Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

10 gennaio 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Non luogo a statuire»

Nella causa C-169/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda), con decisione del 23 febbraio 2018, pervenuta in cancelleria il 2 marzo 2018, nel procedimento

Atif Mahmood,

Shabina Atif,

Mohammed Ahsan,

Mohammed Haroon,

Nik Bibi Haroon,

Noor Habib e altri

contro

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

LA CORTE (Prima Sezione)

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta (relatrice), vicepresidente, A. Rosas, L. Bay Larsen e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per A. Mahmood e S. Atif, da U. O'Brien e C. Sinnott, solicitors, C. O'Dwyer, SC, nonché da D. Leonard, BL;

* Lingua processuale: l'inglese.

– per M. Ahsan, da U. O'Brien e C. Sinnott, solicitors, C. O'Dwyer, SC, nonché da S. Michael Haynes, barrister;

– per M. Haroon e N.B. Haroon, da S. Kirwan, solicitor, M. Lynn, SC, nonché da A. Lowry, BL;

– per N. Habib, da E. Larney, solicitor, nonché da M. Lynn, SC, e A. Lowry, BL,

– per l'Irlanda, da M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da M. Collins, SC, e da S. Kingston, BL;

– per il governo tedesco, da T. Henze e R. Kanitz, in qualità di agenti;

– per il governo del Regno Unito, da S. Brandon e R. Fadoju, in qualità di agenti, assistiti da D. Blundell, barrister;

– per la Commissione europea, da J. Tomkin e E. Montaguti, in qualità di agenti,

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34).

2 La suddetta domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone il sig. Atif Mahmood, la sig.ra Shabina Atif, il sig. Mohammed Ahsan, il sig. Mohammed Haroon, la sig.ra Nik Bibi Haroon e il sig. Noor Habib e a. al Minister for Justice, Equality and Law Reform (Ministro della Giustizia, delle Pari opportunità e delle Riforme legislative, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro»), avente ad oggetto il termine per il trattamento delle domande di visto presentate dai familiari dei sigg. Mahmood, Ahsan, Haroon e Habib.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

3 I sigg. Mahmood, Ahsan, Haroon e Habib, cittadini britannici, hanno presentato, rispettivamente il 16 novembre 2015, il 18 marzo 2016, il 21 dicembre 2015 e il 16 dicembre 2015, un ricorso dinanzi alla High Court (Alta Corte, Irlanda) contro il Ministro in ragione dell'asserito ritardo nel trattamento delle domande di visto d'ingresso in Irlanda per i loro familiari, cittadini di Stati terzi, vale a dire della Repubblica islamica del Pakistan e della Repubblica islamica di Afghanistan.

4 A seguito dell'accoglimento di detti ricorsi da parte della High Court (Alta Corte), il Ministro presentava una serie di impugnazioni dinanzi alla Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda), la quale decideva di riunirle al fine di trattarle congiuntamente.

5 Il sig. Mahmood è un cittadino britannico avente la propria residenza abituale nel Regno Unito e coniugato dal 2013 con una cittadina pakistana, la sig.ra Atif. Intendendo recarsi in Irlanda con la moglie, il 9 luglio 2015 il sig. Mahmood ha presentato per lei presso il Consolato irlandese a Karachi (Pakistan) una domanda di visto d'ingresso. Da allora, entrambi risiedono in Pakistan, in attesa dell'esito di detta domanda.

6 Il sig. Ahsan è un cittadino britannico che lavora in Irlanda dal maggio 2015. Nel giugno 2012 ha sposato, in Pakistan, la sig.ra Malaika Gulshan, cittadina pakistana, con la quale ha avuto un figlio. Il 7 agosto 2015 la sig.ra Gulshan ha presentato presso un centro di esame a Lahore (Pakistan) una domanda di visto d'ingresso in Irlanda per sé stessa e per il figlio.

7 Il sig. Haroon è un cittadino britannico che gestisce un'attività di ristorazione rapida in Irlanda ed è coniugato dal 2013 con la sig.ra Haroon, cittadina afghana. Il 4 giugno 2015 quest'ultima ha presentato in Irlanda, per il tramite dei suoi avvocati, una domanda di visto d'ingresso in detto Stato membro a fini di ricongiungimento con il coniuge.

8 Il sig. Habib è un cittadino britannico stabilito in Irlanda dal febbraio 2015 come lavoratore autonomo. Nato in Afghanistan nel 1968, nel 1990 ha sposato la prima moglie e da tale matrimonio sono nati tre figli. Nel giugno 2015 è stata presentata una domanda di visto d'ingresso per sua madre presso l'ufficio visti dell'Irlanda ad Abu Dhabi (Emirati Arabi Uniti), mentre per due suoi figli e per quattro dei suoi nipoti sono state presentate domande di visto d'ingresso in Irlanda dal loro legale rappresentante.

9 I ricorrenti nei procedimenti principali affermano che i termini per il trattamento delle domande di visto oggetto di tali procedimenti integrano una violazione dei requisiti fissati dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

10 Per contro, a giudizio del Ministro, il termine per il trattamento delle domande di visto considerate non è, anzitutto, irragionevole, dal momento che si giustifica alla luce della necessità di compiere verifiche e controlli finalizzati a individuare frodi, abusi di diritto e casi di matrimoni fittizi. A questo proposito, il Ministro sottolinea l'esistenza, in Irlanda e nel Regno Unito, di reti criminali volte ad agevolare i matrimoni fittizi e società commerciali che facilitano l'entrata in Irlanda di cittadini dell'Unione unicamente per creare in modo artificioso l'obbligo di conferire diritti sanciti dal diritto dell'Unione.

11 Il Ministro ritiene poi che il termine per il trattamento delle domande di visto in esame nel procedimento principale non sia irragionevole nella misura in cui esso è giustificato dalla necessità di effettuare approfonditi controlli di sicurezza al fine di escludere il rischio di minaccia terroristica quando le persone interessate provengono da Stati terzi che suscitano preoccupazioni specifiche, come nel caso di specie.

12 Infine, il Ministro sottolinea il marcato aumento delle domande di visto presentate da congiunti di cittadini dell'Unione stabiliti in tali Stati terzi. Tra il 2013 e il 2015, il volume sarebbe aumentato del 1 417% e il numero di domande sarebbe passato da 663 nel 2013 a 10 062 nel 2015. Tale inatteso incremento giustifica, secondo il Ministro, un allungamento dei tempi di trattamento delle domande di visto.

13 Il Ministro afferma peraltro che i ricorrenti nei procedimenti principali non si possono avvalere dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 fintantoché non siano stati compiuti i controlli e le verifiche. A suo parere, prima di poter invocare la suddetta disposizione, il richiedente il visto per un familiare di un cittadino dell'Unione è tenuto a dimostrare l'esistenza di una relazione effettiva che renda il familiare cittadino di uno Stato terzo idoneo a ottenere un diritto di soggiorno.

14 Il giudice del rinvio ritiene che occorra respingere detto argomento difensivo, posto che la questione reale è se i ritardi nel trattamento di domande di visto d'ingresso come quelle oggetto dei procedimenti principali integrino una violazione della disposizione succitata e se possano essere giustificati sulla base delle circostanze evocate.

15 A parere del giudice del rinvio, un ritardo fino a due anni nel trattamento di una domanda di visto d'ingresso integra, in linea di principio, una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Inoltre, egli dubita che un siffatto ritardo possa essere giustificato in ragione delle motivazioni addotte dal Ministro, considerato che, se così fosse stato, il legislatore dell'Unione l'avrebbe espressamente previsto nella succitata direttiva.

16 Inoltre, il giudice del rinvio osserva che circa 7 300 domande di visto sono attualmente pendenti dinanzi al Ministro e che la definizione della causa sottopostagli inciderà su ciascuna di esse.

17 In tale contesto, la Court of Appeal (Corte d'appello) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, fatte salve le potenziali giustificazioni esposte nelle questioni seconda, terza e quarta, uno Stato membro violi l'obbligo di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE di rilasciare un visto il più rapidamente possibile al coniuge e ai familiari di un cittadino dell'Unione che eserciti diritti di libera circolazione nello Stato membro di cui trattasi o che intenda esercitare tali diritti, allorché i ritardi nel trattare siffatta domanda sono superiori a 12 mesi.

2) Se, ferma restando la prima questione, i ritardi, nel trattare o nel decidere altrimenti su una domanda di visto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, derivanti dalla necessità di garantire, in particolare mediante controlli dei precedenti personali, che la domanda non sia fraudolenta o non costituisca un abuso di diritto, ivi compresa l'ipotesi di matrimonio fittizio, siano [giustificabili], ai sensi dell'articolo 35 della direttiva [2004/38] o altrimenti, e non costituiscano quindi una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2[, di detta direttiva].

3) Se, ferma restando la prima questione, i ritardi, nel trattare o nel decidere altrimenti su una domanda di visto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, derivanti dalla necessità di svolgere accurati controlli dei precedenti personali e di sicurezza su persone provenienti da determinati paesi terzi a causa di specifici problemi di sicurezza riguardanti i viaggiatori provenienti da detti paesi terzi, siano giustificabili, ai sensi dell'articolo 27 o dell'articolo 35 della direttiva [2004/38] o altrimenti, e non costituiscano quindi una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2[, di detta direttiva].

4) Se, ferma restando la prima questione, i ritardi, nel trattare o nel decidere altrimenti su una domanda di visto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, derivanti da un aumento improvviso e inatteso di domande siffatte provenienti da determinati paesi terzi che si ritiene presentino problemi concreti di sicurezza, siano giustificabili e non costituiscano quindi una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2[, della direttiva 2004/38]».

Procedimento dinanzi alla Corte

18 Durante la fase scritta del procedimento, l'Irlanda ha osservato che le domande di visto controverse nei procedimenti principali sono state oggetto di decisioni di diniego nel marzo 2017. I ricorsi presentati avverso dette decisioni sono stati respinti, rispettivamente, nel luglio 2017 per quanto concerne la moglie del sig. Mahmood, nel dicembre 2017 per quanto concerne la moglie e i figli del sig. Ahsan, nel febbraio 2018 quanto alla moglie del sig. Haroon e nel gennaio 2018 in relazione alla madre, ai due figli e ai quattro nipoti del sig. Habib.

19 A seguito del ricevimento delle suddette informazioni, in applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, con lettera del 18 ottobre 2018 la cancelleria della Corte ha invitato il giudice del rinvio a comunicare alla Corte se il procedimento principale fosse ormai privo di oggetto o se la risposta della Corte continuasse ad essere necessaria per addivenire a una definizione della controversia dinanzi ad esso pendente.

20 Con lettera dal 31 ottobre 2018, il giudice del rinvio ha risposto che, benché la risposta della Corte non fosse più necessaria per i ricorrenti nei procedimenti principali, egli intendeva comunque mantenere la domanda di pronuncia pregiudiziale dal momento che una siffatta risposta avrebbe avuto ripercussioni su migliaia di pratiche in corso di trattamento.

Sul rinvio pregiudiziale

21 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti (ordinanza del 15 novembre 2017, Aranyosi, C-496/16, non pubblicata, EU:C:2017:866, punto 22).

22 Risulta sia dal tenore letterale sia dall'impianto sistematico dell'articolo 267 TFUE che il procedimento pregiudiziale presuppone la pendenza dinanzi ai giudici nazionali di un'effettiva controversia, nell'ambito della quale essi dovranno emettere una pronuncia che possa tener conto della sentenza pregiudiziale della Corte (ordinanza del 3 marzo 2016, Euro Bank, C-537/15, non pubblicata, EU:C:2016:143, punto 32).

23 Infatti, la ratio del rinvio pregiudiziale non consiste nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia (ordinanza del 3 marzo 2016, Euro Bank, C-537/15, non pubblicata, EU:C:2016:143, punto 33).

24 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio emerge che la controversia principale verteva sull'asserito ritardo del Ministro nel trattamento delle domande di visto in questione e che essa era finalizzata a far sì che gli fosse ingiunto di pronunciarsi su di esse.

25 Orbene, nella misura in cui le domande di visto controverse nell'ambito dei procedimenti principali sono state tutte oggetto di decisioni di rigetto impugnate mediante azioni giudiziarie che non hanno avuto accoglimento, e nella misura in cui il giudice del rinvio ha precisato che i ricorrenti nei procedimenti principali non possono più beneficiare della risposta che sarà fornita dalla Corte, come emerge dai punti 18 e 20 della presente ordinanza, la controversia principale è diventata priva di oggetto e non è quindi più necessario rispondere alle questioni sottoposte.

26 Pertanto, anche in assenza di un ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale da parte del giudice del rinvio, cui spetta, in via di principio, trarre le conseguenze delle decisioni di diniego dei visti e, in particolare, concludere che occorre mantenere immutata, modificare o revocare la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, si deve, nella specie, constatare che non occorre rispondere a detta domanda (v., in tal senso, ordinanza del 24 marzo 2009, Nationale Loterij, C-525/06, EU:C:2009:179, punto 11).

Sulle spese

27 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 (Prima Sezione) così provvede:

Non vi è luogo a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda) con decisione del 23 febbraio 2018, nella causa C-169/18.

Firme