



NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE DEL 17 GENNAIO 2013 CAUSA C-23/12.

Sul diritto di presentare ricorso contro le violazioni commesse dall'autorità di frontiera nel corso di un procedimento di adozione della decisione che autorizza l'ingresso nel Paese (area Schengen).

di Gabriele Conti*

Corte di Giustizia dell'Unione Europea (quinta sezione). Sentenza 17 Gennaio 2013 Causa C-23/12, Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Augstākās tiesas Senāts (Lettonia). Procedimento promosso da Mohamad Zakaria.

Massima

Rinvio pregiudiziale proposto dall'Augstākās tiesas Senāta (Senato della Corte Suprema lettone) il 17 gennaio 2012 – ricorrente il Sig. Mohamad Zakaria. Nelle questioni pregiudiziali, il giudice lettone ha richiesto se ai sensi dell'art. 13, par. 3, del reg. 562/2006 CE del 15 marzo 2006 (istitutivo del cosiddetto “codice delle frontiere Schengen”) il diritto di presentare ricorsi contro un provvedimento di diniego di ingresso in un paese dell'area Schengen, ricomprensivo anche la fattispecie delle violazioni commesse nel corso di un procedimento di adozione di una decisione che invece autorizza l'ingresso.

1. Il sig. Zakaria è un palestinese che nel novembre del 2008 ha ottenuto un permesso di soggiorno permanente in Svezia. Il 28 novembre 2010 il sig. Zakaria prendeva un aereo da Beirut a Copenaghen con scalo a Riga, in Lettonia: Egli si recava a Copenaghen poiché domiciliato a Lund,

* Dottorando di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate all'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

cittadina svedese comodamente raggiungibile dalla capitale danese. Le guardie di frontiera dell'aeroporto di Riga, in ottemperanza alle norme poste dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, permettevano l'ingresso nel Paese al sig. Zakaria il quale tuttavia denunciava che il procedimento di controllo del suo documento di identità fosse stato viziato da un comportamento "irriguardoso, provocatorio e offensivo per la dignità umana". Per tale motivo, il sig. Zakaria presentava reclamo al comandante delle guardie di frontiera, ritenendo che quest'ultimo gli avesse causato un danno "morale", e richiedendo per questo un risarcimento di 7000 *lati* lettone (pari a circa 10.000 euro).

Il 28 febbraio 2011 il comandante delle guardie di frontiera rispondeva al reclamo del sig. Zakaria, con la decisione n. 25, ammettendo da un lato la legittimità del procedimento di autorizzazione al transito nella Repubblica lettone per il sig. Zakaria, ma respingendo dall'altro la concessione del risarcimento. Va detto fin da subito che il diritto lettone non consente di impugnare la decisione presa dal comandante delle guardie di frontiera nell'ambito dei ricorsi contro la decisione di diniego di ingresso (art. 20, comma 2 della legge sull'immigrazione).

Il sig. Zakaria si è però rivolto al tribunale amministrativo distrettuale (*administratīvā rajona tiesa*) chiedendo che fosse riconosciuta l'illegittimità degli "atti di fatto" della guardia di frontiera e che gli venisse versato il risarcimento richiesto. Secondo il diritto lettone, all'art.89 del codice di procedura amministrativa, intitolato "*Nozione di atto di fatto di un'autorità*", un "atto di fatto è un atto posto in essere da un'autorità di diritto pubblico che non si presenta in forma di atto giuridico e che è destinato a produrre effetti di fatto".

In tal modo il ricorrente ha fondato il ricorso in relazione ai soli "atti di fatto" che hanno, a suo giudizio, determinato una violazione all'interno del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione al transito nel Paese, distinguendo così la fattispecie dal complesso del procedimento medesimo. Il ricorso è stato respinto dall'autorità amministrativa nazionale con decisione del 29 marzo 2011. Il giudice amministrativo si è basato sulle seguenti argomentazioni: in primo luogo il diritto lettone, all'art. 20 della legge sull'immigrazione, prevede che solo lo straniero cui sia stato negato l'ingresso in Lettonia ha diritto a presentare reclami. Mancando un ricorso in tal senso, la richiesta di risarcimento è da ritenersi irricevibile poiché è indistinguibile dalla domanda principale. In secondo luogo, il ricorso è da ritenersi irricevibile poiché, come visto, la decisione della guardia di frontiera non è impugnabile dinanzi ad un tribunale amministrativo.

Il sig. Zakaria ha proposto comunque ricorso presso la Corte amministrativa regionale (*Administratīvā apgabaltiesa*) che ha confermato la decisione del tribunale amministrativo distrettuale del 29 marzo 2011. Tuttavia, la Corte amministrativa regionale ha ammesso che il Sig.

Zakaria fosse comunque legittimato a proporre una domanda di risarcimento dinanzi ad un organo giurisdizionale.

2. Il sig. Zakaria ha così presentato ricorso contro la decisione della Corte amministrativa regionale dinanzi al Senato della Corte suprema lettone, non perseguendo la riforma della decisione di autorizzazione di ingresso, ma solo gli “atti di fatto” commessi dalle guardie di frontiera al momento dell’adozione della decisione.

Il Senato della Corte Suprema ha ritenuto che la domanda di risarcimento del sig. Zakaria sia diretta contro una tipologia di atti commessi nel corso di un procedimento amministrativo e che pertanto non può essere esaminata nell’ambito di un procedimento civile. Il giudice ha altresì messo in evidenza che nel diritto lettone mancano strumenti di ricorso dinanzi ad un giudice amministrativo contro la decisione posta in essere dal comandante delle guardie di frontiera. Ciò è incompatibile, a parere del giudice, con l’art. 13, par. 3 del reg. 562/2006 CE secondo cui “le persone respinte hanno diritto di presentare ricorso”. Il giudice ha espresso in tal senso un dubbio riguardo la portata degli effetti di tale disposizione, chiedendosi se essa non fosse altresì applicabile anche alla fattispecie relativa ai procedimenti che abbiano invece esiti favorevoli (non respingimento).

Il Senato della Corte Suprema ha pertanto sospeso il procedimento e ha sottoposto le seguenti questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea: si chiedeva in primo luogo se l’art. 13, par. 3, del reg. 562/2006 CE contempli il ricorso del singolo anche nel caso di procedimento di adozione della decisione di autorizzazione dell’ingresso e non solo nel caso di procedimento di adozione della decisione di diniego di ingresso. In caso di risposta affermativa al primo quesito si chiedeva, in secondo luogo, se in virtù del 20^o considerando e dell’art. 6 del reg. 562/2006 CE, nonché dell’art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea la citata norma (art. 13, par.3, reg. 562/2006 CE) comportasse un obbligo per lo Stato di garantire un ricorso effettivo dinanzi ad un organo giurisdizionale. Nel caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta negativa alla seconda questione si richiedeva, in terzo luogo, se l’art. 13, par. 3, reg. 562/2006 CE, sempre tenuto conto del 20^o considerando e dell’art. 6 del reg. 562/2006 CE nonché dell’art. 47 CEDU, imponga l’obbligo per lo Stato di garantire gli strumenti per un ricorso effettivo dinanzi a un organo non giurisdizionale ma che offra le stesse garanzie di un organo giurisdizionale.

3. Il giudice europeo ha esaminato le questioni come segue: in primo luogo la Corte ha messo in evidenza come l’art. 13, par. 3, reg. 562/2006 CE sia interamente dedicato alle questioni relative al

diniego di ingresso e che l'obbligo per gli Stati di predisporre mezzi di ricorso è fondato solo per le questioni di diniego di ingresso. Pertanto il giudice ha dato risposta negativa alla prima questione pregiudiziale. In secondo luogo, poiché la seconda e la terza questione pregiudiziale erano poste esclusivamente per il caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, il giudice ha ritenuto opportuno non darvi risposta.

Il giudice europeo ha inoltre constatato che la decisione di rinvio non contiene "informazioni sufficienti" sul procedimento principale, pertanto si trova nell'impossibilità di stabilire la pertinenza dell'art. 6 del reg. 562/2006 CE (che disciplina le verifiche di frontiera secondo i principi di non violazione della dignità umana) ai fini dell'esame della controversia. E' compito del giudice di rinvio infatti, stabilire se la situazione del ricorrente rientri nel diritto dell'Unione europea e, in quel caso, se un diniego di riconoscere a detto ricorrente il diritto di proporre ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale violi l'art. 47 della CEDU. In caso contrario il giudice di rinvio dovrà fare riferimento al diritto nazionale nonché alle disposizioni della Carta CEDU.

Il dispositivo finale pertanto si limita a constatare che l'art. 13, par. 3 del reg. 562/2006 CE prevede l'obbligo per gli Stati di predisporre un mezzo di ricorso soltanto contro le decisioni di diniego d'ingresso nel loro territorio.

4. Tale dispositivo si pone in linea con una consolidata giurisprudenza secondo la quale la Corte di Giustizia, dinanzi ad una questione pregiudiziale, in virtù dell'art. 267 TFUE, non è competente all'interpretazione del diritto interno di uno Stato membro. Il rinvio pregiudiziale infatti non è un ricorso contro un atto europeo o nazionale, bensì un quesito sull'applicazione del diritto europeo, pertanto, dando risposta negativa al primo quesito pregiudiziale, il giudice europeo rinvia al giudice lettone la decisione di stabilire se la situazione del ricorrente rientri nel diritto europeo, in modo da poter procedere anche ad un giudizio di pertinenza della controversia con l'art. 6 del reg. 562/2006 CE, citato nella seconda e terza questione pregiudiziale. In ogni caso, è presumibile ritenere che la Corte europea si limiterà comunque a seguire un'interpretazione non estensiva della norma posta dall'art. 13, par. 3 del reg. 562/2006 CE, posto che le situazioni di discriminazione e di violazione della dignità umana disciplinate dall'art. 6 reg. 562/2006 CE sono connesse effettivamente con la privazione del diritto di transito e non con un altro diritto. Il ricorrente specifica poi come unica conseguenza della presunta violazione della sua dignità la perdita della coincidenza per Copenaghen: in tal senso il giudice europeo potrebbe al massimo stabilire se i tempi di controllo delle guardie di frontiera rientrino nel criterio di *proporzionalità* stabilito dal secondo comma

dell'art. 6 del reg. 562/2006 CE, ma anche in quel caso, a nostro parere, l'assenza del mancato riconoscimento del diritto di transito, vanificherebbe comunque il ricorso.