

## Il trasferimento dei richiedenti protezione internazionale nel contesto della pandemia di COVID-19

di Andrea Bianco

**Title:** The transfer of applicants for international protection within the framework of COVID-19 pandemic

**Keywords:** Suspension of the transfer due to the COVID-19 pandemic; Judicial protection; Articles 27 and 29 Regulation (EU) No 604/2013.

1. – Mentre si dibatte in dottrina ed in seno agli organi legislativi dell'Unione Europea sulla modifica del Regolamento Dublino III (Reg. 604/2013), la Corte di Giustizia è stata chiamata, ancora una volta, a pronunciarsi sulla corretta interpretazione delle sue disposizioni, al fine di garantire il rispetto di quei valori e principi che discendono dalle norme primarie del diritto dell'Unione e che sono affermati nei considerando del Regolamento.

In particolare, la sentenza della Corte di Giustizia, relativa alle cause riunite C-245/21 e C-248/21, ha ad oggetto l'ampiezza dei poteri delle amministrazioni nazionali, in materia di decisioni di trasferimento di individui che abbiano presentato domanda di protezione internazionale in uno Stato che, ai sensi del Regolamento, non risulta competente all'esame delle stesse. Nello specifico, la Corte è intervenuta per chiarire se e quali provvedimenti di sospensione dell'esecuzione del trasferimento producano l'effetto di sospendere i termini di cui all'articolo 29 del suddetto Regolamento, evitando che, decorsi inutilmente i sei mesi cui la norma fa riferimento, si produca il trasferimento della competenza ad esaminare la domanda di protezione internazionale, dallo Stato competente, ai sensi della disciplina in vigore, allo Stato richiedente.

Più in particolare, le domande di pronuncia pregiudiziale formulate dalla Corte amministrativa federale tedesca (*Bundesverwaltungsgericht*) erano volte a comprendere, se ed in che misura, una decisione amministrativa di sospensione dell'esecuzione del trasferimento di un richiedente protezione internazionale producesse l'effetto sospensivo di cui all'articolo 27 del Regolamento Dublino III. Tali questioni traggono origine da due controversie tra la Repubblica federale di Germania da una parte e MA, BP – per la causa C-245/21 – e LE – per la causa 248/21 – dall'altra, conseguenti alla presentazione, da parte dei richiedenti protezione internazionale, delle relative domande di asilo.

Risultando i fatti rilevanti analoghi, le cause sono state riunite. In entrambi i casi, l'Ufficio competente tedesco (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati) affermava la competenza italiana ad esaminare le domande e, pertanto, le dichiarava irricevibili e disponeva il

trasferimento degli interessati in Italia. Di seguito, veniva presentato dai richiedenti ricorso avverso la decisione di trasferimento, corredato da istanza di sospensione dello stesso. Tali istanze venivano respinte dal *Verwaltungsgericht* (Tribunale amministrativo) competente.

Il 24 febbraio 2020, l'Italia annunciava, con lettera, la sospensione dei trasferimenti in ingresso in ragione della pandemia di COVID-19. Di conseguenza, l'Ufficio tedesco, preso atto dell'impossibilità materiale del trasferimento, ne disponeva *motu proprio* la sospensione, ex art. 80 par. 4 *Verwaltungsgerichtsordnung* (Codice di giustizia amministrativa); senonché il tribunale amministrativo tedesco annullava le decisioni di sospensione. Lo Stato tedesco presentava allora ricorso per cassazione innanzi al Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*) che, ritenendo necessario un chiarimento dell'interpretazione della rilevante normativa europea, sollevava tre questioni pregiudiziali di interpretazione, vertenti sugli artt. 27 par. 4 e 29 par. 1 del Regolamento in questione.

In primo luogo, il giudice tedesco interrogava la Corte di Giustizia in merito alla possibilità di far rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 27 par. 4 Reg. (UE) 604/2013, la sospensione dell'esecuzione del trasferimento, disposta con provvedimento amministrativo revocabile e basata sulla sola impossibilità materiale (temporanea) di attuazione, in ragione della pandemia di COVID-19. In caso di risposta affermativa, il Tribunale amministrativo federale chiedeva alla Corte di precisare se tale decisione interrompesse la decorrenza del termine di cui all'articolo 29 par. 1 Reg. (UE) 604/2013. In caso di risposta affermativa a tale questione, il giudice *a quo* domandava se l'effetto sospensivo si producesse pur qualora, prima della pandemia di COVID-19, fosse intervenuto il rigetto, da parte di un organo giurisdizionale, di una domanda di sospensione ex art. 27 par. 3, lett. c). del medesimo Regolamento.

2296

2. – La sentenza che qui si annota riguarda, dunque, disposizioni specifiche del Regolamento Dublino III, che, come risaputo, detta “*criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria*” e che, prendendo le mosse dal principio secondo il quale un solo Stato può ritenersi competente ad esaminare una domanda di ammissione, stabilisce i criteri di determinazione di siffatto Stato e prevede garanzie procedurali per i richiedenti protezione.

Tra gli obiettivi principali di tale disciplina rileva il rapido espletamento delle domande di protezione internazionale, il cui perseguimento non deve però comportare una compromissione della tutela giurisdizionale del richiedente. Infatti, dal dettato normativo risulta che le procedure di determinazione dello Stato competente, oltre ad essere basate su criteri oggettivi ed equi per gli Stati e per gli interessati, dovrebbero consentire la rapida determinazione dello stesso, allo scopo di consentire l'effettivo accesso alle procedure considerate ed il rapido espletamento delle domande di protezione (Cons. 5, Reg. (UE) 604/2013). Altresì, in ossequio allo scopo di garantire una protezione effettiva, sono contemplate numerose garanzie a favore dell'interessato, tra cui il diritto ad un ricorso effettivo avverso le decisioni di trasferimento (Cons. 19, Reg. (UE) 604/2013).

Nello specifico, la sentenza ha in esame l'articolo 27 Reg. (UE) 604/2013, rubricato “Mezzi di impugnazione”, che sancisce il diritto del richiedente protezione ad un ricorso effettivo, innanzi ad un organo giurisdizionale, avverso una decisione di trasferimento. Al fine di garantire l'effettività di tale diritto, gli Stati sono obbligati a conferire al ricorrente il diritto di restare nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso o della revisione (Art. 27, par. 2, lett. a., Reg. (UE) 604/2013) ed altresì il diritto di richiedere la sospensione della decisione di trasferimento (Art. 27, par. 2, lett. c., Reg. (UE) 604/2013). Il trasferimento risulta automaticamente sospeso, per un periodo ragionevole durante il quale l'organo giurisdizionale

competente è chiamato a decidere se concedere la sospensione del trasferimento in ragione del ricorso (Art. 27 par. 2, lett. b. e c.). La norma consente inoltre agli Stati membri di autorizzare le autorità competenti a sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della revisione.

La sospensione di cui all'articolo 27, che operi *ex lege* o per effetto di un provvedimento giurisdizionale ovvero di una decisione della competente amministrazione nazionale, è funzionalmente connessa al ricorso – ovvero alla richiesta di revisione – presentato dal richiedente protezione. Dalla norma emerge, cioè, un nesso tra tutela giurisdizionale dell'interessato e sospensione del trasferimento.

Altra disposizione interessata dalla sentenza è quella relativa alle modalità e ai termini del trasferimento dallo Stato richiedente allo Stato competente (articolo 29 del Regolamento Dublino). Con specifico riguardo ai termini previsti dalla disposizione, il trasferimento deve avvenire non appena sia materialmente possibile e, comunque, entro sei mesi, decorrenti dall'accettazione della presa o ripresa in carico dell'interessato, ovvero, nel caso della sospensione ex art 27 par. 3 Reg. (UE) 604/2013, dalla decisione definitiva sul ricorso o sulla revisione. Nondimeno, l'inutile decorrenza del termine di sei mesi libera lo Stato competente dall'obbligo di presa in carico e trasferisce siffatta competenza in capo allo Stato richiedente. Peraltro, il trasferimento deve realizzarsi entro un tempo breve, allo scopo di fornire velocemente uno *status* appropriato al richiedente protezione.

In breve, la logica che sottende il combinato disposto degli artt. 27 e 29 del Regolamento è basata sulla duplice esigenza di garantire un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale e di fornire adeguata tutela giurisdizionale al richiedente. Ne deriva la necessità di contemperare correttamente l'esigenza di fornire adeguata tutela della posizione giuridica dell'interessato con le esigenze organizzative degli Stati.

Per quanto concerne il diritto tedesco, la legge sull'asilo prevede l'irricevibilità delle domande di protezione internazionale nelle ipotesi in cui, ai sensi del Regolamento Dublino, risulti competente un altro Stato dell'Unione (Art. 29, *Asylgesetz*), cui consegue la formulazione di una richiesta di presa in carico, rivolta allo Stato competente, ed il trasferimento, presso quest'ultimo, del richiedente protezione. La stessa legge (art 34, *Asylgesetz*) dispone che l'allontanamento dal territorio tedesco deve essere realizzato quando materialmente possibile. Qualora la decisione di allontanamento sia oggetto di una domanda ex art 80 del Codice del processo amministrativo tedesco (*Verwaltungsgerichtsordnung*), la stessa non può essere eseguita prima della decisione giudiziaria.

Inoltre, in forza dell'articolo 80 del Codice del processo amministrativo tedesco, l'autorità che ha emanato l'atto o che deve pronunciarsi sulla domanda può sospendere l'attuazione. Tale sospensione può essere altresì disposta dal giudice investito del merito della controversia, su istanza del ricorrente.

Ne deriva che, la contestazione, ai sensi della legge tedesca, del provvedimento di allontanamento, determina la sua sospensione sino alla decisione dell'organo giudiziario competente. Sospensione del trasferimento può essere altresì disposta dall'autorità che ha adottato il relativo provvedimento o che è chiamata a pronunciarsi sullo stesso, ovvero dal giudice amministrativo, su richiesta dell'interessato.

3. – Nella sua pronuncia, la Corte ribadisce talune osservazioni che costituiscono il nucleo di una giurisprudenza consolidata diretta a salvaguardare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo e degli immigrati, ma, al contempo, offre ulteriori chiarimenti in relazione ad una fattispecie peculiare determinatasi a seguito della pandemia da COVID-19.

Più in particolare, con riguardo alla prima ed alla seconda questione, la Corte

precisa che,

il termine di trasferimento previsto dall'art. 29 del Regolamento Dublino non è interrotto qualora le autorità competenti di uno Stato membro adottino, sulla base dell'articolo 27, paragrafo 4, “una decisione revocabile di sospensione dell'attuazione di una decisione di trasferimento con la motivazione che tale attuazione è materialmente impossibile a causa della pandemia di COVID-19”, come affermato anche dall'Avvocato Generale *Priit Pikamäe* (Conclusioni dell'avvocato Generale *Priit Pikamäe*, 2 giugno 2022, cause riunite C-245/21 e C-248/21, punto 40 ss.; nello stesso senso, Corte giust., sent. 13 settembre 2017, *Khbir Amayry*, C-60/16, punti 55 e 68).

Tale interpretazione, precisa il giudice dell'Unione, discende dalla lettura congiunta degli artt. 27 par. 3 e 4, 28 par. 3 e 29 par. 1 Reg. (UE) 604/2013 e prende le mosse dalla circostanza per cui, essendo sia l'articolo 29 par. 1 sia l'articolo 28 par. 3 volti a disciplinare il lasso di tempo entro il quale il trasferimento deve avvenire, le due disposizioni devono essere interpretate allo stesso modo. Ciò consente alla Corte di affermare che, in linea generale, le autorità amministrative nazionali dispongono del potere di sospendere il termine di cui all'articolo 29 par. 1 del Regolamento.

Di seguito, la Corte procede a circoscrivere l'ambito di applicazione dell'articolo 27 par. 4 Reg. (UE) 604/2013. Nello specifico, essa afferma che un provvedimento di sospensione dell'esecuzione del trasferimento, motivato dall'impossibilità materiale di darvi attuazione, a causa della pandemia di COVID-19, non rientra nella fattispecie di cui all'articolo 27 par. 4 Reg. (UE) 604/2013. Tale norma, infatti, configura una sospensione funzionalmente connessa alla presentazione di un ricorso e diretta a garantire la tutela giurisdizionale del richiedente. Pertanto, il provvedimento amministrativo che non persegue tale scopo non impedisce il trasferimento della competenza in capo allo Stato richiedente previsto dall'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013.

Invero, la conclusione cui giunge la Corte rispecchia perfettamente gli scopi della disciplina considerata ed altresì il contesto nel quale l'articolo 27 è collocato, ovvero nella sezione IV (Garanzie procedurali). Inoltre, dato il silenzio dell'articolo 29 par. 1 circa il *dies a quo* dal quale, prodottasi la sospensione, decorre il termine semestrale, lo stesso deve considerarsi coincidente con il giorno in cui è adottata la decisione sul ricorso. Infine, il Regolamento risulta diretto a garantire un rapido espletamento delle domande di protezione, cui risulta strumentale l'utilizzo di criteri idonei ad individuare rapidamente lo Stato competente ad esaminare la domanda di protezione (Cons. 4 e 5 Reg. (UE) 604/2013; Corte giust., sent. 19 marzo 2019, *Jawo*, C-163/17, punto 58).

L'esigenza di celerità del procedimento è stata temperata, quindi, con la tutela giurisdizionale del richiedente (Corte giust., sent. 7 giugno 2016, *Gezelbash*, C-63/15, punto 57), risultando in una sospensione funzionalmente connessa alla presentazione di un ricorso avverso la decisione di trasferimento. In tale contesto, consentire alle autorità nazionali di sospendere il termine di cui all'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013, in assenza di alcun collegamento con la tutela giurisdizionale dell'interessato, pregiudicherebbe siffatti scopi ed attribuirebbe alle amministrazioni nazionali il potere di “alterare la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri” (Corte giust., sent. 22 settembre 2022, cause riunite C-245/21 e C-248/21, punto 59) e di estendere in via potenzialmente illimitata la durata della procedura necessaria a conseguire lo *status* di protezione che spetta al richiedente.

Nel caso di specie, l'assenza di connessione con la tutela giurisdizionale dell'interessato emerge, in primo luogo, dalla revocabilità del provvedimento di sospensione; giacché, l'amministrazione tedesca ben potrebbe decidere di revocare la propria decisione prima della decisione definitiva sul ricorso. Tale considerazione risulta rafforzata alla luce dell'avvenuto rigetto, da parte del tribunale amministrativo, delle richieste di sospensione presentate dagli interessati.

La conclusione, cui giunge, consente alla Corte di non pronunciarsi relativamente alla terza questione, in quanto subordinata alla risposta affermativa sulle prime due.

4. – Ad un’attenta lettura, la pronuncia annotata appare coerente con la giurisprudenza della Corte di Giustizia in tale materia. Infatti, pur alla luce dell’elemento di novità rappresentato dalla pandemia di COVID-19, l’interpretazione che i giudici di Lussemburgo forniscono delle norme rilevanti è conforme alle passate decisioni.

In primo luogo il giudice europeo riconferma la possibilità di considerare l’articolo 29 par. 1 Reg. (UE) 604/2013 come riferito anche al paragrafo 4 e non solo al paragrafo 3 dell’articolo 27 dello stesso regolamento (Corte giust., sent. 13 settembre 2017, *Khbir Amayry*, C-60/16, punto 70), in ragione dell’esistenza di elementi in comune tra i termini di cui all’articolo 28 par. 3 e l’articolo 29 par. 1 Reg. (UE) 604/2013 ed alla luce della circostanza per cui essi sono entrambi volti ad individuare il periodo entro il quale il trasferimento deve essere realizzato. In base a tali considerazioni, la Corte equipara l’ipotesi in cui una sospensione sia adottata in da un’autorità amministrativa, ex articolo 27 par 4 Reg. (UE) 604/2013, a quella in cui tale sospensione sia disposta ai sensi dell’articolo 27 par 3 dello stesso regolamento (Corte giust., sent. 13 settembre 2017, *Khbir Amayry*, C-60/16, punti 55, 68 e 70). Di conseguenza, l’effetto sospensivo prodotto dalla presentazione di un ricorso avverso una decisione di trasferimento deve considerarsi sussistente anche nell’ipotesi in cui la sospensione sia disposta da un’autorità amministrativa.

In secondo luogo, la Corte si pronuncia sull’ambito di applicazione dell’articolo 27 par. 4 Reg. (UE) 604/2013, ossia sui provvedimenti idonei a determinare l’effetto sospensivo previsto dal diritto UE. Sul punto, essa afferma che la norma deve considerarsi riferita solo alle fattispecie di sospensione che siano connesse con la tutela giurisdizionale del richiedente protezione. Per conseguire questo risultato, la Corte interpreta l’articolo 27 Reg. (UE) 604/2013, utilizzando i criteri ermeneutici che ritiene propri del diritto dell’Unione Europea. Anche sul punto, la Corte rinvia alla giurisprudenza precedente conforme.

In realtà, il giudice dell’Unione enfatizza la rilevanza del criterio di interpretazione sistematica, cui affianca quella letterale (Corte giust., sent. 24 marzo 2022, *Autoriteit Persoonsgegevens*, C-245/20, punto 28; Corte giust., sent. 6 ottobre 2020, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, punto 61; Corte giust., sent. 18 gennaio 2017, *NEW WAVE CZ*, C-427/15, punto 19; Corte giust., sent. 17 marzo 2016, *Liffers*, C-99/15, punto 14). Inoltre, valorizza il criterio di interpretazione teleologica, inquadrando l’articolo 27 Reg. (UE) 604/2013 alla luce degli scopi del Regolamento.

Leggendo i considerando 4 e 5 del Regolamento Dublino II, alla luce di tali criteri, emerge che essi perseguono, tra l’altro, l’obiettivo di garantire l’effettivo e rapido accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale. E, quindi, l’esistenza di un sistema di termini perentori risulta diretto a far sì che l’interessato possa, nel più breve tempo possibile, godere dei diritti annessi al proprio *status*. Attraverso tali termini, il legislatore dell’Unione vuole garantire che le procedure si svolgano senza ritardi ingiustificati (Corte giust., sent. 19 marzo 2019, *Jawo*, C-163/17, punto 58; Corte giust., sent. 29 gennaio 2009, *Petrosian*, C-19/08, punto 40; Corte giust., sent. 13 novembre 2018, *X e X*, C-47/17 e C-48/17, punto 69; Corte giust., sent. 26 luglio 2017, *Mengesteab*, C-670/16, punti 53 e 54; Corte giust., sent. 25 ottobre 2017, *Shiri*, C-201/16, punto 31; Corte giust., sent. 25 gennaio 2018, *Hasan*, C-360/16, punto 62).

Con specifico riguardo poi al termine di trasferimento previsto dall’articolo 29 par. 1 Reg. (UE) 604/2013, lo stesso contempera l’obiettivo del rapido esame



delle domande di protezione internazionale con l'esigenza di tener conto della complessità organizzativa inerente al trasferimento. Pertanto, il termine di sei mesi risulta funzionale a consentire agli Stati coinvolti di accordarsi sul trasferimento ed allo Stato richiedente di regolarne le modalità (Corte giust., sent. 19 marzo 2019, *Jawo*, C-163/17, punto 59; Corte giust., sent. 29 gennaio 2009, *Petrosian*, C-19/08, punto 40).

D'altronde, così congegnata l'esigenza della celerità del procedimento non comporta una compressione della tutela giurisdizionale dell'individuo. Il termine di trasferimento, infatti, è sospeso in conseguenza della presentazione di un ricorso avverso la decisione di trasferimento e sinché su tale ricorso non si pronunci l'autorità competente (Corte giust., sent. 7 giugno 2016, *Gezelbash*, C-63/15, punto 57; Corte giust., sent. 9 novembre 2010, *B e D*, C-57/09 e C-101/09, punto 114; Corte giust., sent. 29 gennaio 2009, *Petrosian*, C-19/08, punto 48).

Da tali considerazioni emerge la possibilità di considerare produttivi dell'effetto sospensivo del termine, di cui all'articolo 27 par. 4 Reg. (UE) 604/2013, solo i provvedimenti funzionalmente connessi alla tutela giurisdizionale dell'interessato. Al contrario, sono inidonei ad impedire il trasferimento delle competenze di cui all'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013, i provvedimenti motivati dall'impossibilità materiale di eseguire il trasferimento (Corte giust., sent. 19 marzo 2019, *Jawo*, C-163/17, punto 60).

Per tali motivi e considerato il carattere eccezionale della sospensione (Corte giust., sent. 31 marzo 2022, *Ricovero di un richiedente asilo in un ospedale psichiatrico*, C-231/21, punto 56; Corte giust., sent. 20 maggio 2021, *X, Veicoli cisterna di GPL*, C-120/19, punto 50), il giudice di Lussemburgo adotta un'interpretazione restrittiva dell'istituto e fa gravare sullo Stato membro richiedente il rischio dell'eventuale impossibilità materiale del trasferimento. Difatti, decorso il termine di sei mesi, salvo proroga, la sospensione non si produce se non connessa alla tutela giurisdizionale dell'interessato.

2300

5. – La sentenza annotata si inserisce, dunque, nel filone giurisprudenziale della Corte di Giustizia che interpreta restrittivamente le ipotesi di proroga e sospensione, al fine di garantire il rapido espletamento delle domande di protezione internazionale, facendo gravare il rischio dell'impossibilità di esecuzione del trasferimento in capo allo Stato richiedente. Nondimeno, essa invita altresì a riflettere sugli obblighi degli Stati destinatari di una domanda di protezione internazionale, nell'ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale presenti la relativa richiesta ad uno Stato diverso da quello competente. In tale ipotesi, il Regolamento prevede l'obbligo di presa in carico dell'interessato, in capo allo Stato che risulti competente ai sensi dei criteri individuati dal Regolamento. Il trasferimento dovrà realizzarsi entro i termini individuati dall'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013, pena il trasferimento della competenza ad esaminare la domanda di protezione internazionale in capo allo Stato richiedente, salvo intervengano la proroga o la sospensione di tali termini.

Come notato, nel caso di specie, la Corte, ribadendo un orientamento già espresso, afferma l'esistenza di un inscindibile nesso tra la sospensione di cui all'articolo 27 par. 3 e 4 Reg. (UE) 604/2013 e la tutela giurisdizionale del richiedente protezione.

Più nello specifico, la Corte ha ritenuto che un provvedimento amministrativo nazionale di sospensione dell'esecuzione del trasferimento non producesse l'effetto di interrompere la decorrenza del termine di cui all'articolo 29 par. 1 Reg. (UE) 604/2013. Il provvedimento in questione disponeva la sospensione in ragione della pandemia di COVID-19, che avrebbe comportato l'impossibilità materiale del trasferimento. Ma, secondo il giudice dell'Unione la sospensione

imposta dall'amministrazione tedesca, non essendo in alcun modo connessa con la tutela giurisdizionale dell'interessato, non può essere considerata una ragione legittima per sospendere la decorrenza del termine di trasferimento.

Non vi è dubbio che la sentenza troverà collocazione in un più ampio novero di pronunce, aventi ad oggetto fattispecie che riguardano l'impatto della pandemia di COVID-19 sul sistema europeo di asilo.

Purtuttavia, l'aspetto più rilevante della pronuncia è il modo in cui gli interessi degli Stati membri dell'Unione e dei richiedenti protezione debbano essere temperati. Infatti, calandosi appieno nel dibattito attuale, essa riporta l'attenzione sugli scopi del Regolamento Dublino III, ai quali tanto la Corte quanto l'Avvocato Generale *Priit Pikamäe* si sono ampiamente soffermati.

Nel caso di specie, viene in rilievo, da una parte, l'interesse dello Stato richiedente di impedire il trasferimento della competenza ex art 29 par. 1, in ipotesi in cui lo stesso sia impossibilitato ad eseguire il trasferimento e, dall'altra, l'interesse del richiedente protezione a che la sua domanda sia esaminata nel più breve tempo possibile, al fine di conseguire lo *status* che gli spetta, ai sensi della direttiva qualifiche (dir. 2011/95/UE). Dall'altra parte, si pone il problema di quale Stato debba rispondere del rischio di una temporanea impossibilità materiale di eseguire il trasferimento.

Come emerge dal *CEAS package* ed altresì dal dettato delle disposizioni dei Trattati istitutivi dell'Unione, la posizione giuridica del richiedente protezione internazionale risulta ampiamente tutelata in tutti i momenti del suo soggiorno sul territorio di uno Stato membro. Se la direttiva accoglienza (dir. 2013/33/UE) tutela l'interessato dal punto di vista delle condizioni materiali di accoglienza e la direttiva procedure (dir. 2013/32/UE) con riguardo ai suoi diritti in seno alla procedura volta al riconoscimento degli *status* previsti dal diritto europeo, il regolamento Dublino III (Reg. (UE) 604/2013) completa il sistema, riconoscendo al richiedente la protezione di diritti in sede di determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda e di trasferimento presso lo stesso.

Per quanto qui rileva, il richiedente protezione internazionale è titolare del diritto di impugnare la decisione di trasferimento mediante ricorso o revisione, innanzi ad un organo giurisdizionale (art. 27 par 1 Reg. (UE) 604/2013) e del conseguente diritto di rimanere nel territorio dello Stato dove ha presentato domanda di presa in carico, in attesa dell'esito del ricorso, ovvero sino al momento in cui un organo giurisdizionale nazionale si sia pronunciato sull'effetto sospensivo del ricorso. L'interessato può altresì chiedere all'autorità giurisdizionale nazionale di sospendere il trasferimento sino alla pronuncia della decisione sul ricorso avverso il provvedimento di trasferimento.

Il sistema europeo di asilo riconosce, quindi, all'individuo una tutela giurisdizionale che, anche in ossequio all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, enfatizza la necessità di garantire il diritto ad un ricorso effettivo avverso le decisioni di trasferimento (C. Warin, *Le contentieux du règlement Dublin III, Droit luxembourgeois et européen de l'asile*, Chaouche, F., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig, J., Warin, C. (diretto da), Lussemburgo, 2019).

Le norme del regolamento perseguono, però, anche ulteriori obiettivi afferenti alla tutela del potenziale rifugiato o protetto sussidiario. Come emerge dai considerando 4 e 5 Reg. (UE) 604/2013, infatti, i criteri volti all'individuazione dello Stato competente devono essere ispirati, oltreché all'equità per gli Stati e per l'interessato, anche alla celerità. In tale contesto, la rapida adozione di una decisione sulle domande di protezione richiede una celere individuazione dello Stato competente ed un'annessa esecuzione del trasferimento nel più breve tempo possibile (G. Tesaurò, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Volume II, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Napoli, 2021, pp. 173 ss.).

L'interesse ad un espletamento veloce delle procedure volte al riconoscimento

degli *status* previsti dalla direttiva qualifiche (dir. 2011/95/UE) deriva dalla circostanza per cui, qualora si consentisse allo Stato di rinviare discrezionalmente il trasferimento, tale arresto della procedura lascerebbe il richiedente protezione internazionale in una posizione di incertezza, con evidente pregiudizio dei suoi diritti. Per tale ragione, l'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013 prevede termini perentori, entro i quali il trasferimento deve essere realizzato, pena il trasferimento della competenza in capo allo Stato richiedente.

Per tali ragioni, la sospensione del termine con provvedimento ex art. 27 par. 3 e 4 Reg. (UE) 604/2013, ha sì l'effetto di impedire il trasferimento di competenza di cui all'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013, ma produce i suoi effetti soltanto nell'ipotesi in cui sia motivata dall'esigenza di garantire un'adeguata tutela giurisdizionale al richiedente protezione.

Il sistema di termini perentori deve essere letto altresì alla luce dell'interesse dello Stato alla certezza del diritto. Invero, un potere di sospensione – o proroga – del termine troppo esteso pregiudicherebbe l'interesse degli Stati ad aver effettiva contezza del numero di domande di protezione internazionale che sono tenuti ad esaminare (Conclusioni dell'avvocato Generale *Priit Pikamäe*, 2 giugno 2022, cause riunite C-245/21 e C-248/21, punti 69-73).

Ne consegue che la tutela del diritto al ricorso giustifica una compressione dell'interesse alla rapida esecuzione del trasferimento, funzionale al celere espletamento delle domande di protezione internazionale.

Neppure va sottovalutato, però, che l'analisi relativa agli interessi coinvolti nell'ambito del procedimento di determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda e del trasferimento presso lo stesso, debba tenere in giusto conto gli interessi dello Stato richiedente, ossia lo Stato presso cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale e sul cui territorio si trova l'interessato. Tale Stato, nell'ipotesi in cui non dovesse risultare competente, sulla base dei criteri sanciti dal Regolamento Dublino, ha diritto di richiedere allo Stato individuato come Stato competente la presa in carico del richiedente protezione e, di conseguenza, di disporre il suo trasferimento. Cosicché, l'interesse ad un celere espletamento delle domande di protezione internazionale cede soltanto di fronte alla necessità di garantire una tutela giurisdizionale effettiva del richiedente protezione e, dunque, nessuna rilevanza assume, quale possibile giustificazione di una deroga al carattere perentorio del termine di trasferimento, l'interesse dello Stato richiedente di evitare il trasferimento di competenza ex art 29 par 2 Reg. (UE) 604/2013. Più nello specifico, l'articolo 29 lascia allo Stato che ha formulato la richiesta di presa in carico un termine di sei mesi per realizzare il trasferimento. Tale lasso di tempo deve ritenersi diretto a consentire a siffatto Stato di determinare le modalità idonee ad eseguirlo, tenendo conto delle peculiarità del caso. Al contrario, l'istituto della sospensione, che consente allo Stato richiedente di posticipare il trasferimento al di là dei sei mesi, risulta inscindibilmente connesso alla protezione dell'interessato, senza che lo stesso possa operare per perseguire interessi di carattere specificamente statale. Dar rilevanza all'interesse dello Stato ad evitare il trasferimento determinerebbe una compressione della posizione giuridica dell'individuo, che rischierebbe di veder posticipato, in via indeterminata, il riconoscimento dello *status* che gli spetta ai sensi del diritto dell'Unione Europea.

Di converso, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che, per l'interessato, sia indifferente quale Stato offra la protezione, purché la stessa sia effettivamente riconosciuta. Tale valutazione, seppur contestabile sotto il profilo della ragionevolezza (P. Bargiacchi, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 4, 2019), risulta confermata da diverse disposizioni del diritto dell'Unione Europea.

In primo luogo, rilevano i criteri di determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di trasferimento, tra i quali frequentemente utilizzato è il



criterio dello Stato di primo ingresso, che prescinde da qualsivoglia collegamento tra il richiedente protezione e lo Stato in questione, se non per il fatto che lo stesso abbia attraversato la sua frontiera (P. Bargiacchi, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 4, 2019; G. Tesauero, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Volume II, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Napoli, 2021; P. De Pasquale, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari n. 2, 2018, pp. 267 ss.). Inoltre, l'articolo 3 par 2 Reg. (UE) 604/2013 prevede che, in caso di impossibilità di trasferimento presso lo Stato competente, si realizza il trasferimento di competenza in capo allo Stato che ha formulato richiesta di presa in carico. Tale norma è ulteriore elemento a sostegno della tesi per cui, nell'ottica del legislatore UE, al netto dei criteri di cui al capo III del Regolamento Dublino III, l'essenziale è che la protezione sia garantita (Corte giust., sent. 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10). Ultima norma, che riprova la validità delle tesi esposta, è rappresentata dall'art 17 par 1 Reg. (UE) 604/2013, che, in deroga ai criteri sanciti dal Regolamento, consente ad ogni Stato di esaminare domande di protezione internazionale. Così confermando l'irrilevanza per l'interessato di quale paese offrirà la protezione.

6. – La scelta di consentire la deroga al carattere perentorio dei termini di cui all'articolo 29, solo al fine di tutelare il diritto del richiedente protezione ad un ricorso effettivo, pare altresì coerente con la disciplina dettata dagli articoli 9 e 13 della direttiva rimpatri (dir. 2006/115/CE).

L'articolo 9 individua le ipotesi in cui l'allontanamento dell'individuo la cui domanda di protezione internazionale sia stata rigettata, possa essere rinviata, tra queste il caso in cui l'allontanamento sia rinviato per assicurare la tutela giurisdizionale del richiedente. In tal caso, l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio sarà sospesa *ope legis*, ovvero mediante provvedimento adottato da un'autorità giudiziaria o amministrativa, laddove sia presentato un ricorso avverso le decisioni di rimpatrio.

Nel contesto della sentenza qui annotata, potrebbe affermarsi la rilevanza dell'articolo 9 par 2 lett. b. dir. 2006/115/CE, nella parte in cui essa consente di disporre la sospensione dell'allontanamento, in ragione di difficoltà tecniche che la ostacolano. Si potrebbe così sostenere che tra di esse potrebbe annoverarsi l'impossibilità materiale di trasferimento determinata dalla pandemia di COVID-19.

Bisogna, però, osservare che tale ipotesi non risulta prevista dal legislatore e, inoltre, che nel contesto della direttiva rimpatri non viene il rilievo l'interesse degli Stati e degli individui al rapido espletamento delle domande di protezione internazionale, in quanto sulle stesse è già intervenuta la decisione dell'amministrazione competente.

Pertanto, l'ipotesi del rinvio ex art 9 par. 2 lett. b) dir rimpatri non pare in alcun modo rilevante nel contesto del Regolamento Dublino III.

Pare invece coerente affermare che il rischio di impossibilità materiale di dare esecuzione al trasferimento debba ricadere sullo Stato richiedente (D. Werdermann, *Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks Des BAMF*, in *Legal Tribune Online*, 9 aprile 2020; M. Lehnert, e D. Werdermann, *Aussetzung Der Dublin-Überstellungen Durch Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Während Der Corona-Krise*, in *NeueZeitschriftfür Verwaltungsrecht*, vol. 39, n. 18, 2020).

Tale tesi trova ampio sostegno alla luce della normativa e della giurisprudenza dell'Unione.

In linea generale, l'articolo 3 del Regolamento Dublino, nelle ipotesi in cui il trasferimento non sia materialmente possibile a causa di carenze sistemiche, stabilisce che competente ad esaminare la domanda è lo Stato richiedente (Corte

giust., sent. 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10).

Inoltre, con specifico riguardo alle ipotesi di sospensione e proroga previste dal Regolamento, la Corte ha già affermato che, in ipotesi di impossibilità determinata dallo stato di salute dell'interessato (Corte giust., sent. 16 febbraio 2017, *C. K. e a.*, C-578/16 PPU, punto 89) ovvero dalla sua detenzione in un ospedale psichiatrico (Corte giust., sent. 31 marzo 2022, *Ricovero di un richiedente asilo in un ospedale psichiatrico*, C-231/21, punti 54 e 56), i termini individuati dall'articolo 29 Reg. (UE) 604/2013 continuano ad operare e la loro inutile decorrenza determina il trasferimento di competenza in capo allo Stato che ha presentato richiesta di presa in carico.

Infine, il trasferimento di competenze opera nell'ipotesi di impossibilità di trasferimento motivate da forza maggiore, quale può essere considerata una crisi sanitaria di portata mondiale (Corte giust., sent. 15 aprile 2010, *Gualtieri/Commissione*, C-485/08 P, punto 70; P. Petterson, *Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n. 7, 2020; C. Neumann, *Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n. 9, 2020).

È pertanto condivisibile la tesi della Corte che fa ricadere il rischio di impossibilità materiale di realizzare il trasferimento sullo Stato che ha disposto l'allontanamento.

Tale soluzione risponde pure al principio di solidarietà che, a norma degli articoli 67 e 80 TFUE, risulta elemento cardine del sistema europeo di asilo (sentenza del 26 luglio 2017, *Jafari*, C-646/16, punto 100; G. Tesauero, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Volume II, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Napoli, 2021, pp. 170 ss; P. De Pasquale, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari n. 2, 2018; C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale, nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701; P. Mori, *La proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, 7 settembre 2016).

In definitiva, l'analisi sin qui condotta consente di affermare che, seppur le amministrazioni nazionali siano titolari del potere di adottare provvedimenti muniti di effetto sospensivo, ex art 27 par. 4 Reg. 604/2013, esse possano esercitare tale potere soltanto al fine di garantire un'adeguata ed effettiva tutela giurisdizionale al richiedente protezione. Di conseguenza, non potrà essere giustificata una deroga al carattere perentorio dei termini di cui all'articolo 29 Reg. 604/2013, diretta a preservare l'interesse dello Stato richiedente ad impedire il trasferimento delle competenze previsto dalla stessa norma, neanche nel caso di materiale impossibilità del trasferimento stesso.

In tale caso, affinché operi l'effetto sospensivo, sarà necessaria la sussistenza di "dubbi in ordine alla legittimità della decisione di trasferimento, sollevati dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale nel contesto di un ricorso [o di una revisione] avverso la decisione di trasferimento" (Conclusioni dell'avvocato Generale *Priit Pikamäe*, punto 101). E sarà il giudice nazionale, adito dalle parti, a dover decidere circa la sussistenza di tale circostanza.