

Causa C-519/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

15 ottobre 2020

Giudice del rinvio:

Amtsgericht Hannover (Germania)

Data della decisione di rinvio:

12 ottobre 2020

Interessato e ricorrente:

K

Richiedente e interveniente:

Landkreis Gifhorn (Germania)

Oggetto del procedimento principale

Stabilire che l'ordinanza dell'Amtsgericht (Tribunale circoscrizionale, Germania) ha violato i diritti dell'interessato in quanto ha disposto il trattenimento ai fini dell'allontanamento per il periodo dal 25 settembre 2020 al 2 ottobre 2020

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione europea, in particolare della direttiva 2008/115: articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»)

Questioni pregiudiziali

1. Se il diritto dell'Unione e in particolare l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2008/115/CE debbano essere interpretati nel senso che un giudice nazionale che decide in merito al trattenimento ai fini dell'allontanamento deve effettuare un riesame caso per caso delle condizioni previste da tale disposizione,

in particolare che persista la situazione anomala, qualora il legislatore nazionale, fondandosi sull'articolo 18, paragrafo 1, abbia adottato una normativa nazionale in deroga alle condizioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1.

2. Se il diritto dell'Unione e in particolare l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che consente, in via temporanea fino al 1° luglio 2022, di sistemare le persone trattenute in attesa di allontanamento in un istituto penitenziario, nonostante nello Stato membro siano disponibili appositi centri di permanenza temporanea e non sussista alcuna situazione di emergenza ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE che lo renda assolutamente necessario.

3. Se l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE debba essere interpretato nel senso che non vi è alcun «apposito centro di permanenza temporanea» per trattenere persone in attesa di allontanamento per il solo motivo che

- l'«apposito centro di permanenza temporanea» è indirettamente sotto lo stesso membro del governo competente per i centri di permanenza temporanea per detenuti del circuito penale, ovvero il Ministro della Giustizia,
- l'«apposito centro di permanenza temporanea» è organizzato come una sezione di un istituto penitenziario e quindi, pur avendo una propria direttrice, è nel suo complesso sotto la direzione dell'istituto penitenziario, come le varie sezioni dello stesso.

4. In caso di risposta negativa alla terza questione:

Se l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE debba essere interpretato nel senso che vi è una sistemazione in un «apposito centro di permanenza temporanea» per persone trattenute in attesa di allontanamento nel caso in cui un istituto penitenziario istituisce una sezione speciale per la detenzione ai fini dell'allontanamento, tale sezione gestisce un sito specifico con tre edifici all'interno della recinzione perimetrale per detenuti in attesa di allontanamento e uno di detti tre edifici è temporaneamente occupato esclusivamente da detenuti del circuito penale che scontano pene detentive sostitutive o brevi e sulla cui separazione dai detenuti in attesa di allontanamento vigila l'istituto penitenziario, nonché, in particolare, ogni edificio dispone di proprie strutture (il proprio emporio di abbigliamento, la propria infermeria, la propria palestra) e, sebbene il cortile/l'area esterna sia visibile da tutti gli edifici, in ogni edificio vi è una zona separata per i detenuti, recintata da una rete metallica, in modo che non vi sia accesso diretto tra gli edifici.

Disposizioni rilevanti di diritto dell'Unione europea

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, articolo 16 («Condizioni di trattenimento»), paragrafo 1, e articolo 18 («Situazioni di emergenza»), paragrafi 1 e 3

Disposizioni nazionali rilevanti e lavori preparatori

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz; legge in materia di soggiorno, di lavoro e di integrazione degli stranieri nel territorio federale, o legge sul soggiorno degli stranieri; in prosieguo: l'«AufenthG»), articolo 62a, paragrafo 1 (nella versione vigente dal 29 luglio 2017 al 20 agosto 2019); la disposizione prevedeva quanto segue nella parte qui rilevante: «Il trattenimento ai fini dell'allontanamento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. (...)»

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (seconda legge recante miglioramento dell'attuazione dell'obbligo di lasciare il territorio; in prosieguo: la «legge modificativa») del 15 agosto 2019, articolo 1, paragrafo 22, articolo 6 e articolo 8

Relazione di accompagnamento al progetto di legge modificativa, articolo 1, paragrafo 22

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 L'autorità competente per gli stranieri del Landkreis Gifhorn (distretto di Gifhorn, Germania) (in prosieguo: la «richiedente») ha disposto l'allontanamento di un cittadino pakistano verso il Pakistan. L'interessato, obbligato a lasciare il paese, dopo aver dichiarato che non avrebbe rispettato spontaneamente tale obbligo, è scomparso e non si è più reso reperibile. L'11 agosto 2020 è stato trovato in un pullman sulla tratta Berlino-Bruxelles ed è stato arrestato. Lo stesso giorno, l'Amtsgericht (Tribunale circoscrizionale, Germania) competente ha disposto il trattenimento in attesa di allontanamento (detenzione preventiva) fino al 25 settembre 2020 incluso. Un ricorso avverso tale decisione è stato respinto dall'Amtsgericht (Tribunale circoscrizionale) il 2 settembre 2020. Il competente Landgericht (Tribunale del Land, Germania) ha rigettato il ricorso l'8 settembre 2020.
- 2 L'11 agosto 2020 l'interessato è stato trasferito nell'istituto penitenziario di Hannover (Germania), sezione di Langenhagen.
- 3 La richiedente ha avviato la procedura di acquisizione del documento sostitutivo del passaporto, per la quale, secondo le informazioni fornite dalle autorità del

Land, sono necessarie circa 6 settimane. Il 12 agosto 2020 è stato prenotato un volo per l'interessato. Il documento sostitutivo del passaporto per l'interessato, arrivato a Langenhagen a metà settembre 2020, è valido fino al 31 dicembre 2020 e contiene un'indicazione relativa alla data e al numero del volo e alla destinazione.

- 4 Il 23 settembre 2020 l'interessato è stato portato all'aeroporto di Francoforte (Germania), ma non è stato trasportato dalla compagnia aerea avendo egli palesato il suo rifiuto di volare. In tali circostanze l'unica opzione possibile era un trasporto dell'interessato con scorta di sicurezza. Per organizzare un tale trasporto la richiedente ha chiesto la proroga del trattenimento in attesa di allontanamento fino al 12 novembre 2020.
- 5 Essa ha motivato tale richiesta adducendo che per ottenere un altro documento sostitutivo del passaporto sarebbero state necessarie altre sei settimane. Un rimpatrio non accompagnato non avrebbe un esito positivo. Pertanto, sarebbe stato previsto un rimpatrio del ricorrente il 10 novembre 2020 con un volo charter delle autorità bavaresi con scorta di sicurezza.
- 6 Nella richiesta, l'autorità ha dichiarato che il luogo di detenzione per l'interessato continuerà ad essere l'istituto penitenziario di Hannover, sezione di Langenhagen.
- 7 Il giudice del rinvio così descrive l'istituto penitenziario di Hannover, sezione di Langenhagen: la sezione di Langenhagen è la sezione competente centralmente per il Land Niedersachsen (Bassa Sassonia, Germania) della sistemazione delle persone trattenute in attesa di allontanamento. In quanto tale, essa è diretta da una funzionaria del servizio penitenziario. L'intero istituto penitenziario di Hannover, che rientra in una delle carceri più grandi della Bassa Sassonia con una capienza approssimativa di più di 600 posti, è diretta da un direttore che, in quanto tale, è anche operativamente responsabile della sezione di Langenhagen. L'istituto penitenziario di Hannover e quindi anche la sezione di Langenhagen sono, come le altre carceri della Bassa Sassonia, sotto il controllo del ministero della Giustizia, che è diretto dal Ministro della Giustizia.
- 8 Il sito si trova ai margini della città di Langenhagen. Si tratta di un'ex caserma circondata da un alto recinto in rete metallica. Sul terreno della sezione si trovano tre edifici a due piani aventi circa le stesse dimensioni. Le finestre sono sbarrate. Accanto a uno degli edifici c'è un altro piccolo edificio e un passaggio per veicoli a motore, che viene utilizzato come ingresso per i visitatori e il personale dell'istituto e per l'entrata e l'uscita dei veicoli. Al centro dei tre edifici c'è un cortile simile a un parco con alberi, ma chiuso e non utilizzato. Davanti ad ogni edificio c'è un'area recintata alla quale i detenuti in attesa di allontanamento hanno accesso per due ore al giorno. Attualmente, vi possono essere sistemati fino a 48 detenuti in attesa di allontanamento (42 uomini e 6 donne). Uno degli edifici (Edificio 1) accoglie detenuti maschi. L'altro edificio (Edificio 2) è utilizzato per le donne e per altri detenuti maschi, a seconda dell'occupazione. I detenuti possono ricevere una visita al giorno, trascorrere all'aperto diverse ore, avere

accesso a internet e possedere telefoni cellulari. Le camere sono occupate esclusivamente su base individuale; su richiesta, è possibile sistemarvi più persone. Nel periodo dal 25 settembre 2020 al 2 ottobre 2020, l'Edificio 3 è stato utilizzato per detenuti del circuito penale che scontavano una pena detentiva sostitutiva o breve fino a tre mesi. L'istituto penitenziario vigilava sulla separazione tra i detenuti che quindi erano alloggiati in edifici separati senza accesso diretto tra di loro.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 9 Il giudice del rinvio ritiene l'interpretazione del diritto dell'Unione rilevante al fine di decidere se il provvedimento di trattenimento per il periodo dal 25 settembre 2020 al 2 ottobre 2020 fosse legittimo.
- 10 Secondo il giudice del rinvio, il trattenimento in attesa di allontanamento non avrebbe dovuto essere disposto se era prevedibile che sarebbe stato eseguito in violazione della disposizione dell'articolo 62a, paragrafo 1, dell'AufenthG, che deve essere interpretata alla luce dell'articolo 16, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2008/115.
- 11 Secondo il giudice del rinvio, la sistemazione dell'interessato nella sezione di Langenhagen nel periodo dal 25 settembre 2020 al 2 ottobre 2020 avrebbe violato la disposizione di cui all'articolo 62a, paragrafo 1, dell'AufenthG. Questo perché il trattenimento in attesa di allontanamento non è stato effettuato in un «apposito centro di permanenza temporanea». Nel periodo tra il 25 settembre 2020 e il 2 ottobre 2020, la sezione di Langenhagen dell'istituto penitenziario di Hannover non era più un tale «apposito centro di permanenza temporanea», in quanto il sito accoglieva sia persone trattenute in attesa di allontanamento (il ricorrente nell'Edificio 1) sia detenuti del circuito penale (nell'Edificio 3). L'esistenza di un «apposito centro di permanenza temporanea» richiede la separazione spaziale e organizzativa dagli istituti penitenziari del circuito penale. Una siffatta separazione non esisteva nel periodo in questione. I tre edifici si trovano infatti nelle immediate vicinanze l'uno dell'altro e sono raggiungibili solo attraverso un'area d'ingresso comune, ossia attraverso il suddetto passaggio per veicoli a motore. Nonostante la sezione di Langenhagen per detenuti in attesa di allontanamento abbia una propria direttrice, vi è impiegato lo stesso personale penitenziario sia per i detenuti del circuito penale, che per i detenuti in attesa di allontanamento. Anche se le particolari competenze del personale penitenziario in materia di sorveglianza, assistenza e trattamento dei detenuti (per un periodo di tempo più lungo) possono essere un motivo importante per l'inquadramento di un centro di detenzione ai fini dell'allontanamento nell'amministrazione penitenziaria, il giudice del rinvio ritiene tuttavia che siano necessarie misure per garantire una sufficiente separazione spaziale e organizzativa tra i detenuti del circuito penale e i detenuti in attesa di allontanamento.

- 12 Secondo una propria interpretazione del diritto dell'Unione, il giudice del rinvio porrebbe a fondamento della sua decisione l'articolo 62a, paragrafo 1, dell'AufenthG nella versione vigente dal 29 luglio 2017 al 20 agosto 2019. Tuttavia, tale disposizione è stata modificata dall'articolo 1, paragrafo 22, della legge modificativa in modo tale da rendere ammissibile la sistemazione anzidetta. Secondo il giudice del rinvio, la modifica apportata da tale legge non è però conforme all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, alla quale il legislatore nazionale non poteva derogare.
- 13 È vero che, al momento dell'adozione della legge di modifica, il legislatore nazionale si è richiamato all'esistenza di una situazione di emergenza ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2008/115. Tuttavia, a prescindere dalla questione se tale situazione di emergenza sussistesse al momento dell'adozione della legge di modifica, essa dovrebbe continuare ad esistere ancora oggi. Anche se sembrano plausibili un sovraccarico della capacità dei centri di permanenza (del circuito penale) a causa della pandemia Covid-19 e la conseguente maggiore necessità di spazio e di distanziamento nei centri di detenzione, tale sovraccarico non può essere ascritto ad un numero eccezionalmente elevato di cittadini di paesi terzi. Neanche la relazione di accompagnamento al progetto di legge modificativa descrive in maniera convincente una situazione di emergenza.
- 14 Poiché l'intenzione del legislatore, nell'adottare la legge di modifica, è di derogare all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, richiamando l'esistenza di una situazione di emergenza ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, si pone, innanzi tutto, la prima questione se il giudice adito in merito al provvedimento di trattenimento debba esso stesso accertare l'esistenza di una situazione di emergenza in ogni procedimento relativo a un provvedimento di trattenimento ai fini di allontanamento, o se debba accettare la determinazione del legislatore senza procedere ad un proprio esame caso per caso.
- 15 Qualora il giudice stesso che ha disposto il trattenimento dovesse convincersi dell'esistenza di una situazione di emergenza, il giudice del rinvio non riterrebbe sussistenti i presupposti per una tale situazione, cosicché si porrebbe quindi la seconda questione se la legge di modifica debba essere disapplicata sulla base dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.
- 16 In caso di risposta affermativa anche a tale questione, si porrebbe la questione dell'interpretazione della formula «apposito centro di permanenza temporanea». La terza questione intende chiarire se si debba escludere che un centro di detenzione ai fini di allontanamento possa essere considerato un «apposito centro di permanenza temporanea» semplicemente per il fatto che fa parte dell'amministrazione penitenziaria da un punto di vista organizzativo. In caso di risposta negativa, la quarta questione è intesa a chiarire quali siano in concreto i requisiti che devono essere soddisfatti da un «apposito centro di permanenza temporanea» e in particolare se l'utilizzo di un edificio per detenuti del circuito penale all'interno di una recinzione attorno a un sito osti alla sua definizione come

«apposito centro di permanenza temporanea» per persone trattenute in attesa di allontanamento.

DOCUMENTO DI LAVORO