8) *Se una richiesta di presa in carico in cui lo Stato membro richiedente indica soltanto la data dell'ingresso nel proprio territorio e la data della presentazione della domanda formale di asilo, omettendo di precisare anche la data della prima richiesta di asilo o la data del primo rilascio di una certificazione sulla registrazione come richiedente asilo, rispetti il termine di cui all'articolo 21, paragrafo 1, primo comma, del [regolamento Dublino III] o se una siffatta domanda sia "inefficace".*

Il ragionamento della Corte

Sulla prima e seconda questione

Nelle prime due questioni, esaminate congiuntamente, la Corte è chiamata a chiarire se l'articolo 27 del regolamento Dublino III, debba essere interpretato nel senso che, nell'ambito di un ricorso contro un provvedimento di trasferimento che lo riguarda, il richiedente asilo possa invocare la scadenza dei termini di cui all'articolo 21, paragrafo 1, del medesimo regolamento, anche nella circostanza in cui lo Stato membro richiesto sia disposto a riprenderlo in carico.

Anzitutto, la Corte rammenta che **l'articolo 27** del regolamento attribuisce ad ogni richiedente il **diritto ad un ricorso effettivo contro una decisione di trasferimento**, o ad una revisione della

stessa in fatto e in diritto davanti ad un organo giurisdizionale. Richiamando la giurisprudenza *Ghezelbash*, la Corte aggiunge che, per assicurare la conformità agli standard del diritto internazionale, il controllo giurisdizionale del giudice del ricorso può riguardare sia la corretta applicazione del regolamento, sia l'esame della situazione giuridica fattuale dello Stato di destinazione. Tali considerazioni sono altresì confermate dall'analisi dell'evoluzione e degli obiettivi della normativa comunitaria in questione. Difatti, nel regolamento Dublino III il legislatore dell'Unione ha voluto coinvolgere i richiedenti asilo nella procedura di determinazione dello Stato membro competente, informandoli sui criteri previsti dal regolamento e consentendo loro di fornire qualsiasi elemento pertinente per l'applicazione di tali criteri. Inoltre, la Corte sottolinea come il considerando 9 del regolamento miri ad apportare tutti i miglioramenti necessari al sistema Dublino, anche sul fronte della protezione dei richiedenti. Sulla base di queste considerazioni, la Corte ritiene impossibile effettuare un'interpretazione restrittiva dell'articolo 27, che nella sua formulazione non fa alcuna distinzione tra norme sostanziali e procedurali. Questa disposizione deve essere dunque interpretata nel senso che **il richiedente che ha presentato ricorso contro un provvedimento di trasferimento ha diritto di far valere anche la violazione delle norme procedurali previste dal regolamento Dublino III.** Tra le norme procedurali invocabili rientra certamente **l'articolo 21, paragrafo 1**, del regolamento Dublino III, che pone **i termini massimi per la presentazione di una richiesta di presa** in carico di un richiedente asilo. Allo scadere di questi termini, la normativa comunitaria prevede il trasferimento automatico della competenza in capo allo Stato richiedente. Di conseguenza, bisogna ritenere che *“anche se le disposizioni dell'articolo 21, paragrafo 1, di tale regolamento mirano a disciplinare la procedura di presa in carico, esse contribuiscono altresì, alla pari dei criteri indicati al capo III di detto regolamento, a determinare lo Stato membro competente, ai sensi del medesimo regolamento. Pertanto, una decisione di trasferimento verso uno Stato membro diverso da quello presso cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata non può essere validamente adottata una volta scaduti i termini che figurano in tali disposizioni.”*⁷ Secondo la Corte, queste conclusioni sono coerenti con gli obiettivi di un rapido espletamento delle domande di asilo (considerando 5) e di un rafforzamento della tutela dei richiedenti (considerando 9). Invece, non risulta rilevante il fatto che lo Stato richiesto sia disponibile a prendere in carico il richiedente, dato che una simile circostanza è presupposta nell'adozione stessa di un provvedimento di trasferimento. Infine, per la Corte è importante evidenziare che il comma terzo dell'articolo 21, paragrafo 1, prevede il trasferimento della competenza come conseguenza automatica dello spirare

⁷ Par. 53

dei termini per la richiesta di presa in carico. Infatti, tale meccanismo conferma ulteriormente l'impossibilità di presentare validamente una richiesta di presa in carico oltre il termine di tre mesi.

Sulla quarta questione

Nella quarta questione, la Corte deve chiarire se l'articolo 21, paragrafo 1, debba essere interpretato nel senso che **una richiesta di presa in carico può essere validamente presentata oltre il termine di tre mesi** di cui al primo comma, qualora tale richiesta sia comunque formulata nel rispetto del termine di due mesi previsto dal comma secondo.

Innanzitutto, la Corte richiama schematicamente la disciplina dell'articolo 21, paragrafo 1. In via generale, il primo comma prevede un termine massimo di tre mesi per la presentazione di una richiesta di presa in carico. In deroga al primo comma, il secondo prevede che, nel caso di una risposta pertinente di Eurodac, il termine per la richiesta è di due mesi a partire dalla ricezione della risposta in questione. Infine, il terzo comma prevede il trasferimento automatico della competenza allo Stato di presentazione della domanda di asilo nel caso di superamento dei termini suesposti. Dalla formulazione di questa disposizione, la Corte deduce che la richiesta deve essere presentata **sempre entro il termine imperativo di tre mesi**, senza che una risposta da parte di Eurodac possa consentire un superamento di questo termine. Questa considerazione risulta corroborata anche dal contesto in cui si è inserito l'articolo 21 e dagli obiettivi perseguiti dal regolamento. Considerando la normativa di Eurodac, si sottolinea che una risposta pertinente del sistema è costituita dal rilievo di impronte digitali che consentono l'applicazione del criterio dell'attraversamento irregolare di cui all'articolo 13 del regolamento Dublino III. La semplificazione della procedura che ne deriva giustifica l'applicazione del termine più breve di due mesi di cui al comma secondo. Anche in questo caso, dunque, la normativa persegue l'obiettivo di acceleramento dell'esame delle domande di asilo, in conformità con il considerando 5 del regolamento Dublino III.

Sulla quinta questione

Nella quinta questione, alla Corte è chiesto di fornire la corretta interpretazione dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, in modo da determinare in quale preciso momento si debba considerare presentata una domanda d'asilo. Si prospettano alla Corte due possibilità interpretative. Nella prima, la domanda si considererebbe presentata quando l'autorità competente per l'espletamento degli obblighi derivanti dal regolamento Dublino III riceve una certificazione redatta da un'autorità pubblica o, eventualmente, le informazioni principali contenute in un

documento di questo genere, ma non il documento stesso o la sua copia. Nella seconda, invece, la domanda si riterrebbe presentata solo con il deposito di una domanda formale d'asilo.

Come anticipato, bisogna considerare che nel diritto tedesco viene distinto l'adempimento di richiedere l'asilo, solitamente effettuato presso i centri di accoglienza, e la presentazione di una domanda formale d'asilo all'Agenzia. A tal proposito, la Corte tiene a specificare che nel procedimento principale il deposito della domanda formale d'asilo è avvenuto meno di tre mesi prima della formulazione della richiesta, mentre la trasmissione dell'originale, o della copia, o delle informazioni principali del certificato di registrazione è avvenuta oltre tre mesi prima di detta richiesta.

Nel suo ragionamento, la Corte parte dall'analisi del dato normativo: **l'articolo 20, paragrafo 2**, del regolamento Dublino III dispone che una domanda d'asilo si considera presentata quando le autorità competenti dello Stato membro ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità. Dato che una certificazione come quella del procedimento principale non può essere considerata un formulario, la Corte si concentra sulla definizione di **“verbale redatto dalle autorità”**, l'unica rilevante per risoluzione della questione. Nel definire questa nozione, la Corte nota anzitutto che il legislatore dell'Unione non dà indicazioni sui requisiti formali di tale documento, e ravvisa anche delle difformità nelle varie versioni linguistiche della disposizione in esame. Per questo motivo, occorre anche in questo caso fare riferimento al contesto in cui si inserisce l'articolo 20, paragrafo 2, e agli obiettivi perseguiti dal regolamento. Guardando al paragrafo 1 dell'articolo 20, si rileva che la procedura di determinazione dello Stato membro competente ha inizio con la prima presentazione di una domanda d'asilo in uno Stato membro: è a partire da questo momento che devono trovare applicazione tutte le garanzie previste dal regolamento, comprese quelle relative agli obblighi informativi, al diritto al colloquio, al ricongiungimento familiare del minore non accompagnato. Per un'applicazione effettiva di questi meccanismi, è dunque necessario che l'autorità competente riceva, in modo certo, notizia della presentazione di una domanda di protezione internazionale, senza l'espletamento di particolari formalità. Di conseguenza, ritenere che la ricezione di un documento come quello del procedimento principale non sia idonea a dare inizio a questa procedura andrebbe ostacolare l'efficacia dei rimedi suesposti.

Inoltre, la Corte mette in luce un altro importante elemento. **L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento Eurodac** dispone infatti che le impronte digitali di ogni richiedente asilo debbano, in via generale, essere trasmesse al sistema Eurodac entro 72 ore dalla presentazione della domanda di asilo ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III. Sulla base di questo dato, ammettere che un documento come quello del procedimento principale non costituisca un “verbale”

permetterebbe ai richiedenti asilo di lasciare lo Stato membro di primo ingresso e di presentare domanda in un secondo Stato, senza che le loro impronte siano rintracciabili nel sistema Eurodac e senza che possa trovare applicazione la procedura di ripresa in carico. Infine, la Corte sottolinea ancora che qualificare come “verbale” un documento come quello del procedimento principale sarebbe in conformità con l’obiettivo di un rapido espletamento delle domande in protezione internazionale, come previsto al considerando 5 del regolamento Dublino III. Questo obiettivo sarebbe infatti minato qualora l’inizio della procedura dipendesse dalla decisione discrezionale delle autorità di fissare un colloquio con il richiedente, come nel caso del sistema tedesco.

Per tutti questi motivi, bisogna ritenere che un verbale ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, sia costituito da *“documento scritto, come quello discusso nel procedimento principale, redatto da un’autorità pubblica e in cui si certifica che un cittadino di paese terzo ha chiesto protezione internazionale”*⁸. **La trasmissione delle principali informazioni contenute in un documento di questo tipo deve essere equiparata alla trasmissione dell’originale o della copia del documento stesso**, ed è idonea a determinare l’inizio della procedura di determinazione dello Stato membro competente.

Sulle questioni terza e da sesta a ottava

*“Alla luce delle risposte fornite alle altre questioni, non occorre rispondere alle questioni terza e da sesta a ottava.”*⁹

Le conclusioni della Corte

La Corte conclude dichiarando che:

1) L’articolo 27, paragrafo 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, letto alla luce del considerando 19 di tale regolamento, dev’essere interpretato nel senso che un richiedente protezione internazionale può invocare, nell’ambito di un ricorso esercitato contro una decisione di trasferimento adottata nei suoi confronti, la scadenza di un termine indicato all’articolo 21, paragrafo 1, di detto regolamento, e ciò anche se lo Stato membro richiesto è disposto a prendere tale richiedente in carico.

⁸ Par. 97

⁹ Par.104

2) *L'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 604/2013 dev'essere interpretato nel senso che una richiesta di presa in carico non può essere validamente formulata una volta decorsi tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, anche qualora tale richiesta venga formulata entro due mesi dal ricevimento di una risposta pertinente di Eurodac, ai sensi di detta disposizione.*

3) *L'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013 dev'essere interpretato nel senso che una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando l'autorità preposta all'esecuzione degli obblighi derivanti da tale regolamento riceve un documento scritto, redatto da un'autorità pubblica e in cui si certifica che un cittadino di paese terzo ha chiesto protezione internazionale e, eventualmente, quando la suddetta autorità preposta riceve le sole informazioni principali contenute in un documento del genere, ma non il documento stesso o la sua copia.*