



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

17 gennaio 2013*

«Regolamento (CE) n. 562/2006 — Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) — Asserita violazione del diritto al rispetto della dignità umana — Tutela giurisdizionale effettiva — Diritto di adire un giudice»

Nella causa C-23/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Augstākās tiesas Senāts (Lettonia), con decisione dell'11 gennaio 2012, pervenuta in cancelleria il 17 gennaio 2012, nel procedimento promosso da

Mohamad Zakaria

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. T. von Danwitz, presidente di sezione, A. Rosas (relatore), E. Juhász, D. Šváby e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo lettone, da I. Kalniņš e I. Nesterova, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, da G. Wils e A. Sauka, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il lettone.

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nonché degli articoli 6, paragrafo 1, e 13, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 105, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito dell'esame di un ricorso introdotto dal sig. Zakaria contro il rifiuto di accogliere una domanda di risarcimento del danno proposta dall'interessato, in seguito al comportamento tenuto da un'autorità amministrativa al momento dell'attraversamento della frontiera lettone.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Il considerando 20 del regolamento n. 562/2006 è formulato nel modo seguente:

«Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla [Carta]. Dovrebbe essere attuato nel rispetto degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione internazionale e di non respingimento».
- 4 L'articolo 6 di detto regolamento, intitolato «Effettuazione delle verifiche di frontiera», così recita:

«1. Le guardie di frontiera esercitano le loro funzioni nel pieno rispetto della dignità umana.
Tutte le misure adottate nell'esercizio delle loro funzioni sono proporzionate agli obiettivi perseguiti con tali misure».

2. Nell'effettuare le verifiche di frontiera, le guardie di frontiera non esercitano verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».
- 5 L'articolo 13, paragrafo 3, di detto regolamento prevede quanto segue:

«Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale.

L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo sul provvedimento di respingimento.

Fatto salvo qualsiasi indennizzo concesso a norma della legislazione nazionale, il cittadino di paese terzo interessato ha diritto a che lo Stato membro che ha proceduto al respingimento rettifichi il timbro di ingresso annullato e tutti gli altri annullamenti o aggiunte effettuati, se in esito al ricorso il provvedimento di respingimento risulta infondato».

Il diritto lettone

- 6 L'articolo 20 della legge sull'immigrazione (Imigrācijas likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2002, n. 169, pag. 2744), dispone quanto segue:

«(1) Lo straniero ha il diritto di presentare reclamo presso la rappresentanza diplomatica contro la decisione di diniego di ingresso in Lettonia entro 30 giorni dalla sua adozione.

(2) Il reclamo di cui al paragrafo 1 del presente articolo è esaminato dal comandante delle guardie di frontiera o dal funzionario da esso autorizzato, e la loro decisione in merito non è impugnabile».

- 7 L'articolo 76, paragrafo 2, del codice di procedura amministrativa (*Administratīvā procesa likums, Latvijas Vēstnesis*, 2001, n. 164, pag. 2551) così recita:

«Gli atti amministrativi possono essere oggetto di reclamo dinanzi al superiore gerarchico. La legge o i regolamenti del Consiglio dei ministri possono designare un'altra autorità dinanzi alla quale presentare reclamo avverso tale atto amministrativo. In tutti gli altri casi o se tale autorità è costituita dal Consiglio dei ministri, l'atto amministrativo può essere direttamente impugnato dinanzi ad un organo giurisdizionale».

- 8 L'articolo 89 di tale codice, intitolato «Nozione di atto di fatto di un'autorità», prevede quanto segue:

«(1) 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, se una persona fisica ha diritto a tale atto o se quest'ultimo ha leso o rischia di ledere i diritti soggettivi o gli interessi legittimi di una persona. Sono considerati atti di fatto anche gli atti delle autorità che, indipendentemente dalla volontà di esse, producono effetti di fatto che ledono o rischiano di ledere gravemente i diritti di una persona. Gli atti di procedura delle autorità (atti privi del carattere di regolamento definitivo) non sono atti di fatto.

(2) Costituisce altresì un atto di fatto il comportamento omissivo dell'autorità, se essa aveva o ha un obbligo legale di eseguire un atto, nonché l'attestazione rilasciata dall'autorità».

- 9 L'articolo 92 di detto codice, intitolato «Diritto al risarcimento», così recita:

«Chiunque ha diritto al risarcimento del danno materiale e personale, incluso il danno morale, subito a causa di un atto amministrativo o di un atto di fatto di un'autorità».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 10 Come risulta dalla decisione di rinvio, il 28 novembre 2010, il sig. Zakaria prendeva un aereo da Beirut (Libano) a Copenaghen (Danimarca) con scalo a Riga (Lettonia). Il documento di identità di cui disponeva il sig. Zakaria era un titolo di viaggio come rifugiato palestinese emesso dalla Repubblica libanese. L'interessato aveva ottenuto, il 27 novembre 2008, un permesso di soggiorno permanente in Svezia dove, secondo quanto dichiara, viveva da dieci anni ed aveva avviato il procedimento per ottenere la cittadinanza di tale Stato membro. Egli si recava a Copenaghen poiché era domiciliato a Lund (Svezia), città più comodamente e rapidamente raggiungibile da Copenaghen.

- 11 All'aeroporto di Riga le guardie di frontiera controllavano il documento d'identità del sig. Zakaria e alla fine gli consentivano di entrare in Lettonia e nel territorio degli Stati aderenti alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19), firmata a

Schengen il 19 giugno 1990. A giudizio del sig. Zakaria, tuttavia, il controllo era stato effettuato in modo irrispettoso, provocatorio e offensivo per la dignità umana. A causa dei tempi richiesti da detto controllo, l'interessato perdeva l'aereo diretto a Copenaghen.

- 12 Contestando il comportamento tenuto dalle guardie di frontiera nel corso del controllo frontaliero e ritenendo che tale comportamento gli avesse causato un danno morale, il sig. Zakaria presentava un reclamo al comandante delle guardie di frontiera, chiedendo un risarcimento dell'importo di LVL 7 000.
- 13 La decisione n. 25 emessa il 28 febbraio 2011 da tale comandante ammetteva la legittimità di tali atti e dell'atto amministrativo emanato in conseguenza di essi, cioè l'autorizzazione per il sig. Zakaria, persona in transito, ad entrare nel territorio della Repubblica di Lettonia, Stato membro parte contraente di detta convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Al contrario, la domanda dell'interessato, nella parte in cui riguardava la concessione di un risarcimento, non veniva accolta.
- 14 Il sig. Zakaria si rivolgeva all'administratīvā rajona tiesa (tribunale amministrativo distrettuale) chiedendo che fosse dichiarata l'illegittimità degli atti di fatto della guardia di frontiera e che gli venisse versato un risarcimento dei danni personali e morali, valutato nell'importo di LVL 7 000.
- 15 Con decisione del 29 marzo 2011, l'administratīvā rajona tiesa respingeva il ricorso del sig. Zakaria in quanto irricevibile sotto il profilo della procedura amministrativa. La decisione era fondata sugli argomenti esposti in prosieguo.
- 16 A parere di tale giudice, l'articolo 20 della legge sull'immigrazione prevede che lo straniero cui sia stato negato l'ingresso in Lettonia ha il diritto di presentare reclamo, presso la rappresentanza diplomatica, contro la decisione di diniego di ingresso, entro 30 giorni dall'adozione di tale decisione. Il comandante delle guardie di frontiera o il funzionario da esso autorizzato esaminano il reclamo e la loro decisione non è impugnabile.
- 17 In mancanza di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale contro un diniego di autorizzazione all'ingresso in Lettonia, la domanda di accertamento di un vizio di procedura commesso nel corso di un procedimento di adozione di una decisione di autorizzazione all'ingresso in tale Stato membro non potrebbe neanche essere esaminata da un organo giurisdizionale.
- 18 Una domanda di risarcimento non potrebbe essere considerata come una domanda distinta, poiché sarebbe inscindibile dalla domanda principale. Di conseguenza, in mancanza di domanda principale, la domanda di risarcimento per danni morali e personali non sarebbe ricevibile e dovrebbe essere anch'essa respinta.
- 19 Il sig. Zakaria proponeva ricorso contro la decisione dell'administratīvā rajona tiesa. L'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale) confermava la motivazione contenuta in tale decisione. Quest'ultimo giudice ammetteva tuttavia che, se il sig. Zakaria riteneva che le guardie di frontiera avessero leso il suo onore e la sua dignità facendo sorgere il diritto ad un risarcimento, egli era legittimato a proporre una domanda di risarcimento dinanzi ad un organo giurisdizionale.
- 20 Il sig. Zakaria proponeva allora ricorso contro la decisione dell'Administratīvā apgabaltiesa dinanzi all'Augstākās tiesas Senāts (Senato della Corte suprema). Con tale ricorso egli non perseguirebbe la riforma della decisione di autorizzazione all'ingresso nel territorio lettone, ma contesterebbe piuttosto gli atti di fatto delle guardie di frontiera, commessi al momento dell'adozione della decisione ma non collegati ad essa. Inoltre, egli sostenerrebbe che tali atti di fatto rientrano nella definizione contenuta nell'articolo 89 del codice di procedura amministrativa.

- 21 L'Augstākās tiesas Senāts, giudice remittente, sostiene che, in mancanza di mezzi di ricorso contro la decisione del comandante delle guardie di frontiera dinanzi ad un giudice amministrativo e in considerazione del fatto che il ricorso del sig. Zakaria è diretto contro atti commessi nel corso di un procedimento amministrativo, la domanda di risarcimento non può essere esaminata nell'ambito di un procedimento civile. Tuttavia, tale giudice esprime dubbi sulla compatibilità con le disposizioni dell'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 delle norme nazionali che ostano alla presentazione di un ricorso contro una decisione dinanzi ad un giudice o ad un'istituzione che, a livello istituzionale e funzionale, garantisca un esame indipendente ed oggettivo del ricorso.
- 22 Analogamente, tale giudice esprime dubbi quanto al fatto che l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 garantisca un diritto di ricorso esclusivamente nel caso in cui la persona si veda rifiutare l'ingresso nel territorio dello Stato interessato, e ritiene che una persona sia legittimata a contestare le violazioni commesse nel corso del procedimento, in particolare le lesioni alla dignità umana, anche quando il contenuto della decisione amministrativa sia favorevole.
- 23 Alla luce di tali elementi, l'Augstākās tiesas Senāts ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 (...) contempli il diritto della persona di presentare ricorso non solo contro il provvedimento di diniego di ingresso nel paese, ma anche contro le violazioni commesse nel corso del procedimento di adozione della decisione con cui si autorizza l'ingresso.
 - 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se la citata norma imponga allo Stato membro, tenuto conto delle disposizioni del considerando 20 e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 562/2006, nonché dell'articolo 47 della Carta (...), l'obbligo di garantire un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale.
 - 3) In caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta negativa alla seconda questione, se l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 imponga allo Stato membro, tenuto conto delle disposizioni del considerando 20 e dell'articolo 6, paragrafo 1, dello stesso regolamento, nonché dell'articolo 47 della Carta (...), l'obbligo di garantire un ricorso effettivo dinanzi ad un'istituzione che, dal punto di vista istituzionale e funzionale, offra le stesse garanzie di un organo giurisdizionale».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 24 Il governo lettone e la Commissione hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte. Il sig. Zakaria, che non ha presentato in prima persona osservazioni scritte e per conto del quale non sono state presentate osservazioni, ha chiesto di poterle presentare nel corso della fase orale del procedimento, precisando che intendeva descrivere come si era svolto l'incidente di cui trattasi nel procedimento principale e che i suoi interessi erano rappresentati dal Latvijas Cilvektiesību centrs (Centro lettone per i diritti dell'uomo).
- 25 In conformità dell'articolo 76, paragrafo 2, del suo regolamento di procedura, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte può decidere di non tenere un'udienza di discussione qualora essa giudichi, a seguito della lettura delle memorie o delle osservazioni depositate durante la fase scritta del procedimento, di essere sufficientemente edotta per statuire. In conformità del paragrafo 3 di detto articolo 76, tale disposizione non è applicabile quando una domanda di udienza di discussione è stata presentata, in modo motivato, da uno degli interessati menzionati all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea che non ha partecipato alla fase scritta del procedimento.

- 26 Non risulta né dalla decisione di rinvio né dal fascicolo presentato alla Corte che il sig. Zakaria sia stato rappresentato dinanzi al giudice del rinvio dal Latvijas Cilvektiesību centrs. Così, non è accertato che tale ente sia abilitato a rappresentare i singoli ai sensi delle norme di diritto processuale lettone applicabili, come prevede l'articolo 47, paragrafo 2, del regolamento di procedura.
- 27 La Corte ha pertanto invitato il sig. Zakaria a confermare di aver dato mandato al Latvijas Cilvektiesību centrs per rappresentarlo dinanzi alla Corte ed a precisare, in primo luogo, se tale ente è autorizzato, ai sensi del diritto lettone, a rappresentare i singoli dinanzi ai giudici nazionali e, in secondo luogo, se sarà il rappresentante di tale centro a prendere la parola all'udienza di discussione. Poiché il sig. Zakaria non ha risposto entro il termine fissato dalla Corte e nessun altro interessato tra quelli elencati all'articolo 23 dello Statuto della Corte ha chiesto l'apertura della fase orale del procedimento, la Corte ha rinunciato ad organizzare l'udienza di discussione, ritenendo di essere sufficientemente edotta per statuire.

Osservazione preliminare

- 28 Dalla decisione di rinvio, dall'esame del fascicolo presentato alla Corte e dalle osservazioni della Commissione risulta che le disposizioni pertinenti del diritto lettone sono oggetto di interpretazioni divergenti per quanto riguarda la possibilità di contestare in giudizio gli atti di fatto delle guardie di frontiera e di ottenere il risarcimento del danno personale e morale che tali atti potrebbero aver causato ad una persona, nel caso in cui sia stata adottata una decisione amministrativa favorevole, cioè un'autorizzazione di ingresso nel territorio lettone.
- 29 A tale proposito, occorre rammentare che, come risulta da costante giurisprudenza, quando la Corte risponde ad una questione pregiudiziale posta da un giudice di uno Stato membro in conformità dell'articolo 267 TFUE, non è competente ad interpretare il diritto interno di tale Stato membro (v., in particolare, sentenze del 12 ottobre 1993, Vanacker e Lesage, C-37/92, Racc. pag. I-4947, punto 7; del 20 ottobre 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal e a., C-511/03, Racc. pag. I-8979, punto 25, nonché del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, Racc. pag. I-8613, punto 34).
- 30 È in considerazione di tale elemento e dell'incertezza in merito al contenuto esatto del diritto processuale lettone che la Corte si adopererà per fornire all'Augstākās tiesas Senāts gli strumenti per interpretare il diritto dell'Unione, che gli consentano di valutare la compatibilità delle norme di diritto interno con la normativa dell'Unione.

Sulle questioni pregiudiziali

- 31 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 preveda che una persona abbia il diritto di presentare ricorso non solo contro un diniego di ingresso nel territorio di uno Stato membro, ma anche contro le violazioni commesse nel corso del procedimento di adozione della decisione con cui si autorizza tale ingresso. Con la sua seconda e terza questione, tale giudice chiede se, in caso di risposta affermativa alla prima questione, la disposizione summenzionata imponga allo Stato membro di garantire la possibilità di esperire un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un'istituzione che, dal punto di vista istituzionale e funzionale, offra le stesse garanzie di un organo giurisdizionale.
- 32 Occorre esaminare tali questioni congiuntamente.
- 33 Per quanto riguarda l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006, esso prevede che le persone cui è stato rifiutato l'ingresso possano proporre un ricorso contro detta decisione. Secondo tale disposizione, i ricorsi sono disciplinati dal diritto nazionale.

- 34 Si deve aggiungere che l'articolo 13 del regolamento n. 562/2006 è interamente dedicato alle questioni relative al diniego di ingresso.
- 35 Come hanno rilevato il governo lettone e la Commissione, l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di predisporre mezzi di ricorso soltanto contro le decisioni di diniego di ingresso.
- 36 D'altra parte, risulta che né il ricorrente nel procedimento principale né il giudice del rinvio hanno rimesso in discussione la validità di tale disposizione.
- 37 Con la sua seconda e terza questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006, letto in combinato disposto con il considerando 20 di tale regolamento e con l'articolo 6, paragrafo 1, di quest'ultimo, nonché con l'articolo 47 della Carta, preveda l'obbligo per uno Stato membro di garantire la possibilità di esperire un ricorso contro le asserite violazioni commesse nel corso della procedura di adozione della decisione con cui si autorizza l'ingresso, vuoi dinanzi ad un organo giurisdizionale, vuoi dinanzi ad un'istituzione che presenti, a livello istituzionale e funzionale, le stesse garanzie di un organo giurisdizionale.
- 38 Poiché le due questioni di cui trattasi sono state poste esclusivamente per il caso in cui la risposta alla prima questione fosse positiva, cioè per il caso in cui l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 prevedesse il diritto di proporre ricorso non solo contro il diniego di ingresso, ma anche contro le violazioni allegate dal ricorrente e descritte al punto 11 della presente sentenza, non occorre darvi risposta.
- 39 In ogni caso, la decisione di rinvio non contiene informazioni sufficienti sul procedimento principale, in particolare sui fatti in discussione, affinché la Corte possa stabilire la pertinenza dell'articolo 6 del regolamento n. 562/2006 ai fini dell'esame di tale controversia. Di conseguenza, la Corte non è in grado di stabilire se la situazione del ricorrente nel procedimento principale sia disciplinata dal diritto dell'Unione a termini dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, secondo cui le disposizioni della medesima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 5 ottobre 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, Racc. pag. I-8965, punto 51, e dell'8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, punti 79-81).
- 40 È compito del giudice del rinvio stabilire, sulla base delle circostanze del procedimento principale, se la situazione del ricorrente in detto procedimento rientri nel diritto dell'Unione e, in tal caso, se un diniego di riconoscere a detto ricorrente il diritto di proporre ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale violi l'articolo 47 della Carta. A tale proposito, occorre rammentare che le guardie di frontiera che esercitano le loro funzioni, ai sensi dell'articolo 6 di detto regolamento, sono tenute, in particolare, a rispettare pienamente la dignità umana. È compito degli Stati membri prevedere nel loro ordinamento interno i mezzi di ricorso adeguati per assicurare, nel rispetto dell'articolo 47 della Carta, la protezione delle persone che fanno valere i diritti loro attribuiti dall'articolo 6 del regolamento n. 562/2006.
- 41 Per contro, se tale giudice ritiene, alla luce della risposta fornita dalla Corte alla prima questione, che tale situazione non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, dovrà procedere ad un esame di quest'ultima alla luce del diritto nazionale, considerando altresì la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, di cui tutti gli Stati membri sono parti contraenti (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2011, *Dereci e a.*, C-256/11, Racc. pag. I-11315, punti 72 e 73).
- 42 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006 prevede l'obbligo per gli Stati membri di predisporre un mezzo di ricorso soltanto contro le decisioni di diniego di ingresso nel loro territorio.

Sulle spese

- 43 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) prevede l'obbligo per gli Stati membri di predisporre un mezzo di ricorso soltanto contro le decisioni di diniego d'ingresso nel loro territorio.

Firme