

Causa C-338/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

31 maggio 2021

Giudice del rinvio:

Raad van State (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

26 maggio 2021

Ricorrente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Resistenti:

S.S.

N.Z.

S.S.

Oggetto del procedimento principale

Impugnazioni dello Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza; in prosieguo: il «Segretario di Stato») dinanzi al Raad van State (massimo giudice amministrativo) (Consiglio di Stato Paesi Bassi) avverso le sentenze del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) in tre procedimenti di cui il medesimo è stato investito, con cui tale giudice ha accolto i ricorsi proposti dagli stranieri di cui trattasi avverso la decisione del Segretario di Stato di non esaminare le loro domande di concessione di un permesso di soggiorno a titolo di asilo a durata determinata e ha annullato suddette decisioni.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Domanda ai sensi dell'articolo 267 TFUE, vertente sull'interpretazione degli articoli 27, paragrafo 3, e 29 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (in prosieguo: il «regolamento Dublino»).

Il giudice del rinvio si chiede se gli articoli 29, paragrafo 1, e 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino, relativi al termine entro il quale uno straniero può essere trasferito allo Stato membro competente (in prosieguo: il «termine di trasferimento») e alla sospensione di detto termine in caso di ricorso o di revisione avverso la decisione di trasferimento, ostino al meccanismo dei Paesi Bassi, ai sensi del quale il termine di trasferimento viene sospeso anche se uno straniero, nel corso della procedura Dublino, presenta una domanda di concessione di un permesso di soggiorno in quanto sostiene di essere stato vittima, nei Paesi Bassi e/o nello Stato membro competente, della tratta di esseri umani, e lo straniero fa ricorso avverso il rigetto di detta domanda. Dal momento che, ai sensi del Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi) lo straniero può attendere nei Paesi Bassi l'esame di tale ricorso, il suo trasferimento concreto allo Stato membro competente non è infatti possibile nel suddetto periodo.

Questione pregiudiziale

Se gli articoli 27, paragrafo 3, e 29, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180) debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi, in cui uno Stato membro ha optato per l'attuazione dell'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c), ma ha anche riconosciuto effetto sospensivo all'esecuzione di una decisione di trasferimento ad un ricorso o revisione di una decisione in una procedura su una domanda di permesso di soggiorno correlato alla tratta di esseri umani, diversa da una decisione di trasferimento, che impedisce temporaneamente il trasferimento concreto.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Regolamento Dublino, segnatamente considerando 4, 5, 9 e 19, e articoli 27 e 29

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, segnatamente considerando 9, 10 e 11

Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, segnatamente considerando 1 e 7

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Algemene wet bestuursrecht (legge generale sul diritto amministrativo, Paesi Bassi), segnatamente articoli 8:81 e 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi), segnatamente articoli 28, 73 e 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (decisione del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi), segnatamente articoli 3.48 e 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circolare del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi), segnatamente paragrafo B1/7.2

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Nel 2019 S.S. (in prosieguo: lo «straniero 1»), N.Z. (in prosieguo: lo «straniero 2»), e S.S. (in prosieguo: lo «straniero 3»), hanno presentato ciascuno una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi, ma il Segretario di Stato ha eccepito la competenza dell'Italia per l'esame di dette domande. Le autorità italiane hanno accettato esplicitamente o tacitamente le richieste di ripresa o di presa in carico e pertanto il Segretario di Stato non ha esaminato le domande di protezione internazionale.
- 2 Quindi ciascuno degli stranieri ha presentato nei Paesi Bassi anche denuncia di tratta di esseri umani, di cui affermano di essere stati vittima nei Paesi Bassi e/o in Italia. Dette denunce sono state considerate d'ufficio del Segretario di Stato come domande di concessione di un permesso di soggiorno regolare a durata determinata, correlato a motivi umanitari temporanei ai sensi dell'articolo 3.48 del Vreemdelingenbesluit 2000, ossia in quanto vittime della tratta di esseri umani. Nel meccanismo dei Paesi Bassi siffatta domanda di soggiorno per tratta di essere umani costituisce l'inizio di una nuova procedura separata, che è sostanzialmente distinta da quella sulla domanda di protezione internazionale. Il Segretario di Stato ha quindi respinto le domande di soggiorno per tratta di essere umani, dopo di che gli stranieri hanno presentato opposizione avverso tali decisioni di rigetto. Il Segretario di Stato ha dichiarato infondate le opposizioni dello straniero 1 e dello straniero 3 avverso dette decisioni di rigetto. Sull'opposizione dello straniero 2 il Segretario di Stato non si è pronunciato, perché quest'ultima ha revocato la sua opposizione.

- 3 Nelle procedure vertenti sulle domande di protezione internazionale il giudice di primo grado ha annullato in tutte e tre le cause la decisione del Segretario di Stato di non procedere all'esame delle stesse.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 Gli stranieri hanno sostenuto che il giudizio del giudice di primo grado nelle sentenze sul termine di trasferimento è corretto.
- 5 Nelle cause degli stranieri 2 e 3 il giudice di primo grado ha dichiarato che il termine di trasferimento non viene prorogato, in base all'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento Dublino, dal ricorso avverso il rigetto della domanda di soggiorno [motivata dalla] tratta di esseri umani e che, pertanto, i Paesi Bassi sono divenuti competenti per le domande di protezione internazionale. Il giudice di primo grado ha considerato anzitutto che il termine di trasferimento, di cui all'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento Dublino, è sospeso soltanto ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino. Dato che i Paesi Bassi hanno optato per l'attuazione dell'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c) del regolamento Dublino, a uno straniero è offerta la possibilità di chiedere, entro un termine ragionevole, ad un organo giurisdizionale di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della revisione della medesima. Secondo il giudice di primo grado, un ricorso nella procedura sulla domanda di soggiorno per tratta di esseri umani non è un mezzo di impugnazione rivolto avverso la decisione di trasferimento, e neppure un provvedimento provvisorio adottato avverso tale decisione di trasferimento. Pertanto, a suo avviso il ricorso di cui trattasi non può determinare la sospensione del termine di trasferimento. Lo straniero 3 ha sì presentato una richiesta di adozione di un provvedimento provvisorio correlato al suo ricorso avverso la decisione di trasferimento, ma l'ha successivamente revocata, per cui anche in quella causa l'effetto della decisione di trasferimento non è stato sospeso da una richiesta di adozione di un provvedimento provvisorio. Il giudice di primo grado ha inoltre dichiarato che l'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino, contiene un elenco disgiuntivo di mezzi di impugnazione, cosicché l'effetto sospensivo invocato dal Segretario di Stato non può essere fondato anche sull'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera a) del regolamento stesso. Infine, secondo il giudice di primo grado l'effetto sospensivo invocato dal Segretario di Stato non può trovare fondamento neppure nel contesto e negli obiettivi del regolamento Dublino, poiché detto regolamento persegue diversi obiettivi e non è quindi pacifica un'interpretazione più estensiva delle disposizioni di cui trattasi. Nella causa dello straniero 1 il giudice di primo grado ha annullato la decisione del Segretario di Stato per altri motivi e il giudice del rinvio deve preliminarmente risolvere la questione se in detta causa il termine di trasferimento sia scaduto.
- 6 In tutte e tre le cause il Segretario di Stato sostiene che i termini di trasferimento non sono scaduti, giacché essi sono stati sospesi dal ricorso presentato dagli

stranieri nei procedimenti avverso il rigetto delle loro domande di soggiorno [motivate dalla] tratta di esseri umani. Secondo il Segretario di Stato il regolamento Dublino non osta a ciò. Inoltre il Segretario di Stato ha ulteriormente chiarito che, nella sua interpretazione del regolamento Dublino, tiene conto dell'effetto utile del regolamento stesso e di prevenirne l'abuso, che l'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c) verte anche sull'esecuzione della decisione di trasferimento, che la sua interpretazione è conforme all'autonomia processuale degli Stati membri e che le tre possibilità enunciate all'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino non si escludono a vicenda.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 7 Il giudice del rinvio osserva anzitutto che dai lavori preparatori del regolamento Dublino, dai suoi considerando 5 e 9 e dai paragrafi 37 e 64 delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Ghezelbash del 17 marzo 2016, [C-63/15,] EU:C:2016:186, si evince che l'obiettivo del regolamento Dublino è istituire un meccanismo per consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente ad uno degli Stati membri, al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e non pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale. Il regolamento Dublino ha lo scopo di razionalizzare l'esame delle domande di asilo, di offrire maggiore certezza nella determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo e pertanto di evitare il «forum-shopping» (v. punto 79 della sentenza del 21 dicembre 2011, [C-411/10,] N.S., EU:C:2011:865, considerando 19 del regolamento Dublino e punto 57 della sentenza Ghezelbash).
- 8 Le parti convengono che, con l'articolo 7.3, paragrafo 1, del Vreemdelingenbesluit 2000, i Paesi Bassi hanno optato per l'attuazione dell'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c), del regolamento Dublino.
- 9 Il giudice del rinvio rileva che il significato letterale della nozione «ricorso avverso la decisione di trasferimento», di cui all'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino, e il significato letterale della congiunzione «o» in detto paragrafo, lettere a) e b), possono deporre a favore della conclusione che gli articoli 29, paragrafo 1, e 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c), del regolamento Dublino potrebbero ostare al meccanismo dei Paesi Bassi. Sebbene detta interpretazione corrisponda al tenore letterale, essa appare ignorare le ampie possibilità di mezzi di impugnazione offerti agli Stati membri dall'articolo 27 del regolamento Dublino e la circostanza che il contesto e l'obiettivo del regolamento Dublino potrebbero non coincidere con quelli della direttiva 2004/81/CE.
- 10 Il giudice del rinvio esamina quindi quattro argomenti che depongono a favore della conclusione che il regolamento Dublino non osta al meccanismo di effetto sospensivo dei Paesi Bassi, oggetto del presente procedimento.

- 11 Quanto al primo argomento, vertente sulla repressione dell'abuso del regolamento Dublino e della direttiva 2004/81/CE, il giudice del rinvio osserva che il regolamento Dublino è stato adottato per razionalizzare l'esame delle domande di asilo e per offrire maggiore certezza nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo e evitare così il forum-shopping, e rinvia ai considerando 1 e 7 della direttiva 2011/36/UE, dai quali si evince che la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani sono una priorità dell'Unione e degli Stati membri. Occorre al riguardo tutelare i diritti delle vittime della tratta di esseri umani. Nell'attuazione di un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani alla lotta contro la tratta di esseri umani occorre tenere conto della direttiva 2004/81/CE. È dunque importante che gli Stati membri esaminino con grande attenzione le denunce di tratta di esseri umani. Un esame accurato richiede tempo, con tutte le relative conseguenze per il termine di trasferimento circoscritto sotto il profilo temporale dal regolamento Dublino.
- 12 A tale riguardo il giudice del rinvio rinvia all'articolo 73 del Vreemdelingenwet 2000, che dispone che il ricorso avverso il rigetto di una domanda di permesso di soggiorno a durata determinata soggiorno [motivata dalla]tratta di esseri umani ha effetto sospensivo. Prima della decisione su detto ricorso lo straniero non può essere allontanato dai Paesi Bassi e pertanto neppure trasferito a un altro Stato membro. Inoltre, la decisione del Segretario di Stato del 10 luglio 2019, numero WBV 2019/10, entrata in vigore il 1° agosto 2019, indica che l'effetto sospensivo di detto ricorso è considerato estendersi anche all'esecuzione di una decisione di trasferimento adottata nei confronti dello straniero. Ai sensi di questa decisione, gli stranieri che denunciano la tratta di esseri umani beneficiano di un permesso temporaneo regolare di soggiorno per tratta di esseri umani se il Pubblico Ministero ha stabilito che la loro presenza nei Paesi Bassi è necessaria per l'indagine penale. Ai sensi del paragrafo B8/3.1 della Vreemdelingencirculaire 2000, dopo la presentazione della domanda di asilo uno straniero ha un periodo di riflessione di tre mesi per denunciare la tratta di esseri umani. Dopo tale denuncia il Pubblico Ministero stabilisce se la presenza dello straniero nei Paesi Bassi sia necessaria nel quadro dell'indagine penale. Qualora siffatta ipotesi non ricorra, la domanda di soggiorno [motivata dalla] tratta di esseri umani in linea di principio è respinta, e lo straniero può fare ricorso. Secondo il Segretario di Stato avviene spesso che, nel momento in cui esso decide sul ricorso, dei sei mesi della durata del termine di trasferimento ne sono passati già quattro, se non più. Senza effetto sospensivo del ricorso per il termine di trasferimento esiste la possibilità che il trasferimento di fatto non possa essere eseguito entro il termine di trasferimento, per cui detto termine scade e esso deve avocare a sé l'esame della domanda di asilo. Per gli stranieri nelle fattispecie in esame sono passati più di sei mesi tra l'accordo di presa in carico e la decisione sul ricorso o la revoca del ricorso. Il Segretario di Stato sostiene che ciò è inevitabile per un esame accurato della domanda di soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani, ma che a suo avviso favorisce l'abuso e il «forum-shopping».
- 13 Il giudice del rinvio giunge infine alla conclusione che riconoscere effetto sospensivo alla presentazione di un ricorso ad opera dello straniero avverso il

rigetto della sua domanda di soggiorno [motivata dalla] tratta di esseri umani consente di conciliare l'effetto utile del regolamento Dublino e della direttiva 2004/81/CE e di evitare l'abuso di entrambe le normative.

- 14 Secondo il giudice del rinvio si può ravvisare un secondo argomento nella formulazione dell'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c), del regolamento Dublino. Ai sensi di questo articolo, gli Stati membri stabiliscono nel loro diritto nazionale, per un ricorso o una revisione della decisione di trasferimento, che all'interessato sia offerta la possibilità di chiedere, entro un termine ragionevole, a un organo giurisdizionale di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della revisione della medesima. Il giudice del rinvio si chiede se da ciò si possa desumere che anche la presentazione di un mezzo di impugnazione, che osta all'attuazione concreta di una decisione di trasferimento, determini la sospensione del termine di trasferimento. Al riguardo è importante che la presentazione di un ricorso avverso il rigetto di una domanda di soggiorno per vittime della tratta di esseri umani ha effetto sospensivo, il che comporta che lo straniero può attendere nei Paesi Bassi l'esito della procedura relativa a detta domanda e che non può essere trasferito. Sebbene non si tratti di un ricorso rivolto avverso la decisione di trasferimento in sé, il ricorso ha dunque l'effetto che il trasferimento non può essere concretamente attuato. Ciò sembra suggerire che la nozione «la decisione di trasferimento», nella parte iniziale del paragrafo 3, debba essere interpretata in modo tale da ricomprendervi anche quella di «esecuzione concreta del trasferimento».
- 15 Il terzo argomento è costituito dall'autonomia procedurale degli Stati membri. Il Segretario di Stato afferma che il regolamento Dublino consente agli Stati membri di disciplinare il riconoscimento di effetto sospensivo nella loro normativa nazionale. Al punto 49 della sua sentenza del 29 gennaio 2009, [C-19/08,] Petrosian, EU:C:2009:41, la Corte ha concluso che gli Stati membri che hanno voluto istituire mezzi di impugnazione idonei a concludersi con decisioni dotate di effetto sospensivo nel contesto della procedura di trasferimento non possono, in nome del rispetto dell'esigenza di celerità, essere posti in una situazione meno favorevole di quella in cui si trovano quegli Stati membri che non lo hanno considerato necessario. Ai punti 67 e 68 della sentenza del 13 settembre 2017, [C-60/16,] Amayry, EU:C:2017:675, la Corte sottolinea anche che, nel caso di sospensione dell'esecuzione di un trasferimento a seguito di una decisione adottata dall'autorità competente (e dunque non risultante di diritto o da una decisione giurisdizionale), la persona interessata si trova in una situazione del tutto equiparabile a quella di una persona il cui ricorso o la cui revisione abbia effetto sospensivo in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino. Secondo il Segretario di Stato l'autonomia procedurale dello Stato membro Paesi Bassi gli consente pertanto di optare per l'effetto sospensivo del ricorso di cui trattasi.
- 16 Il quarto argomento consiste nel fatto che l'elenco di cui all'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino prevede possibilità che non si escludono a vicenda. È pacifico che i Paesi Bassi hanno optato per l'opzione di cui all'articolo 27,

paragrafo 3, parte iniziale e lettera c), del regolamento Dublino, e che l'effetto sospensivo sostenuto dal Segretario di Stato rientra nella lettera a). A questo riguardo il giudice del rinvio osserva che, nella sentenza del 16 luglio 2015, A. contro B., EU:C:2015:479, la Corte ha dichiarato che la congiunzione «o», nel contesto di cui si trattava, non era per definizione intesa in senso disgiuntivo. In tale sentenza la Corte ritiene in sintesi rilevante ai fini dell'interpretazione di quello che si intende: il tenore letterale, gli obiettivi perseguiti e il contesto della disposizione in parola (v. punto 47 della sentenza).

- 17 Ai sensi di siffatta interpretazione dell'articolo 27, paragrafo 3, parte iniziale e lettera c), del regolamento Dublino la conclusione sarebbe che detto articolo intende offrire tutela giuridica avverso la decisione di trasferimento e la sua attuazione. Il contesto rilevante è, da un lato, che uno straniero ottenga rapidamente chiarezza su quale Stato membro è competente per la sua domanda di asilo e, dall'altro lato, che si evitino l'abuso del regolamento Dublino e il forum-shopping. Si aggiunge che la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani è una priorità dell'Unione e degli Stati membri, come emerge dal considerando 1 della direttiva 2011/36/UE. In siffatto ragionamento non è per nulla scontato che uno Stato membro possa scegliere una sola delle tre opzioni previste all'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino, e non una combinazione. Tale libertà di scelta è in sintonia con l'autonomia procedurale degli Stati membri.
- 18 In sintesi, dal tenore letterale degli articoli 27, paragrafo 3, e 29, paragrafo 1, del regolamento Dublino il giudice del rinvio desume che detti articoli potrebbero ostare alla sospensione dell'attuazione di una decisione di trasferimento mediante un ricorso avverso il rigetto di una domanda di soggiorno [motivata dalla] tratta di esseri umani o, più in generale, all'effetto sospensivo di un ricorso avverso una decisione diversa dalla decisione di trasferimento. D'altro canto, esistono diversi argomenti, sostenuti anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che portano alla conclusione opposta. Il giudice del rinvio si vede dunque costretto a chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla questione sopra formulata.