

Causa C-290/24 [Abkez]ⁱ**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

25 aprile 2024

Giudice del rinvio:

Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

25 aprile 2024

Ricorrenti:

AI

ZY

BG

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Impugnazioni avverso sentenze del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) in tre procedimenti relativi a stranieri con un permesso di soggiorno temporaneo in Ucraina, fuggiti nei Paesi Bassi allo scoppio della guerra in Ucraina.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Interpretazione dell'articolo 4 della direttiva 2001/55/CE (direttiva sulla protezione temporanea) per ottenere chiarimenti sulla questione del momento in

ⁱ Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti nel procedimento.

cui cessi la protezione temporanea delle ulteriori categorie di sfollati di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva.

Questioni pregiudiziali

Se l'articolo 4 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, debba essere interpretato nel senso che, se uno Stato membro si è avvalso della possibilità offerta dall'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva di ammettere alla protezione temporanea in forza della direttiva stessa anche ulteriori categorie di sfollati (in prosieguo: il «gruppo facoltativo»), la protezione temporanea di tale gruppo facoltativo continua non soltanto in caso di proroga automatica ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, per il periodo indicato nella disposizione in parola, ma anche in caso di una decisione di proroga del termine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, per il periodo indicato in tale disposizione.

Se, sulla risposta alla questione se la protezione temporanea del gruppo facoltativo continui in caso di una decisione di proroga ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, incida il fatto che uno Stato membro abbia deciso di porre fine alla protezione temporanea del gruppo facoltativo prima del momento in cui il Consiglio abbia deciso di prorogare la protezione temporanea di un anno, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (in prosieguo anche: la «direttiva sulla protezione temporanea»): considerando 13, articoli 4, 6 e 7.

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: articolo 3.

Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea: articolo 2.

Decisione di esecuzione (UE) 2023/2409 del Consiglio, del 19 ottobre 2023, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382: considerando 5, 7 e 8 e articolo 1.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi)

Vreemdelingenbesluit 2000 (decreto del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi): articolo 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (regolamento del 2000 sugli stranieri, Paesi Bassi): articolo 3.9a.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Gli stranieri AI, ZY e BG hanno, rispettivamente, la cittadinanza algerina, turca e pakistana. Essi avevano un permesso di soggiorno temporaneo in Ucraina nel momento in cui le forze armate russe, il 24 febbraio 2022, hanno lanciato un'invasione su larga scala dell'Ucraina. Dopo l'invasione essi sono fuggiti nei Paesi Bassi, dove si sono registrati all'anagrafe. Gli stranieri non rientrano nelle categorie di persone alle quali deve essere concessa protezione temporanea in forza della decisione 2022/382, del 4 marzo 2022, di attuazione della direttiva 2001/55/CE.
- 2 Lo staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi, in prosieguo: lo «staatssecretaris») ha tuttavia deciso di applicare la disposizione facoltativa di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2022/382 e di offrire protezione temporanea anche a cittadini di paesi terzi che il 23 febbraio 2022 avevano un permesso di soggiorno temporaneo in Ucraina, senza valutare se essi potessero rientrare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine (in prosieguo: il «gruppo facoltativo»). In questo modo gli stranieri sono stati ricompresi nella protezione offerta dalla direttiva sulla protezione temporanea.
- 3 Il 19 luglio 2022 lo staatssecretaris ha posto termine all'applicazione della disposizione facoltativa. A partire da tale data i nuovi sfollati del gruppo facoltativo non ancora registrati nell'anagrafe non avevano più diritto alla protezione temporanea.
- 4 In base all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea la protezione temporanea è stata prorogata automaticamente due volte di sei mesi, fino al 4 marzo 2024 compreso. Con decisione di esecuzione 2023/2409, del 19 ottobre 2023, il Consiglio ha prorogato di un anno la protezione temporanea per le categorie di sfollati di cui alla decisione di esecuzione 2022/382, fino al 4 marzo 2025 compreso.

- 5 Il 7 febbraio 2024 lo staatssecretaris ha adottato nei confronti di ciascuno dei tre stranieri decisioni di rimpatrio, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE. In tali decisioni esso faceva riferimento alla sentenza dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi; in prosieguo: la «Sezione»), del 17 gennaio 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), da cui discende che il diritto alla protezione temporanea degli stranieri sulla base della direttiva sulla protezione temporanea e della relativa decisione di esecuzione 2022/382, e pertanto il loro soggiorno regolare, avrebbe avuto termine ipso iure il 4 marzo 2024. Gli stranieri dovevano pertanto lasciare il territorio dell'Unione europea entro 4 settimane a decorrere dal 4 marzo 2024.
- 6 Ciascuno degli stranieri ha presentato ricorso avverso la decisione di rimpatrio adottata nei suoi confronti dinanzi al rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia). Le loro cause sono state discusse da tre diverse sedi, precisamente Roermond, Zwolle e Haarlem. Sebbene la situazione dei tre stranieri sia analoga sotto il profilo di fatto e di diritto, le tre diverse sedi hanno adottato decisioni discordanti, che in due delle tre cause si discostano dalla sentenza della Sezione di cui al precedente punto 5. Nella terza causa il giudice perviene tuttavia allo stesso giudizio delle Sezione sulla base di una motivazione diversa.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 7 Nella sentenza del 17 gennaio 2024 la Sezione si è già pronunciata sulla questione di quanto duri la protezione temporanea del gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina. Tale sentenza mirava a tutelare l'unità del diritto a livello nazionale. Tale obiettivo tuttavia non è stato conseguito: le diverse sedi del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia) sono rimaste in disaccordo tra loro anche dopo la sentenza della Sezione sulla risposta alla questione di come debba essere interpretato l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva sulla protezione temporanea. Le tre cause di cui trattasi, delle sedi di Roermond, Zwolle e Haarlem, ne costituiscono esempi. Inoltre, la sede di Amsterdam, nel marzo 2024, ha presentato alla Corte questioni pregiudiziali su tale questione (causa C-244/24).

Sentenza della Sezione del 17 gennaio 2024

- 8 A parere della Sezione, per la durata della protezione temporanea occorre fare riferimento all'impianto sistematico e alla cronologia dell'articolo 4 della direttiva sulla protezione temporanea. I paragrafi 1 e 2 dell'articolo 4 della direttiva sulla protezione temporanea, secondo la Sezione, riguardano situazioni diverse. Il paragrafo 1 riguarda la durata iniziale della protezione temporanea e la sua proroga automatica, che sono stabilite nella decisione di esecuzione 2022/382. Il paragrafo 2 riguarda una situazione nuova, in cui il Consiglio, su proposta della Commissione, valuta nuovamente se sussistano ancora motivi per continuare ad offrire la protezione temporanea. Questo è stato stabilito per gli sfollati dall'Ucraina con la decisione di esecuzione 2023/2409 del 19 ottobre 2023.

- 9 Da quest'ultima decisione di esecuzione la Sezione ha desunto che la proroga fino al 4 marzo 2025 compreso vale soltanto per il gruppo facoltativo nella misura in cui il 19 ottobre 2023 gli Stati membri applicavano ancora l'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2022/382. Ciò non avveniva nei Paesi Bassi. Pertanto, il 19 ottobre 2023 tale gruppo di sfollati non aveva più diritto alla protezione temporanea nei Paesi Bassi ed essi non rientravano più nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2022/382. L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2023/2409 e la proroga fino al 4 marzo 2025 compresa stabilita in detta disposizione non sono quindi applicabili al gruppo facoltativo.
- 10 Per siffatta interpretazione dell'articolo 1 della decisione di esecuzione 2023/2409 la Sezione ha trovato supporto nella proposta della Commissione di proroga della protezione temporanea del 19 settembre 2023 [COM(2023) 546 final]. Nella relazione su tale proposta, in particolare nella nota a piè di pagina 2, non viene menzionato l'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2022/382. Da ciò la Sezione ha desunto che l'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione in parola è rilevante per la decisione di esecuzione 2023/2409 soltanto nella misura in cui gli Stati membri applicano detta disposizione al momento in cui la decisione di esecuzione 2023/2409 è adottata dal Consiglio. Detta interpretazione poggia anche sulla facoltà spettante a uno Stato membro di porre fine all'applicazione di una disposizione facoltativa di diritto dell'Unione.
- 11 Pertanto la Sezione è giunta alla conclusione che la durata della protezione temporanea del gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina non è stata prorogata dalla decisione di esecuzione 2023/2409. Per tale gruppo vale che la protezione temporanea è cessata de iure il 4 marzo 2024.

Sede di Roermond (AI)

- 12 Detta sede ha dichiarato, in sintesi, che con la proroga della protezione temporanea, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulla protezione temporanea, non si è creata una situazione nuova in base alla quale lo staatssecretaris possa valutare nuovamente la situazione del gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina. Per rispondere alla domanda se la durata della protezione temporanea dello straniero di cui trattasi sia prorogata, è rilevante esclusivamente che gli stranieri di cui trattasi erano già stati fatti rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sulla protezione temporanea e pertanto era loro conferita protezione temporanea da tale direttiva nei momenti in cui la decisione di esecuzione 2023/2409 è stata adottata ed è entrata in vigore.
- 13 Detta sede considera inoltre che il legislatore dell'Unione ha lasciato agli Stati membri la scelta se avvalersi o meno dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea. Se gli Stati membri hanno fatto uso di tale facoltà ed hanno offerto protezione temporanea a singoli sfollati senza esservi obbligati, ma non lo fanno più al momento della proroga, non è logico presumere che il Consiglio prescriva agli Stati membri che la durata di tale protezione cessi per il

gruppo facoltativo mentre la protezione temporanea viene prorogata per gli ulteriori sfollati. Se il Consiglio avesse avuto una simile intenzione, avrebbe potuto formulare esplicitamente detta limitazione della proroga della protezione temporanea nei considerando 7 e 8 della decisione di esecuzione 2023/2409, nell'articolo 1 della stessa decisione di esecuzione, nell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea o nell'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2022/382.

- 14 La sede di Roermond conclude che né dalla lettera né dall'impianto sistematico e dagli obiettivi della decisione di esecuzione 2023/2409 risulta che al momento della proroga si dovesse o si potesse valutare nuovamente quali sfollati siano beneficiari della direttiva sulla protezione temporanea. La decisione di non dare più applicazione all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea non ha effetti sulla durata della protezione temporanea concessa in precedenza.

Sede di Zwolle (ZY)

- 15 La sede di Zwolle condivide la conclusione della Sezione nella sentenza del 17 gennaio 2024 secondo cui la protezione temporanea per il gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina sia giunta a termine il 5 marzo 2024. Tuttavia essa perviene a tale conclusione sulla base di un ragionamento diverso da quello della Sezione.
- 16 Il presupposto è che la protezione offerta, ai sensi del considerando 13 della direttiva sulla protezione temporanea, debba essere di durata limitata e che al riguardo è essenziale se sia possibile un effettivo ritorno nel paese di origine. Lo staatssecretaris si è avvalso della possibilità offerta all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea, di offrire protezione temporanea ad ulteriori categorie di sfollati, ma ha smesso di farlo il 19 luglio 2022. Al pari della Sezione, la sede in parola dichiara che la protezione temporanea continua per i cittadini di paesi terzi che in tale momento facevano già parte del gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina e che le proroghe automatiche della medesima sono applicabili anche a detto gruppo. L'adozione ad opera del Consiglio della decisione di esecuzione 2023/2409 sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulla protezione temporanea, rappresenta tuttavia un nuovo momento di valutazione. Al momento della nuova valutazione nei Paesi Bassi già dal luglio 2022 l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea non era più applicabile. Pertanto per il gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina la durata massima, di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea, è raggiunta il 4 marzo 2024, data di scadenza della protezione temporanea automaticamente prorogata.
- 17 La sede di Zwolle, nel giudizio in parola, ha tenuto conto del fatto che l'articolo 6 della direttiva sulla protezione temporanea non indica quale sia tale durata massima. Dall'articolo 4 della direttiva sulla protezione temporanea discende che tale durata massima può essere di due anni, nella situazione di cui al paragrafo 1, o di tre anni, in caso di proroga sulla base del paragrafo 2. Per il gruppo

facoltativo la durata massima è dunque diversa da quella per gli ulteriori sfollati. Dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea e dalla circostanza che detta direttiva è stata integralmente applicabile al gruppo facoltativo non discende dunque che il gruppo facoltativo abbia diritto alla protezione temporanea fino al 4 marzo 2025 compreso.

- 18 La circostanza che nella decisione di esecuzione 2023/2409 il Consiglio non abbia operato una deroga per il gruppo facoltativo non porta a una diversa conclusione. Al Consiglio, infatti, non compete decidere dell'applicazione, e pertanto nemmeno della cessazione, della disposizione facoltativa; ciò spetta agli Stati membri. Neppure dai considerando 7 e 8 della decisione di esecuzione 2023/2409 si evince che la valutazione debba essere diverso. La sede di Zwolle interpreta tali considerando alla luce del considerando 5: quest'ultimo considerando non è applicabile al gruppo facoltativo, giacché le persone appartenenti a quel gruppo provengono da un altro paese e non vengono dunque obbligate a far ritorno in Ucraina.
- 19 Secondo la sede di Zwolle siffatta interpretazione è in linea con gli obiettivi della direttiva sulla protezione temporanea. Tale direttiva fissa infatti norme minime per la protezione degli sfollati che non possono rientrare nel loro paese di origine, ma per il gruppo facoltativo di regola è certamente possibile il ritorno nel paese di origine.

Sede di Haarlem (BG)

- 20 Poiché i Paesi Bassi hanno dato applicazione all'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2022/382, secondo la sede di Haarlem coloro che fanno parte del gruppo facoltativo sono sfollati ai sensi dell'articolo 2 della suddetta decisione di esecuzione. Con l'articolo 1 della decisione di esecuzione 2023/2409 la protezione temporanea per tutti gli sfollati che rientrano nell'articolo 2 della decisione di esecuzione 2022/382 viene prorogata fino al 4 marzo 2025 compreso. Al riguardo non si fa distinzione tra i diversi gruppi menzionati all'articolo 2 della decisione di esecuzione 2022/382. Il fatto che la protezione temporanea in forza della decisione di esecuzione 2022/382 non continui più automaticamente dopo il 4 marzo 2024, ma venga prorogata con una decisione del Consiglio sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva, non è pertanto motivo per concludere che la proroga non valga per il gruppo facoltativo di sfollati dall'Ucraina.

– Domanda di esame con il procedimento accelerato e domanda di riunione

- 21 Per motivi che sostanzialmente coincidono con quelli del rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, (Tribunale dell'Aia, sede di Amsterdam, Paesi Bassi) nella causa C-244/24, la Sezione chiede di esaminare la causa secondo la procedura accelerata. A tale riguardo la Sezione fa presente anche la disparità giuridica che si è creata tra stranieri che hanno impugnato o meno le loro decisioni

rimpatrio. Inoltre la Sezione chiede alla Corte di esaminare congiuntamente le due domande di pronuncia pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO