

Causa C-673/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

11 settembre 2019

Giudice del rinvio:

Raad van State (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

4 settembre 2019

Ricorrenti:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Ricorso proposto avverso tre sentenze del rechtbank Den Haag (tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) sulla questione se tre stranieri siano stati legittimamente trattenuti, in applicazione dell'articolo 59, paragrafo 2, del Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri), senza una previa decisione di rimpatrio, al fine di garantirne la partenza per altri Stati membri dell'Unione europea, dove essi godono di protezione internazionale.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Applicabilità della 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 (in prosieguo: la «direttiva sul rimpatrio»), qualora l'obiettivo sia la partenza per un

altro Stato membro invece dell'allontanamento verso un paese terzo. Ove la direttiva sia applicabile, interpretazione delle condizioni per l'applicazione delle disposizioni nazionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva sul rimpatrio. Articolo 267 TFUE.

Questione pregiudiziale

Se la 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 (GU 2008, L 348), e segnatamente i suoi articoli 3, 4, 6 e 15, ostino a che uno straniero, che gode di protezione internazionale in un altro Stato membro dell'Unione, venga trattenuto in forza di disposizioni nazionali, posto che l'obiettivo di detto trattenimento è l'allontanamento verso un altro Stato membro e per tale motivo era stata prima disposta la partenza per il territorio di detto Stato membro, ma poi non è stata adottata una decisione di rimpatrio.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

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 (la direttiva sul rimpatrio): considerando 2 e 5, articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 15

Raccomandazione della Commissione (UE) 2017/2338, del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (GU 2017, L 339, pag. 83).

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri; in prosieguo: il «Vw»): articoli 59, 62a, 63 e 106

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circolare del 2000 sugli stranieri, in prosieguo: la «Vc 2000»): paragrafo A3/2

Breve esposizione dei fatti e procedimento principale

- 1 Gli stranieri M, A e T, cittadini di paesi terzi, hanno tutti presentato nei Paesi Bassi una domanda di protezione internazionale. Lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla giustizia e alla sicurezza, in prosieguo: lo «Staatssecretaris») ha dichiarato irricevibili dette domande con decisioni, rispettivamente, del 28 febbraio 2018, 9 ottobre 2018 e 13 giugno 2018, giacché gli stranieri avevano già uno status valido di rifugiati in un altro Stato membro

dell'Unione. In dette decisioni lo Staatssecretaris ha ingiunto agli stranieri interessati, in forza dell'articolo 62a, paragrafo 3, del Vreemdelingenwet 2000 (con il quale è stato recepito nel diritto dei Paesi Bassi l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sul rimpatrio) di recarsi immediatamente nel territorio dello Stato membro dove godevano di protezione internazionale, indicando che rischiavano l'allontanamento se non avessero rispettato detta prescrizione. Gli stranieri non hanno osservato la prescrizione. Quindi lo Staatssecretaris li ha trattenuti, rispettivamente il 28 settembre 2018, il 22 novembre 2018 e il 25 ottobre 2018, in forza dell'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000, al fine di garantirne la partenza per gli Stati membri in questione.

- 2 Tutti gli stranieri hanno presentato ricorso dinanzi al rechtbank Den Haag (tribunale dell'Aia, Paesi Bassi). Nel ricorso hanno fatto valere, tra l'altro, che la misura di trattenimento è illegale in quanto manca una decisione di rimpatrio.
- 3 Nelle cause di M e A il rechtbank Den Haag (tribunale dell'Aia) ha dichiarato che lo Staatssecretaris li ha legalmente trattenuti senza prima adottare una decisione di rimpatrio, in forza dell'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000. Secondo il rechtbank, una decisione di rimpatrio non è richiesta per una misura di trattenimento fondata sull'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000. Pertanto i loro ricorsi sono stati respinti in quanto infondati.
- 4 Per contro, nella causa di T il rechtbank ha dichiarato, tra l'altro, che non è chiaro se l'articolo 59 Vw 2000 offra una base giuridica per trattenere cittadini di paesi terzi al fine di garantirne la partenza per un altro Stato membro. Ciò sarebbe possibile soltanto se il termine «rimpatrio», di cui all'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000, avesse un significato diverso da quello che ha nel resto dell'articolo 59. Secondo il rechtbank non è emerso che il legislatore avesse questa intenzione dopo la trasposizione della direttiva sul rimpatrio nell'articolo 59 Vw 2000, cosicché si deve optare per un'interpretazione restrittiva del termine «rimpatrio» nella Vw 2000, che coincide con la definizione di detto termine nella direttiva sul rimpatrio. Inoltre lo Staatssecretaris ha ommesso di trasmettere tempestivamente e integralmente alcuni documenti al rechtbank. Il trattenimento di T è pertanto illegale sin dal momento della sua imposizione.

Argomenti essenziali delle parti nella causa principale

- 5 Nell'impugnazione dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) M e A sostengono che il rechtbank ha erroneamente dichiarato che non è necessaria una decisione di rimpatrio. A loro avviso, posto che gli stranieri non hanno osservato la prescrizione di recarsi nel territorio degli altri Stati membri, lo Staatssecretaris era tenuto ad adottare una decisione di rimpatrio, ai sensi dell'articolo 62a, paragrafo 3, del Vw 2000. La mancanza di una decisione di rimpatrio determina l'illegittimità della misura di trattenimento.
- 6 Lo Staatssecretaris fa valere che l'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000 era in vigore già prima della trasposizione della direttiva sul rimpatrio e che detto articolo offre

una competenza di diritto nazionale per procedere al trattenimento. Laddove la legge non è una mera trasposizione della direttiva sul rimpatrio o offre un regime per situazioni alle quali la direttiva non è applicabile, occorre attribuire al termine «rimpatrio» il significato con cui esso è impiegato nel linguaggio corrente. Secondo lo Staatssecretaris non vi è alcun motivo per un'interpretazione restrittiva dell'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000, in cui il significato di «rimpatrio» corrisponda a quello della direttiva sul rimpatrio. Secondo lo Staatssecretaris, in forza di detto articolo, cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio dei Paesi Bassi è irregolare possono pertanto essere trattenuti per garantirne la partenza per lo Stato membro nel quale godono di un valido status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 7 L'articolo 59 Vw 2000 prevede diverse basi giuridiche per il trattenimento. Il paragrafo 1 di detto articolo rappresenta la trasposizione dell'articolo 15 della direttiva sul rimpatrio. Il paragrafo in parola offre dunque una base giuridica per il trattenimento di cittadini di paesi terzi sottoposti a procedure di rimpatrio ai sensi della direttiva, per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento. Una decisione di rimpatrio fa parte di detta procedura di rimpatrio, cosicché per il trattenimento in forza di tale disposizione è richiesta una decisione di rimpatrio. L'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000 prevede un motivo aggiuntivo per il trattenimento, che non è fondato sulla direttiva sul rimpatrio. Secondo detto paragrafo, si considera che l'interesse al mantenimento dell'ordine pubblico richieda il trattenimento se sono disponibili i documenti necessari al rimpatrio o se lo saranno a breve termine.
- 8 In udienza lo Staatssecretaris ha spiegato che esso attualmente invoca l'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000, solo a fondamento del trattenimento di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nei Paesi Bassi è irregolare che godono di protezione internazionale in un altro Stato membro, al fine di garantire la loro partenza per detto Stato membro. Inoltre esso procede al trattenimento soltanto se lo straniero non osserva la prescrizione di recarsi immediatamente nello Stato membro in questione. Sebbene, a norma dell'articolo 62a, paragrafo 3, Vw 2000 lo Staatssecretaris debba prendere una decisione di rimpatrio in caso di inosservanza della prescrizione di partire, ciò in pratica non avviene nel caso di stranieri che godono di protezione internazionale. Secondo lo Staatssecretaris, in questi casi il divieto di respingimento osta ad una decisione di rimpatrio.
- 9 La direttiva sul rimpatrio lascia spazio ai regimi nazionali per fattispecie da essa non regolate. Essa infatti non mira all'armonizzazione integrale delle norme nazionali sul soggiorno di stranieri, ma verte unicamente sull'adozione di decisioni di rimpatrio e sull'esecuzione di dette decisioni (v. sentenza della Corte del 6 dicembre 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punti 28 e 29). Pertanto il Raad van State (Consiglio di Stato) non vede motivo per limitare

l'interpretazione del termine «rimpatrio», di cui all'articolo 59, paragrafo 2, Vw 2000, alla definizione ad esso data nella direttiva sul rimpatrio.

- 10 Per poter valutare se lo Staatssecretaris abbia legittimamente trattenuto gli stranieri senza una decisione sul rimpatrio, occorre esaminare se la direttiva sul rimpatrio sia applicabile e, in tal caso, se essa consenta agli Stati membri di procedere al trattenimento di stranieri al fine di garantirne la partenza per un altro Stato membro.

Ambito di applicazione della direttiva

- 11 In base agli articoli 1 e 2, paragrafo 1, della direttiva sul rimpatrio, tale direttiva si applica al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare. Posto che nelle cause in esame l'obiettivo è la partenza per un altro Stato membro e non l'allontanamento verso un paese terzo, occorre chiedersi in che misura le norme e le procedure della direttiva sul rimpatrio debbano essere applicate nella presente situazione. Secondo il considerando 5 della direttiva sul rimpatrio, la direttiva dovrebbe introdurre norme applicabili a tutti i cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in uno Stato membro. Inoltre l'allontanamento verso un altro Stato membro non rientra nella definizione di rimpatrio, di cui all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva sul rimpatrio. Già solo per questo motivo, il fondamento per il trattenimento di cui all'articolo 15 della direttiva sul rimpatrio non si applica ai casi in esame. Se si legge il considerando 5 in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 1, della direttiva sul rimpatrio, una possibile conclusione è che detta direttiva non stabilisce norme e procedure che nel caso di specie devono essere applicate nei Paesi Bassi in caso di partenza forzata di stranieri per gli Stati membri in cui godono di protezione internazionale. In tal caso, il trattenimento di detti stranieri è disciplinato esclusivamente dal diritto nazionale.
- 12 Per contro, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sul rimpatrio stabilisce esplicitamente che gli Stati membri devono adottare una decisione di rimpatrio se un cittadino di un paese terzo, il cui soggiorno è irregolare, non osserva la prescrizione di recarsi immediatamente nello Stato membro in cui dispone di un permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione per il soggiorno. Questo regime si basa manifestamente sull'idea che un cittadino di un paese terzo, di regola, osserverà la prescrizione di recarsi immediatamente nell'altro Stato membro, perché in caso contrario rischia l'allontanamento verso il paese di origine.
- 13 Tuttavia, detto regime non può essere senz'altro applicato a cittadini di paesi terzi ai quali in un altro Stato membro è stato accordato lo status di rifugiato o quello di protezione sussidiaria. In tal caso l'allontanamento verso il paese di origine non è possibile in considerazione del divieto di respingimento, che deve essere rispettato

nell'esecuzione della direttiva sul rimpatrio, tra l'altro in forza dei suoi articoli 1 e 5.

- 14 Nelle fattispecie in esame dunque lo status di rifugiato concesso agli stranieri esclude il rimpatrio nel loro paese di origine. Non è neppure possibile il rientro in un paese di transito. Gli stranieri non hanno neppure comunicato di volersi recare in un altro paese terzo. In considerazione di ciò, non è pertanto neppure possibile adottare una decisione di rimpatrio con cui si imponga o si constati un obbligo di rimpatrio con l'obiettivo del rimpatrio nel paese di origine. Occorre chiedersi se la direttiva sul rimpatrio offra agli Stati membri la facoltà di non adottare una decisione di rimpatrio in questi casi e di trattenere gli stranieri senza decisione di rimpatrio, in vista della partenza per lo Stato membro in cui essi dispongono di uno status di rifugiato valido.

Disposizioni più favorevoli

- 15 Secondo i paragrafi 5.3 e 5.4 del Manuale sul rimpatrio, il regime generale di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sul rimpatrio è applicabile allorché un cittadino di un paese terzo rifiuta di tornare volontariamente nello Stato membro che gli ha concesso la protezione internazionale. Se non è possibile il rimpatrio o l'allontanamento verso un paese terzo e l'allontanamento del cittadino di un paese terzo verso un altro Stato membro può essere considerato come una disposizione più favorevole, la persona può essere allontanata verso lo Stato membro in cui il suo soggiorno è regolare. Il Manuale sul rimpatrio dispone che lo Stato membro che ha rilasciato il permesso in questa situazione deve accettare la ripresa in carico del cittadino del paese terzo e che le procedure relative all'allontanamento in parola sono disciplinate dal diritto nazionale.
- 16 Secondo il paragrafo 2.3 del Manuale sul rimpatrio l'espressione «più favorevoli», di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva sul rimpatrio, deve essere interpretata come più favorevole per lo straniero e non per lo Stato membro. Ciò solleva problemi nelle fattispecie in esame, giacché gli stranieri non hanno osservato la prescrizione di recarsi nello Stato membro in cui godono di protezione internazionale. Evidentemente essi preferiscono un soggiorno irregolare nei Paesi Bassi al soggiorno regolare nello Stato membro interessato. Il Raad van State (Consiglio di Stato) si chiede di quali fattori si debba tenere conto per valutare se una disposizione sia più favorevole. Al riguardo sembra ovvio non ricomprendere nella valutazione l'allontanamento verso il paese d'origine, essendo esso incompatibile con il divieto di respingimento.
- 17 Oltre alla condizione che eventuali disposizioni nazionali devono essere più favorevoli, l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva sul rimpatrio esige che esse siano compatibili con la direttiva. La questione è se una disposizione di diritto nazionale che consente il trattenimento per garantire la partenza per un altro Stato membro sia compatibile con la direttiva sul rimpatrio. Né la direttiva né il manuale sul rimpatrio offrono una soluzione.

- 18 Se il trattenimento al fine della partenza per un altro Stato membro non viene considerato come più favorevole o se non è compatibile con la direttiva sul rimpatrio e quest'ultima osta dunque al trattenimento, diventa molto più difficile costringere cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e che godono di protezione internazionale in un altro Stato membro a recarsi in detto Stato membro. In tal caso rimane soltanto l'opzione di ingiungere ripetutamente a tale straniero di recarsi nell'altro Stato membro. Ciò rende impossibile per gli stranieri di cui trattasi un'efficace politica in materia di allontanamento (obiettivo della direttiva sul rimpatrio secondo il suo considerando 2) all'interno dell'Unione.
- 19 Il Raad van State (Consiglio di Stato) scorge due possibili soluzioni. Nella prima opzione la direttiva sul rimpatrio viene interpretata nel senso che la partenza di cittadini di paesi terzi verso altri Stati membri in cui godono di protezione internazionale esula dall'ambito di applicazione della direttiva sul rimpatrio. In tal caso si applica esclusivamente il diritto nazionale. Nella seconda opzione la direttiva sul rimpatrio è invece applicabile alla situazione in esame. In questi casi si può applicare anche il diritto nazionale, ma soltanto se esso è più favorevole agli stranieri e se è compatibile con la direttiva sul rimpatrio.

DOCUMENTO D'INFORMAZIONE