

**Causa C-767/23 [Remling]<sup>i</sup>****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

13 dicembre 2023

**Giudice del rinvio:**

Raad van State (Paesi Bassi)

**Data della decisione di rinvio:**

13 dicembre 2023

**Ricorrente:**

A. M.

**Resistente:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Oggetto del procedimento principale**

Impugnazione di una sentenza del rechtbank (tribunale, Paesi Bassi) con cui è stata respinta una domanda di uno straniero di un diritto di soggiorno derivato, fondata sull'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e il rechtbank non ha accolto la domanda dello straniero di presentare questioni pregiudiziali.

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Interpretazione dell'articolo 267, terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, segnatamente della portata dell'obbligo di motivazione quando si configura una deroga, riconosciuta nella giurisprudenza della Corte, all'obbligo di presentare questioni pregiudiziali incombente a una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale.

<sup>i</sup> Si tratta di un nome fittizio che non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

## **Questioni pregiudiziali**

Se l'articolo 267, terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che queste disposizioni ostano a una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 91, paragrafo 2, del Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi), in base alla quale l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi), in quanto giudice nazionale avverso le cui decisioni non si può proporre un ricorso giurisdizionale, può pronunciarsi con una motivazione in forma abbreviata su una questione sollevata sull'interpretazione del diritto dell'Unione, eventualmente in combinazione con una domanda esplicita di rinvio pregiudiziale, senza motivare quale delle tre deroghe al suo obbligo di rinvio si configuri.

## **Disposizioni diritto dell'Unione e internazionale fatte valere**

Trattato sull'Unione europea: articolo 6

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: «TFUE»): articolo 267

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): articoli 47 e 52

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: «CEDU»): articolo 6

## **Giurisprudenza della Corte di giustizia citata**

Sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, EU:C:1982:335

Sentenza del 6 settembre 2012, Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531

Sentenza del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e a., C-160/14, EU:C:2015:565

Sentenza del 9 settembre 2015, X e Van Dijk, C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:564

Sentenza del 15 marzo 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209 (in prosieguo: la «sentenza Aquino»)

Sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a., C-133/15, EU:C:2017:354 (in prosieguo: la «sentenza Chavez-Vilchez»)

Sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della sezione disciplinare del Sad Najwyzszy), C-585/18, EU:C:2019:982

Sentenza della Corte del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799 (in prosieguo: la «sentenza Consorzio»)

Sentenza del 29 giugno 2023, International Protection Appeals Tribunal e a. (Incidente terroristico in Pakistan), C-756/21, EU:C:2023:523

Conclusioni dell'avvocato generale Richard de la Tour nelle cause riunite Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e X (Esame d'ufficio del trattenimento), C-704/20 en C-39/21, EU:C:2022:489

### **Giurisprudenza della Corte EDU citata**

Sentenza del 2 ottobre 2014, Hansen contro Norvegia, CE:ECHR:2014:1002JUD001531909 (in prosieguo: la «sentenza Hansen»)

Sentenza del 24 aprile 2018, Baydar contro Paesi Bassi, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514 (in prosieguo: la «sentenza Baydar»)

Sentenza dell'11 aprile 2019, Harisch contro Germania, CE:ECHR:2019:0411JUD005005316 (in prosieguo: la «sentenza Harisch»)

Sentenza del 24 marzo 2022, Zayidov contro Azerbaijan (n. 2), CE:ECHR:2022:0324JUD000538610 (in prosieguo: la «sentenza Zayidov»)

Sentenza del 30 giugno 2022, Rusishvili contro Georgia, CE:ECHR:2022:0630JUD001526913 (in prosieguo: la «sentenza Rusishvili»)

### **Disposizioni di diritto nazionale fatte valere**

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri, in prosieguo: il «Vw 2000»): articolo 9, paragrafo 1, articolo 83c, paragrafo 1, articolo 84 e articolo 91, paragrafo 2

Algemene wet bestuursrecht (legge generale sul diritto amministrativo, in prosieguo: l'«Awb»): articoli 8:10, 8:104 e 8:105

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 Con decisione dell'8 ottobre 2019 lo staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi) ha respinto una

domanda di A.M. di rilascio di un documento ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, Vw 2000, che attesta il soggiorno regolare in quanto cittadino dell'Unione. Con sentenza del 5 marzo 2021 il rechtbank ha respinto in quanto infondato il ricorso presentato da A.M. avverso detta decisione. A.M. ha impugnato tale sentenza.

- 2 A.M. invoca un diritto di soggiorno derivato, ai sensi dell'articolo 20 TFUE, come riconosciuto dalla Corte, tra l'altro, nella sentenza Chavez-Vilchez. A giudizio di A.M. il rechtbank ingiustamente non ha preso in considerazione la sua tesi secondo la quale esso avrebbe dovuto chiedere alla Corte una pronuncia pregiudiziale a causa di divergenze nella giurisprudenza nazionale vertente sull'onere della prova in relazione a detto diritto di soggiorno. Egli chiede all'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi, in prosieguo: la «Sezione») di presentare alla Corte questioni pregiudiziali. La Sezione ritiene che sia applicabile una deroga al suo obbligo di rinvio («acte éclairé»), giacché la risposta alla domanda di A.M. sull'interpretazione del diritto dell'Unione applicabile si evince dalla giurisprudenza della Corte, anche se sembra che altri organi giurisdizionali nazionali adottino un'interpretazione diversa. Essa intende pronunciarsi nella presente causa con una sentenza con motivazione sommaria, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 2, Vw, senza motivare perché non presenta questioni pregiudiziali alla Corte.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 3 Secondo A.M., l'intenzione della Sezione di pronunciare una sentenza con motivazione in forma abbreviata è contraria al diritto dell'Unione. Infatti, sulla base della sentenza Consorzio, punto 51, la Sezione deve motivare perché non è tenuta al rinvio e quali delle tre deroghe riconosciute nella giurisprudenza della Corte (acte clair, acte éclairé, questione non rilevante per la soluzione della causa) si configuri. Al riguardo A.M. fa riferimento alla rilevanza della trasparenza dell'argomentazione giuridica per un rifiuto di presentare questioni pregiudiziali e al rischio di un'interpretazione errata del diritto dell'Unione, che viene aggravato da un difetto di motivazione di tale rifiuto.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio**

- 4 Una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non si può proporre un ricorso giurisdizionale deve di regola motivare perché non è tenuta a presentare alla Corte una questione sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Questo si evince dalla sentenza Consorzio, punto 51. Il legislatore dei Paesi Bassi ha riconosciuto alla Sezione la facoltà di definire in determinati casi impugnazioni in materia di immigrazione con una motivazione sommaria. In una siffatta motivazione in forma abbreviata la Sezione limita la sua motivazione alla dichiarazione che l'impugnazione non può essere accolta, senza precisare il contenuto di tale giudizio. Siffatta motivazione difetta anche di una risposta a una questione sull'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dalle parti e, di

conseguenza, del motivo per cui la Sezione non accoglie un'eventuale domanda di presentare questioni pregiudiziali alla Corte.

- 5 La Sezione ritiene che la sua prassi di motivare sommariamente nel diritto in materia di immigrazione soddisfi i requisiti di motivazione posti dal diritto dell'Unione e i requisiti per un processo equo derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»). Eppure essa rinviene motivo per dubitare a causa della sentenza Consorzio, punto 51. Tale considerazione della Corte può infatti essere interpretata in diversi modi. La Sezione si trova dunque ad affrontare la questione se anche in caso di motivazione sommaria, sulla base dell'articolo 267, terzo comma, TFUE, alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta, essa sia tenuta a motivare perché non presenta questioni pregiudiziali alla Corte.

***La facoltà giuridica di motivare sommariamente; antefatto e contesto***

- 6 L'articolo 91, paragrafo 2, Vw 2000 conferisce alla Sezione la facoltà di limitare la sua sentenza al giudizio che una censura addotta non può determinare l'annullamento della sentenza del rechtbank, senza motivare ulteriormente questo giudizio. Con una sentenza con motivazione in forma abbreviata essa non concorda necessariamente con la motivazione della sentenza del rechtbank, ma concorda con il risultato di questa. È infatti possibile che la Sezione pervenga allo stesso risultato sulla base di motivi diversi. La prima condizione per una motivazione in forma abbreviata è dunque che l'impugnazione sia infondata e che la sentenza del rechtbank non venga annullata. Inoltre la Sezione applica la facoltà solo se non sono state sollevate questioni che devono essere risolte nell'interesse dell'uniformità del diritto, dell'evoluzione del diritto o della tutela giuridica in generale. Questa è la seconda condizione.
- 7 La Sezione premette che ciascuno Stato membro opera le proprie scelte per vigilare sulla tutela giuridica, sull'evoluzione del diritto, sulla certezza del diritto e su una corretta amministrazione della giustizia. Il diritto dell'Unione non obbliga a consentire un'impugnazione e neppure a una determinata organizzazione dell'impugnazione se questa è consentita. Nei Paesi Bassi il legislatore, all'entrata in vigore del Vw 2000, ha optato per un'impugnazione nelle cause in materia di immigrazione con una bassa soglia di ricevibilità in combinazione con la possibilità di definire detta impugnazione con una motivazione sommaria. Da allora in linea di massima l'impugnazione è consentita in ogni causa in materia di immigrazione (articolo 8:105 in combinato disposto con l'articolo 8:104 Awb).
- 8 Con l'introduzione dell'impugnazione dinanzi alla Sezione nelle cause in materia di immigrazione il legislatore intendeva favorire l'uniformità del diritto. Sebbene la Sezione si pronunci nel merito su ogni impugnazione ricevibile, essa deve concentrarsi su questioni che devono essere risolte nell'interesse dell'uniformità del diritto, dell'evoluzione del diritto o della tutela giuridica in generale. La facoltà di motivare sommariamente nei casi in cui non si configurano siffatte questioni garantisce la qualità e la funzionalità del sistema.

- 9 Nei lavori preparatori del Vw 2000 è stato sottolineato che questa nuova procedura significava un'estensione della tutela giuridica degli stranieri, in quanto è stata introdotta per la prima l'impugnazione nelle cause in materia di immigrazione. Allo stesso tempo si è consentito alla Sezione di definire rapidamente e efficacemente il gran numero di cause previste, giacché essa può limitarsi ad una motivazione in forma abbreviata se non si tratta di questioni che devono essere risolte nell'interesse dell'uniformità del diritto, dell'evoluzione del diritto o della tutela giuridica in generale. Il sistema da un lato rispetta dunque i requisiti posti dall'articolo 6 CEDU, ma dall'altro lato consente alla Sezione di adempiere il compito ad essa conferito dalla legge e di vegliare adeguatamente sull'uniformità del diritto. La possibilità di definire un'impugnazione con motivazione in forma abbreviata deve dunque essere vista in relazione alle impugnazioni nelle quale essa motiva integralmente.
- 10 Negli scorsi tre anni, dal 2020 al 2023, il Vreemdelingenkamer (Sezione per gli stranieri, Paesi Bassi) si è in media pronunciata in più di 3800 procedimenti principali all'anno. In questo momento in circa l'85 % delle sentenze in materia di immigrazione la Sezione si avvale della motivazione sommaria. In considerazione della grande importanza del diritto dell'Unione per il diritto degli stranieri nelle impugnazioni vengono presentate numerose domande di rinvio pregiudiziale. Motivare perché la Sezione è esonerata dall'obbligo di presentare questioni pregiudiziali sugli aspetti sostanziali della causa può richiedere relativamente molto tempo. Una siffatta motivazione esige infatti una motivazione incentrata sul merito della causa, sulla base dei dati di fatto e di diritto relativi alla controversia. Se la Sezione ritiene che la sentenza del rechtbank debba essere confermata, e per il resto non sono sollevate questioni che devono essere risolte nell'interesse dell'uniformità del diritto, dell'evoluzione del diritto o della tutela giuridica in generale, in questo contesto la facoltà di motivare sommariamente le consente di esaminare un numero considerevole di impugnazioni in modo rapido ed efficiente.
- 11 Tra l'altro nei seguenti due casi la Sezione si avvale della facoltà di motivare sommariamente. Da un lato la Sezione può motivare sommariamente in cause in cui le parti impugnano un giudizio con cui il rechtbank applica una giurisprudenza costante della Sezione, senza chiarire perché tale applicazione ad opera del rechtbank sia errata o difettosa o non possa essere mantenuta alla luce di sviluppi recenti. Dall'altro, la Sezione può motivare sommariamente in cause in cui le censure delle parti sono giustamente presentate, ma in cui la Sezione ritenga comunque che dette censure non possano determinare l'annullamento della sentenza impugnata, in quanto l'esito non sarebbe diverso se la sentenza del rechtbank non presentasse i difetti menzionati nel ricorso in appello. Si tratta ad esempio di censure relative all'incorretta riproduzione o alla trattazione non pubblica di un motivo di ricorso ad opera del tribunale, a conclusioni del rechtbank non del tutto comprensibili o alla riproduzione non del tutto corretta o completa dei dati personali di uno straniero o alla mancata o incorretta riproduzione di un racconto del richiedente asilo.

- 12 In tutti questi casi non esiste motivo per annullare la sentenza del rechtbank e non si configurano questioni di uniformità del diritto, evoluzione del diritto o tutela giuridica in generale, non vi sono dunque questioni giuridiche che rendono necessario un rinvio pregiudiziale. Non appena si presentano questioni di diritto dell'Unione che sono rilevanti per la definizione della controversia e non rientrano nelle altre deroghe di «acte clair» o «acte éclairé», la Sezione non può motivare sommariamente.
- 13 La motivazione in forma abbreviata ad opera della Sezione non pregiudica la tutela giuridica dello straniero di cui trattasi. Ogni causa in materia di immigrazione viene infatti trattata esaurientemente nel merito in primo grado, ad opera del tribunale. Inoltre il rechtbank pronuncia sempre una sentenza pienamente motivata; in prima istanza non è consentita una motivazione sommaria. Anche in sede di impugnazione dinanzi alla Sezione è garantita la tutela giuridica dello straniero. Il giudizio con cui la Sezione conferma una sentenza del rechtbank è in ogni caso sempre fondato su una valutazione integrale nel merito dell'impugnazione, anche se questa non è contenuta nella motivazione in forma abbreviata della sentenza. Nella loro valutazione i giudici responsabili per la definizione della causa tengono conto del ricorso in appello, dell'eventuale replica della controparte a detto ricorso, della sentenza del rechtbank e del fascicolo processuale con i documenti dell'esame del ricorso dinanzi al rechtbank e nella fase amministrativa. Essi hanno a disposizione l'intero fascicolo con tutti i documenti rilevanti in quella causa. Se la Sezione perviene alla conclusione che non è possibile applicare la motivazione sommaria, la sentenza viene motivata pienamente.

#### *Articolo 47 Carta e articolo 6 CEDU*

- 14 L'articolo 47, primo e secondo comma, della Carta riconosce che ogni individuo ha diritto a un processo equo e a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. Dall'articolo 52, paragrafo 3, della Carta consegue che il significato e la portata dell'articolo 47 di tale Carta sono quantomeno uguali a quelli dell'articolo 6, paragrafo 1, CEDU. Il diritto a un processo equo conferito da detta disposizione comporta tra l'altro il diritto a una sentenza adeguatamente motivata, da cui si evince che il giudice ha realmente sentito le domande e i motivi delle parti (sentenza Zayidov, punto 91). Ciò non significa tuttavia che il giudice debba esaminare ogni motivo. La Corte EDU tiene anche conto del ruolo dell'autorità giurisdizionale di cui trattasi, ad esempio in sede di impugnazione o in un sistema di permessi in cui il giudice nazionale supremo deve autorizzare la proposizione di un ricorso (sentenze Rusishvili, punti 74 e 75, e Hansen, punti 73 e 74).
- 15 Entro questo quadro dell'obbligo generale di motivazione la Corte EDU si è pronunciata sulla motivazione di una decisione di non accogliere una domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte. Da ciò consegue che (a) il giudice di ultima istanza deve motivare sulla base di quale delle tre deroghe esso non proceda al rinvio, ma che (b) se detto giudice ha una competenza legale di risolvere una causa senza ulteriore motivazione, esso esprime il giudizio sulla domanda di rinvio

pregiudiziale nel giudizio complessivo sulla causa e non è tenuto a motivare separatamente perché non proceda al rinvio. Questo è quanto la Sezione desume dalle sentenze Baydar e Harisch. Nella sentenza Baydar la Corte EDU ha accettato che una motivazione in forma abbreviata implichi il riconoscimento che un rinvio pregiudiziale non può portare a un giudizio diverso. Secondo la Corte EDU, siffatta soluzione di una domanda di rinvio pregiudiziale nelle circostanze descritte in quella causa non è contraria all'articolo 6, paragrafo 1, CEDU.

- 16 Il modo di procedere descritto al punto 13 garantisce che la Sezione esamini con cura una questione sollevata sul diritto dell'Unione e un'eventuale domanda di presentare questioni pregiudiziali e pronunci eventualmente una sentenza di rinvio. Questo garantisce un processo equo. La Sezione ritiene che la sua competenza legale di motivare sommariamente sia compatibile con l'obbligo generale di motivazione derivante dall'articolo 47, primo comma, della Carta, e dall'articolo 6 CEDU. Secondo il suo giudizio provvisorio, la sua facoltà di motivare sommariamente se richiesta di presentare questioni pregiudiziali è inoltre conforme alla giurisprudenza relativa all'articolo 47 della Carta.

#### *Articolo 267 TFUE*

- 17 La Sezione deve ancora affrontare la questione se la sua attuale prassi di motivare sommariamente sia compatibile anche con l'articolo 267, terzo comma, TFUE, alla luce dell'articolo 47 della Carta, qualora sia stata presentata una domanda di rinvio pregiudiziale. Essa si chiede se in tal caso debba motivare più esaurientemente perché sia esonerata dell'obbligo di rinvio, segnatamente se debba spiegare quale deroga all'obbligo di rinvio sia applicabile per quale motivo. Infatti al punto 51 della sentenza Consorzio la Corte dichiara che «la motivazione della sua decisione deve far emergere o che la questione di diritto dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi».
- 18 La Sezione interpreta questa considerazione nel senso che una motivazione in forma abbreviata soddisfa questi requisiti, in quanto una siffatta motivazione implica che l'obbligo di rinvio non è applicabile per uno dei motivi menzionati in quel punto. Da alcune altre versioni linguistiche della sentenza si potrebbe tuttavia desumere che la motivazione deve chiarire quale deroga sia applicabile alla causa. Nella versione italiana si legge ad esempio «deve far emergere o che» e in quella francese «doivent faire apparaître soit que». Nella versione inglese si legge che la motivazione «must show either [...], or». L'espressione «either/or» può essere intesa in modo inclusivo, come «e/o», senza chiarire quale deroga sia applicabile. Essa può tuttavia anche essere intesa in modo esclusivo, nel senso che deve invece risultare quale delle tre deroghe trovi applicazione.

- 19 Da una sentenza nel merito motivata sommariamente non emerge quale delle tre deroghe all'obbligo di rinvio sia applicabile. Le cose stanno diversamente in caso di una dichiarazione di irricevibilità, come nella sentenza Aquino. In quella sentenza la Corte ha dichiarato che un giudice di ultima istanza non è tenuto a presentare una questione pregiudiziale se dichiara un ricorso irricevibile per motivi inerenti al procedimento dinanzi a tale giudice, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. Il motivo di ciò è che le questioni pregiudiziali non sono rilevanti per la definizione della controversia in cause dichiarate irricevibili e che dunque non vengono trattate nel merito. Una dichiarazione di irricevibilità implica dunque quale delle tre deroghe all'obbligo di rinvio sia applicabile.

### *Giudizio provvisorio della Sezione*

- 20 La Sezione considera che l'obbligo di motivazione specifica di cui alla sentenza Consorzio, punto 51, non valga neppure se una sentenza nel merito con una motivazione in forma abbreviata implica che si configura una deroga al suo obbligo di rinvio. A tal fine essa ritiene rilevante che negli Stati membri con un sistema di permessi o un'applicazione più rigida di regole procedurali per la ricevibilità i giudici operano a priori una scelta di quali cause vengano esaminate nel merito. Se i legislatori nazionali hanno optato per una siffatta selezione, a una decisione di non esaminare un'impugnazione proposta non fa seguito una motivazione giurisdizionale separata sulla ragione per cui non vengono presentate questioni pregiudiziali, nonostante una richiesta in tal senso [v. a questo riguardo anche la questione 2 della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-144/23, presentata dal Vrhovno sodišče (giudice supremo, Slovenia)]. L'obiettivo e l'effetto della motivazione in forma abbreviata ad opera della Sezione sono analoghi a una dichiarazione di irricevibilità o a un rigetto nei sistemi di permessi.
- 21 La Sezione presume che la portata dell'obbligo di motivazione nella sentenza Consorzio, punto 51, non sia a priori maggiore per il *solo motivo* che è stato chiesto di presentare questioni pregiudiziali. Essa ritiene paradossale che un'impugnazione in cui è stata presentata una domanda di rinvio pregiudiziale debba ricevere per definizione una motivazione più estesa di un'impugnazione che difetta di tale domanda. Inoltre la facoltà procedurale di motivare sommariamente non rende in pratica impossibile o estremamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Una motivazione in forma abbreviata implica infatti che siffatti diritti non siano in discussione.