

Causa C-39/21 PPU**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

26 gennaio 2021

Giudice del rinvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

26 gennaio 2021

Ricorrente:

X

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte su un ricorso dello straniero X avverso la proroga del trattenimento per gli stranieri a cui egli è stato sottoposto.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte») se il diritto dell'Unione obblighi il giudice a verificare d'ufficio la legittimità di tutte le condizioni per il trattenimento per gli stranieri. Detta domanda è già stata presentata nella domanda di pronuncia pregiudiziale del 23 dicembre 2020 del supremo giudice amministrativo dei Paesi Bassi, l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato; in prosieguo: la «Sezione») (causa C-704/20). Secondo il giudice del rinvio tuttavia tale decisione di rinvio non è completa. A suo giudizio è importante soprattutto sapere se la procedura dei Paesi Bassi per il trattenimento degli stranieri, in cui la legittimità del trattenimento per gli stranieri non può

essere verificata d'ufficio, offra una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Questioni pregiudiziali

I Se, in considerazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in combinato disposto con gli articoli 6 e 53 della Carta e alla luce dell'articolo 15, paragrafo 2, parte iniziale e lettera b), della direttiva rimpatrio, dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva accoglienza e dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino, sia consentito agli Stati membri istituire il procedimento giurisdizionale con cui ci si può opporre alla detenzione per gli stranieri inflitta dalle autorità in modo tale che al giudice è fatto divieto di esaminare e valutare d'ufficio tutti gli aspetti della legittimità della detenzione e, in caso di constatazione d'ufficio dell'illegittimità della detenzione, di porre immediatamente fine a detta detenzione e disporre l'immediato rilascio dello straniero. Qualora la Corte di giustizia dell'Unione europea dichiari un simile regime nazionale contrario al diritto dell'Unione, se ciò comporti anche che, ove lo straniero chieda al giudice di essere rimesso in libertà, detto giudice sia sempre obbligato a esaminare e valutare d'ufficio, attivamente e in modo approfondito, tutti i fatti e gli elementi rilevanti della legittimità della detenzione.

II Se, in considerazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, in combinato disposto con l'articolo 3, punto 9, della direttiva rimpatrio, l'articolo 21 della direttiva accoglienza e l'articolo 6 del regolamento Dublino, la risposta alla prima questione sia differente nel caso in cui lo straniero detenuto dalle autorità sia minorenne.

III Se dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in combinato disposto con gli articoli 6 e 53 della Carta e alla luce dell'articolo 15, paragrafo 2, parte iniziale e lettera b), della direttiva rimpatrio, dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva accoglienza e dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino, discenda che, qualora lo straniero chieda al giudice di ogni istanza di disporre la cessazione del trattenimento e di rimetterlo in libertà, tale giudice debba fornire una solida motivazione nel merito di ogni decisione su detta domanda se per il resto il ricorso giurisdizionale è organizzato secondo le modalità previste in questo Stato membro. Qualora la Corte consideri contraria al diritto dell'Unione una prassi giurisdizionale nazionale in cui il giudice, in seconda e dunque ultima istanza, possa limitarsi ad adottare una decisione senza alcuna motivazione nel merito, dato il modo in cui detto ricorso giurisdizionale per il resto è organizzato nello Stato membro di cui trattasi, se ciò comporti che detta facoltà debba considerarsi contraria al diritto dell'Unione anche per il giudice che decide in seconda e dunque in ultima istanza in materia di asilo e di cause ordinarie relative a stranieri, in considerazione della vulnerabilità dello straniero, dell'interesse considerevole nei procedimenti in materia di immigrazione e della constatazione che tali

procedimenti, in deroga a tutti gli altri procedimenti amministrativi, per quanto riguarda la tutela giurisdizionale prevedono per lo straniero le stesse deboli garanzie procedurali previste dalla procedura di trattenimento. Se, in considerazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, la risposta a dette questioni sia diversa qualora lo straniero che presenta ricorso avverso una decisione delle autorità in materia di stranieri sia minorenne.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 6, 24, 47, 52 e 53

Direttiva 2008/115 (direttiva rimpatrio), articoli 3, 5 e 15

Direttiva 2013/33 (direttiva accoglienza), articoli 2, 9 e 21

Regolamento n. 604/2013 (regolamento Dublino), articoli 6 e 28

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, articolo 5

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 in materia di stranieri), articoli 85, 89, 91, 94 e 96

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il ricorrente X ha la cittadinanza del Marocco. Egli è stato posto in stato di trattenimento degli stranieri in attesa della sua espulsione verso il Marocco. Il 14 dicembre il giudice del rinvio ha dichiarato infondato il suo ricorso avverso detto trattenimento. Nell'impugnazione successivamente proposta non è stata ancora pronunciata sentenza. L'8 gennaio 2021 il ricorrente ha presentato ricorso anche avverso la proroga del trattenimento.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 2 Il ricorrente sostiene di dover essere rimesso in libertà in quanto non è probabile che sarà espulso entro un termine ragionevole. Il resistente ha replicato che è ancora in corso una procedura per richiedere un documento di viaggio sostitutivo e che le autorità marocchine non hanno comunicato che non verrà rilasciato un documento di viaggio.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 3 Fino a poco tempo fa nel Paesi Bassi era giurisprudenza costante della Sezione, per procedure in materia di trattenimento di stranieri in forza della direttiva

rimpatrio (direttiva 2008/115), della direttiva accoglienza (direttiva 2013/33) o del regolamento Dublino (regolamento n. 604/2013), che il giudice potesse valutare se lo straniero venisse trattenuto legittimamente solo sulla base dei fatti e delle circostanze adottati dallo straniero. Se il giudice constatava che il trattenimento era illegittimo per motivi diversi da quelli avanzati dallo straniero, non poteva rimmetterlo in libertà.

- 4 Di recente sono sorti dubbi sulla sostenibilità di tale giurisprudenza. Il 23 dicembre 2020 la Sezione ha presentato alla Corte la questione se, in cause in materia di stranieri, il giudice sia tenuto a verificare d'ufficio la legittimità di una misura di trattenimento (causa C-704/20). Il giudice del rinvio si vede obbligato ad integrare tale questione pregiudiziale, giacché non è chiaro se il modo in cui nei Paesi Bassi è organizzato il procedimento di ricorso nelle cause vertenti sul trattenimento degli stranieri soddisfi le condizioni di una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Esso osserva che la Sezione non ha menzionato tale articolo nella sua ordinanza di rinvio, ma ha rinvio unicamente al diritto alla libertà, sancito all'articolo 5 CEDU e all'articolo 6 della Carta, e ha spiegato che quest'ultimo articolo, ai sensi delle spiegazioni relative alla Carta, garantisce anche il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Secondo la Sezione, il procedimento dei Paesi Bassi in materia di immigrazione e la relativa giurisprudenza soddisfano l'articolo 5 CEDU. Nella causa C-704/20 la Corte è stata interrogata soltanto sulla questione se l'articolo 6 della Carta eventualmente offra una tutela maggiore di quanto desunto dalla Sezione dall'articolo 5 CEDU.
- 5 Secondo il giudice del rinvio, il procedimento dei Paesi Bassi in materia di immigrazione non garantisce una tutela giurisdizionale effettiva e non soddisfa dunque le condizioni poste dalla CEDU e dalla Carta. Esso suggerisce pertanto alla Corte di rispondere alle questioni sollevate in entrambe le pronunce pregiudiziali nel senso che il giudice è tenuto a verificare d'ufficio la legittimità del trattenimento per gli stranieri. Una mera facoltà di verifica d'ufficio non è sufficiente, perché si traduce in incertezza del diritto. Per uno straniero, che non può scegliere personalmente dinanzi a quale giudice verrà esaminata la sua causa, dipenderebbe infatti dal caso in che misura gli venga offerta una tutela giurisdizionale.
- 6 Atteso che il diritto dell'Unione e la CEDU non contengono disposizioni sul modo in cui deve essere verificata la legittimità del trattenimento, nel caso di specie si applica il principio dell'autonomia procedurale. Nel rispetto dei principi di proporzionalità e di effettività, gli Stati membri possono stabilire le proprie norme procedurali. Il giudice del rinvio sottolinea tuttavia che i diritti fondamentali devono sempre essere rispettati e si chiede pertanto quale debba essere la portata della tutela giurisdizionale offerta da dette norme procedurali nazionali. Il fatto che la Corte EDU non abbia mai esplicitamente dichiarato che una verifica d'ufficio del trattenimento è obbligatoria non significa che la procedura dei Paesi Bassi non possa essere contraria all'articolo 5 CEDU. Il giudice ritiene piuttosto che sia tanto evidente che si deve disporre la cessazione di un trattenimento illegittimo che la questione di cui trattasi non è ancora mai stata affrontata.

- 7 Il giudice del rinvio solleva la questione se in un procedimento giurisdizionale non spetti sempre alle autorità dimostrare la legittimità del trattenimento. Sono infatti le autorità che con un trattenimento operano una deroga sostanziale al diritto fondamentale alla libertà. Se l'onere della prova incombe alle autorità, il giudice, a prescindere da quanto afferma lo straniero, deve convincersi della legittimità del trattenimento sulla base degli argomenti adottati dalle autorità. Ove non sia convinto, deve disporre la cessazione del trattenimento.
- 8 Il giudice del rinvio cita alcune sentenze della Corte. Nella sentenza del 6 novembre 2012, *Otis*, C-199/11, EU:C:2012:684, la Corte ha dichiarato che «per poter decidere in conformità con l'articolo 47 della Carta, il giudice deve essere competente ad esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto pertinenti alla controversia di cui è investito» (punto 49). Sebbene i fatti e le questioni di diritto di cui alla sentenza del 5 giugno 2014, *Mahdi* C-/14, EU:C:2014:1320, non siano identici a quelli della causa in esame, il giudice del rinvio desume anche da detta sentenza che il giudice deve sempre essere competente, ed è addirittura obbligato, ad esaminare in modo approfondito gli elementi di fatto di ogni fattispecie concreta per controllare integralmente la legittimità del trattenimento.
- 9 Infine, nella sentenza del 14 maggio 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 e C-925/19, EU:C:2020:367, la Corte ha dichiarato che un giudice che non può ricavare da alcuna disposizione nazionale la facoltà di verificare la legittimità del trattenimento si deve dichiarare competente a farlo sulla base dell'articolo 47 della Carta. Sebbene in detta causa mancasse qualsiasi controllo giurisdizionale, il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 47 della Carta gli conferisca la competenza di verificare d'ufficio la legittimità del trattenimento qualora il procedimento applicabile non costituisca una tutela giurisdizionale effettiva.
- 10 Il procedimento dei Paesi Bassi in materia di immigrazione contiene talune garanzie per assicurare un rimedio adeguato, come il controllo giurisdizionale di ogni privazione della libertà, il diritto dello straniero di essere ascoltato se il suo trattenimento viene controllato per la prima volta e il diritto al patrocinio gratuito. Tuttavia, il giudice del rinvio dubita se siffatte garanzie siano sufficienti per poter considerare il procedimento una tutela giurisdizionale effettiva. Tale dubbio viene rafforzato dalla circostanza che la Sezione, che giudica in seconda e ultima istanza, può limitarsi alla cosiddetta «motivazione abbreviata». Se uno straniero contesta in appello il rigetto della sua domanda di rilascio in linea di principio la Sezione può risolvere la controversia senza una motivazione nel merito.
- 11 Il giudice del rinvio chiede alla Corte se senza obbligo di motivazione in seconda istanza si possa configurare una tutela giurisdizionale effettiva. Esso suggerisce che la risposta debba essere negativa. In particolare, costituisce un problema il fatto che, in caso di proroga del trattenimento, in un nuovo ricorso successivo uno straniero non sa per quale motivo il suo trattenimento inizialmente non sia stato considerato illegittimo. Un siffatto inadeguato ricorso giurisdizionale sottolineerebbe anche l'importanza di una verifica d'ufficio della legittimità.

- 12 Infine il giudice del rinvio rileva che il divieto di una verifica d'ufficio e la motivazione abbreviata in appello sono applicabili anche a cause relative a stranieri minorenni. Esso chiede alla Corte se, per la questione di stabilire se il procedimento dei Paesi Bassi costituisca o meno una tutela giurisdizionale effettiva, faccia differenza se lo straniero è minorenne.

DOCUMENTO DI LAVORO