

Causa C-669/23 [Zhang]ⁱ**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale presentata ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

13 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Rechtbank Limburg (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

13 novembre 2023

Ricorrente:

C

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Il ricorrente chiede un risarcimento per l'esecuzione illegittima di una misura di trattenimento a suo avviso non abolita tempestivamente.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE il giudice del rinvio chiede se dalla direttiva «rimpatrio», in combinato disposto con la Carta dei diritti fondamentali, discenda che la decisione di rimpatrio sulla quale nel procedimento principale era fondata una misura di trattenimento fosse divenuta illegittima, e segnatamente se detta decisione di rimpatrio avrebbe dovuto essere revocata immediatamente appena era emerso che l'allontanamento non avrebbe avuto esito positivo, con l'effetto che anche la misura di trattenimento avrebbe dovuto essere abolita immediatamente, e se le

ⁱ Si tratta di un nome fittizio, non corrispondente al nome di nessuna delle parti del procedimento.

condizioni di vita del ricorrente nello Stato membro di soggiorno siano rilevanti per rispondere a questa questione.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se gli articoli 3, 5, 6, 8 e 9, della direttiva rimpatrio debbano essere interpretati nel senso che soltanto qualora gli interessi e i principi menzionati all'articolo 5 della direttiva rimpatrio, che ostano all'allontanamento verso il paese di destinazione ad opera dello Stato membro, ostino parimenti a che il cittadino del paese terzo non possa¹ soddisfare volontariamente o autonomamente l'obbligo di rimpatrio partendo volontariamente per un altro paese terzo, non si può adottare una decisione di rimpatrio oppure una decisione di rimpatrio già adottata deve essere revocata o sospesa.
- 2) Se una normativa nazionale ai sensi della quale la possibilità di rivendicare il diritto a servizi basilari è collegata al soggiorno regolare, sia compatibile con l'articolo 5 della direttiva rimpatrio, in combinato disposto con i punti 12 e 24 della direttiva rimpatrio e con l'articolo 1 e l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali e, in caso affermativo, se l'esistenza di siffatta normativa debba essere presa in considerazione ai fini della questione se una decisione di rimpatrio possa essere adottata e/o mantenuta qualora il cittadino del paese terzo non possa essere allontanato.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (in prosieguo: la «Carta»), articoli 1 e 7.
- Direttiva (CE) n. 2008/115 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 rimpatrio»), considerando 2, 9, 12 e 24, articolo 3, punti 3, 4, 5, 8 e 9, articolo 5, articolo 6, paragrafi 1 e 4, e articolo 9, paragrafi 1 e 2.
- Direttiva (UE) n. 2011/95 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (in prosieguo: la «direttiva qualifiche»), articolo 12, paragrafo 2, articolo 14 paragrafo 4, lettere a) e b), articolo 17, paragrafo 1 e articolo 19, paragrafo 3, lettera a).

¹ NdT: ci si chiede se si debba intendere la questione nel senso che occorre sopprimere la doppia negazione, eliminando dunque il «non».

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (legge del 23 novembre 2000 recante completa revisione della legge sugli stranieri, in prosieguo: il «Vreemdelingenwet 2000»), articolo 10, paragrafi 1, 2 e 3.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il ricorrente è nato nel 1965 e ha la cittadinanza cinese. Egli è affetto da HIV, è sordomuto, si muove unicamente con la sedia a rotelle e soffre di una grave malattia dermatologica.
- 2 Dal 25 marzo 2017 egli soggiorna nei Paesi Bassi (dopo un primo soggiorno nel 2015 e nel 2016), dove ha presentato domanda di asilo.
- 3 Detta domanda di asilo è stata respinta con decisione del 18 settembre 2017, che valeva parimenti come decisione di rimpatrio e disponeva che il ricorrente doveva lasciare i Paesi Bassi entro quattro settimane.
- 4 Il 27 marzo 2023 il ricorrente è stato posto in stato di trattenimento al fine dell'allontanamento forzato verso la Cina, atteso che non intendeva lasciare volontariamente i Paesi Bassi e soggiornava irregolarmente nel paese.
- 5 Il 3 agosto 2023 il ricorrente è stato rilasciato a seguito dell'abolizione della misura di trattenimento, dopo che il giudice del rinvio aveva constatato che era impossibile allontanare il ricorrente verso la Cina. Il ricorrente non disponeva infatti di un passaporto valido o altro documento di identità e le autorità cinesi avevano comunicato che non gli avrebbero rilasciato un documento di viaggio. Ciononostante il resistente ha mantenuto la decisione di rimpatrio.
- 6 Le parti non concordano sulla questione se l'esecuzione della misura di trattenimento nel periodo dal 2 agosto 2023 al 3 agosto 2023 fosse legittima o meno.
- 7 In questo contesto il ricorrente ha presentato ricorso dinanzi al giudice del rinvio avverso il perdurare della misura di trattenimento e ha chiesto risarcimento del danno per il tempo in cui sarebbe stato trattenuto illegittimamente.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 Il ricorrente sostiene che la misura di trattenimento dal 2 agosto 2023 al 3 agosto 2023 è illegittima in quanto, prima che essa venisse adottata, per il resistente era già evidente che le autorità cinesi non avrebbero rilasciato un documento di viaggio al fine del suo allontanamento. In considerazione dell'impossibilità di procedere all'allontanamento, egli deve ricevere un diritto di soggiorno nei Paesi Bassi.

- 9 Il resistente sostiene che, sebbene le autorità cinesi avessero comunicato già in precedenza che non avrebbero rilasciato un documento di viaggio al ricorrente, il suo allontanamento non era per questo escluso, giacché il resistente aveva ancora cercato di ottenere la collaborazione delle autorità cinesi. Alla fine il resistente, dopo una ponderazione degli interessi, ha abolito la misura di trattenimento.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

Prima questione pregiudiziale

- 10 Secondo il giudice del rinvio, dalla direttiva rimpatrio emerge che una decisione di rimpatrio comporta un obbligo di rimpatrio. Il cittadino di paese terzo con soggiorno irregolare non deve necessariamente tornare al paese di origine, può anche partire per un paese terzo.
- 11 La questione è se l'obbligo di rimpatrio possa continuare ad esistere se lo Stato membro non deve o non può allontanare il cittadino di paese terzo. Dalla lettera e dall'economia della direttiva rimpatrio il giudice del rinvio desume che l'impossibilità di allontanare lo straniero non ha sempre l'effetto che questo non abbia più un obbligo di rimpatrio.
- 12 La direttiva rimpatrio non dispone che, se lo Stato membro non è in grado di dare esecuzione all'obbligo di rimpatrio per motivi non collegati agli interessi menzionati all'articolo 5 (l'interesse del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute del cittadino di paese terzo), l'obbligo di rimpatrio non possa essere imposto o mantenuto.
- 13 Quando uno Stato membro non può porre fine a una situazione di soggiorno irregolare, si configura uno status intermedio che secondo la Corte è incompatibile con l'obiettivo e l'economia della direttiva rimpatrio. Allorché né il cittadino di paese terzo né lo Stato membro sono in grado di soddisfare l'obbligo di rimpatrio in forza degli interessi menzionati all'articolo 5 della direttiva rimpatrio, non può essere imposta o mantenuta una decisione di rimpatrio.
- 14 Il disposto dell'articolo 5 è ulteriormente elaborato all'articolo 9 della direttiva rimpatrio. Se l'allontanamento fosse contrario al principio di non-refoulement, parimenti menzionato all'articolo 5, l'allontanamento dovrebbe essere rinviato. Il legislatore dell'Unione non ha dunque stabilito che in tal caso la decisione di rimpatrio non possa essere adottata o debba essere revocata o sospesa, o che l'obbligo di rimpatrio debba allora essere rinviato o sospeso. Questo resta dunque impregiudicato, come si evince anche dalla sentenza della Corte del 3 giugno 2021 nella causa BZ contro Westerwaldkreis. Se questa è la regola allorché si applica il principio di non-refoulement, secondo il giudice del rinvio non si capisce bene perché l'obbligo di soddisfare autonomamente l'obbligo di rimpatrio ad essi incombente non resti impregiudicato per tutti i cittadini di paesi terzi aventi soggiorno irregolare, salvo il caso in cui essi non siano in grado di

soddisfare detto obbligo a causa di uno degli interessi menzionati all'articolo 5 della direttiva rimpatrio. Il principio di non-refoulement non impedisce del resto a cittadini di paesi terzi di partire per un altro paese terzo.

- 15 Se gli interessi e i principi di cui all'articolo 5, che ostano all'allontanamento da parte dello Stato membro, non impediscono parimenti al cittadino di paese terzo di soddisfare volontariamente o autonomamente l'obbligo di rimpatrio, secondo il giudice del rinvio può e deve essere adottata una decisione di rimpatrio che comporta un obbligo di rimpatrio, ma lo Stato membro deve rinviare l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio. Nella giurisprudenza dei Paesi Bassi si dichiara di conseguenza che, se l'allontanamento non ha esito positivo poiché le autorità del paese di origine non rilasciano un documento di viaggio e il cittadino di paese terzo non dispone di un passaporto valido, l'impossibilità di allontanarlo lascia impregiudicato il suo obbligo di rimpatrio.
- 16 Tuttavia, nella sentenza del 6 luglio 2023 nella causa Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl contro A.A, la Corte ha dichiarato che l'articolo 5 della direttiva rimpatrio deve essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione di una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di paese terzo allorché è accertato che il suo allontanamento verso il paese previsto è escluso a tempo indeterminato in forza del principio di non-refoulement.
- 17 Il giudice del rinvio non comprende questa interpretazione dell'articolo 5, che sembra diametralmente opposta a quella data nella causa BZ contro Westerwaldkreis. Esso chiede pertanto alla Corte di chiarire detta interpretazione. Segnatamente, esso chiede se, diversamente da quanto disposto nella direttiva rimpatrio e diversamente da quanto sembra discendere da sentenze precedenti, l'impossibilità per lo Stato membro di dare attuazione all'obbligo di rimpatrio comporti sempre che non possa essere imposta una decisione di rimpatrio o che una decisione di rimpatrio in precedenza imposta debba essere revocata. Questo avrebbe conseguenze rilevanti per gli Stati membri e offrirebbe ai cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente nel territorio degli Stati membri e non intendono partire la possibilità di adottare un atteggiamento di attesa.
- 18 Atteso che la ratio e l'economia della direttiva rimpatrio ostano ad uno status intermedio in cui il soggiorno irregolare viene tollerato, secondo il giudice del rinvio, per effetto della menzionata interpretazione, gli Stati membri dovrebbero concedere una forma di autorizzazione di soggiorno se non si deve o non si può imporre una decisione di rimpatrio, anche se il cittadino di paese terzo in questione non soddisfa i requisiti per l'ammissione e il soggiorno. A suo avviso questa non può essere stata l'intenzione del legislatore dell'Unione in situazioni in cui il cittadino di paese terzo che soggiorna irregolarmente nel territorio dell'Unione non lascia spontaneamente il territorio dell'Unione e non può essere allontanato forzatamente per motivi estranei a quelli di cui all'articolo 5 della direttiva rimpatrio.

- 19 Inoltre i motivi di esclusione e i motivi di revoca della direttiva qualifiche, che sono fondati sulla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico nazionali, diverrebbero privi di oggetto se l'articolo 5 della direttiva rimpatrio venisse interpretato nel senso che non può essere imposta una decisione di rimpatrio allorché è accertato che l'allontanamento verso il paese di destinazione previsto è escluso a tempo indeterminato in base al principio di non-refoulement.

Seconda questione pregiudiziale

- 20 Se la Corte rispondesse alla prima questione nel senso che la decisione di rimpatrio non deve essere revocata in tutti i casi in cui l'allontanamento è impossibile, occorre stabilire se le circostanze in cui viene a trovarsi il cittadino di paese terzo con soggiorno irregolare in attesa del rimpatrio debbano essere prese in considerazione ai fini della questione se la decisione di rimpatrio possa essere mantenuta.
- 21 Il ricorrente è una persona vulnerabile, ma ai sensi dell'articolo 10 del Vreemdelingenwet è privato dei servizi più basilari, come il vitto, e non ha neppure accesso a cure mediche e di altra natura, salvo interventi indifferibili, in quanto non soggiorna regolarmente nei Paesi Bassi. Il giudice del rinvio si chiede se siffatti effetti del suo soggiorno irregolare, che derivano dalla normativa nazionale, ostino al mantenimento della decisione di rimpatrio.
- 22 Dall'articolo 5 della direttiva rimpatrio, in combinato disposto con l'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali, si potrebbe desumere che l'imposizione e il mantenimento di una decisione di rimpatrio non sono ammessi se si rivelano lesivi della dignità del cittadino di paese terzo. Il giudice del rinvio si chiede se l'esclusione dall'accesso a servizi basilari non pregiudichi il contenuto sostanziale del suo diritto alla vita privata, che, secondo la sentenza del 22 novembre 2022 nella causa X, deve essere preso in considerazione ai fini della questione se possa essere imposta una decisione di rimpatrio e di cui gli Stati membri devono tenere conto nella trasposizione della direttiva rimpatrio, in forza del suo articolo 5, e se sia compatibile con il principio di proporzionalità e non pregiudichi i diritti fondamentali del ricorrente. Diversamente che nella sentenza X, qui non si tratta della vita privata nel paese di destinazione, ma il giudice del rinvio si chiede se le circostanze in cui il cittadino di paese terzo viene a trovarsi nello Stato membro in cui soggiorna debbano essere considerate come vita privata, che può ostare all'imposizione di una decisione di rimpatrio. Secondo il giudice del rinvio, la dignità della persona è un diritto fondamentale incondizionato e il diritto a servizi basilari non può dunque dipendere dalla natura giuridica del soggiorno. Esso desidera sapere dalla Corte se questa interpretazione sia corretta. In tal caso l'articolo 10 del Vreemdelingenwet 2000 è incompatibile con il diritto dell'Unione e deve essere disapplicato.
- 23 Per il caso in cui la Corte non consideri una normativa in cui il diritto a servizi basilari viene collegato a un soggiorno regolare già come tale incompatibile con il

diritto dell'Unione, il giudice del rinvio chiede se la privazione di servizi basilari debba essere qualificata come vita privata, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva rimpatrio, e debba dunque essere presa in considerazione ai fini della questione se si possa imporre o mantenere una decisione di rimpatrio.

- 24 Il giudice del rinvio osserva che tra i 23 000 e i 58 000 «cittadini di paesi terzi privi di documenti d'identità» soggiornano irregolarmente nei Paesi Bassi. Normalmente il resistente non è, o quasi, in grado di allontanare cittadini di paesi terzi che non dispongono di documenti di identità validi e che ai sensi della normativa nazionale non possono avere accesso a servizi basilari. La risposta alla seconda questione pregiudiziale può avere dunque conseguenze per questo grande gruppo.
- 25 Atteso che le circostanze di vita che si creeranno sono già prevedibili nel momento in cui si può accertare che l'allontanamento è escluso, la risposta alla domanda se dette circostanze debbano essere prese in considerazione ai fini della questione se la decisione di rimpatrio potesse essere mantenuta contribuisce a determinare come rispondere alla domanda se la misura di trattenimento avrebbe dovuto essere abrogata prima.
- 26 Posto che per le questioni pregiudiziali non è emerso alcun *acte clair* o *acte éclairé*, questo giudice ritiene necessario rivolgersi alla Corte con la domanda di pronuncia pregiudiziale.

DOCUMENTO D'INFORMAZIONE