



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2016

2. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLA LEGITTIMITÀ DELLA NORMATIVA UE SUL TRATTENIMENTO DI UN RICHIEDENTE PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER MOTIVI DI SICUREZZA NAZIONALE O DI ORDINE PUBBLICO

[J.N. \(Causa C-601/15 PPU\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 15 febbraio 2016 \(ECLI:EU:C:2016:84\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Procedimento pregiudiziale d'urgenza – Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Direttiva 2008/115/CE – Soggiorno regolare – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 9 – Diritto di rimanere in uno Stato membro – Direttiva 2013/33/UE – Articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e) – Trattenimento – Tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico – Validità – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 6 e 52 – Limitazione – Proporzionalità.

Dall'esame dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, non risultano elementi tali da incidere sulla validità della menzionata disposizione alla luce degli articoli 6 e 52, paragrafi 1 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La sentenza in commento origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, e concernente la validità di una specifica disposizione della [direttiva 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale](#). In particolare, oggetto del rinvio pregiudiziale di legittimità è l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva in questione, il quale prevede nello specifico che: «un richiedente può essere trattenuto soltanto: [...]; e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.» Il Consiglio di Stato olandese, in sostanza, chiede alla Corte di giustizia se la disposizione in questione sia legittima alla luce dell'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui: «ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza», nonché del corrispondente articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in base al quale: «ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se

non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: [...]; f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione.» Secondo il ricorrente nella causa principale, infatti, il suo prolungato trattenimento durante il soggiorno regolare in uno Stato membro (nei Paesi Bassi nella causa di specie) in attesa di una decisione sulla sua domanda di asilo sarebbe in contrasto con la norma CEDU in questione, in quanto il trattenimento di uno straniero può giustificarsi solo sulla base del fatto che sia in corso un procedimento di espulsione o di estradizione.

Accordando la procedura pregiudiziale d'urgenza richiesta dallo stesso giudice del rinvio a causa dello stato di privazione di libertà cui era allora sottoposto il ricorrente nella causa principale, il giudice UE ha iniziato ad analizzare la validità dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33, partendo dai motivi per cui il ricorrente nella causa principale è stato trattenuto, e segnatamente per i reati commessi nel territorio olandese e la circostanza di essere destinatario di una decisione di allontanamento corredata da un divieto di reingresso. Secondo la Corte, infatti, l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33, prevede una limitazione dell'esercizio del diritto alla libertà sancito dall'articolo 6 della Carta, la quale, per essere considerata legittima, deve necessariamente soddisfare le condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta stessa, e, segnatamente, che le limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti debbano essere previste dalla legge e rispettare il loro contenuto essenziale, oltre ad essere apportate solo laddove necessarie e rispondenti effettivamente a finalità d'interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. A questo punto, il giudice UE, in primo luogo, ha affermato che la limitazione alla libertà in questione discenderebbe dalla legge, vista la sua previsione all'interno di una direttiva. In secondo luogo, la stessa limitazione non inciderebbe sul contenuto essenziale del diritto alla libertà, in quanto, non sarebbe messa in discussione la garanzia del diritto, ma verrebbe solo attribuito allo Stato il potere di trattenere un richiedente protezione internazionale a causa del suo comportamento individuale. Infine, una misura di trattenimento basata sulla tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico, che costituiscono l'obiettivo perseguito dall'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33, risponderebbe effettivamente a un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione, oltre a contribuire, allo stesso tempo, alla tutela dei diritti e delle libertà altrui.

Allo stesso tempo, però, la Corte di giustizia ha anche affermato che le limitazioni all'esercizio del diritto alla libertà devono comunque essere strettamente necessarie (punto 56 della sentenza). Infatti, l'articolo 8, della direttiva 2013/33, nel disciplinare il trattenimento del richiedente protezione internazionale, prevede espressamente che: una persona non possa essere trattenuta per il solo fatto che questa abbia presentato una domanda di protezione internazionale (paragrafo 1); lo stesso trattenimento possa essere disposto solo ove necessario e fatta salva l'applicazione efficace di misure alternative meno coercitive (paragrafo 2); inoltre, tali disposizioni alternative al trattenimento, come ad esempio l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato, dovranno essere determinate dagli Stati membri (paragrafo 4). Proseguendo nell'analisi delle disposizioni della direttiva 2013/33, il giudice UE ha affermato che, inoltre, ai sensi dell'articolo 9, il richiedente protezione internazionale possa essere trattenuto solo per un periodo il più breve possibile e solo fintantoché sussistano i

già ricordati motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva stessa, e segnatamente quando lo impongano motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. In ogni caso, la decisione di trattenimento sarebbe soggetta al rispetto di importanti garanzie procedurali e giurisdizionali, come ad esempio precisare per iscritto le motivazioni di fatto e di diritto su cui si basa la decisione di trattenimento e l'obbligo di comunicare un certo numero di informazioni in una lingua comprensibile al richiedente.

A questo punto, la Corte di giustizia, dopo aver analizzato anche le altre disposizioni contenute nell'articolo 8, nonché quelle dell'articolo 9, della direttiva 2013/33, si è soffermata specificamente sulle nozioni di «ordine pubblico» e di «pubblica sicurezza», così come sviluppate nella sua precedente giurisprudenza (rispettivamente [sentenza dell'11 giugno 2015, causa C-554/13, Z. Zh, ECLI:EU:C:2015:377](#), punto 60, in cui la Corte ha specificato che la nozione di «ordine pubblico» presuppone oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in un'infrazione di legge anche l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società; e, la [sentenza del 23 novembre 2010, causa C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708](#), punti 43 e 44, in cui il giudice UE ha affermato che la nozione di «pubblica sicurezza» comprende la sicurezza interna di uno Stato membro e la sua sicurezza esterna consistente nel pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la sopravvivenza della popolazione). Sulla base di tali elementi, il giudice UE conclude così che un pregiudizio alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico possono giustificare il trattenimento di un richiedente protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33, solo quando il suo comportamento individuale costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o la sicurezza interna o esterna dello Stato membro interessato (punto 67 della sentenza). La disposizione oggetto del rinvio pregiudiziale di validità, quindi, non risulterebbe sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti, infatti, essa deriverebbe da un contemperamento equilibrato fra l'obiettivo di interesse generale perseguito, ossia la tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico, da un lato, e l'ingerenza nel diritto alla libertà generata da una misura di trattenimento, dall'altro (punto 68). Di conseguenza, il legislatore UE, nell'adottare l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33, ha rispettato il giusto equilibrio tra il diritto alla libertà del richiedente protezione internazionale e i requisiti connessi alla tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico (punto 70).

La Corte di giustizia, in occasione di tale rinvio, si è anche soffermata sul rapporto tra una decisione di rimpatrio, corredata da un divieto di reingresso di dieci anni come nella causa principale, e la presentazione di una richiesta di protezione internazionale da parte dello stesso soggetto. In particolare, la Corte si è soffermata sugli effetti che quest'ultima possa produrre nei confronti della prima, premettendo che la durata del divieto di reingresso, sebbene sia espressamente fissato in al massimo cinque anni, dall'articolo 11, paragrafo 2, della [direttiva 2008/115](#) (c.d. “direttiva rimpatri”), la stessa disposizione prevede anche la possibilità di poter prolungare tale periodo se la persona interessata costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Nella causa di specie, infatti, la Corte ha giustificato il divieto di ingresso decennale stabilito dalle autorità olandesi effettuando un parallelismo tra la minaccia grave per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale che il comportamento individuale del ricorrente nella causa principale possa aver costituito, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, e la tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine

pubblico che giustificerebbero allo stesso tempo il trattenimento dello stesso soggetto in questione, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33. Per quanto concerne, invece, i rapporti tra una domanda di protezione internazionale ed una precedente decisione di rimpatrio, la Corte ha affermato che l'effetto utile delle norme previste nella "direttiva rimpatri" richiederebbe che una siffatta procedura possa essere ripresa alla fase in cui è stata interrotta in conseguenza della presentazione della domanda di protezione internazionale e ciò dal momento del rigetto di quest'ultima domanda e non dall'inizio. Ciò, peraltro, sarebbe del tutto conforme a quanto precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 22 settembre 2015 [*Nabil e a. c. Ungheria*](#), in cui ha espressamente affermato che un eventuale rigetto della domanda d'asilo può rendere possibile l'esecuzione di misure di allontanamento già decise.

In base a quanto precede, la Corte di giustizia ha concluso nel senso di ritenere valida la disposizione dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33, alla luce degli articoli 6 e 52, paragrafi 1 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. È interessante notare, in conclusione, come il giudice UE abbia ricordato anche in tale circostanza che la CEDU non costituisca, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'UE, di conseguenza l'esame sulla validità della disposizione in oggetto doveva essere svolto unicamente alla luce dei diritti fondamentali garantiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sebbene, allo stesso tempo, abbia anche ricordato che i diritti di cui all'articolo 6 della Carta corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 5 della CEDU e le limitazioni che possono essere legittimamente apportate non possono andare oltre quelle autorizzate dalla CEDU, confermando quindi quest'ultima quale parametro minimo di tutela dei diritti fondamentali nel continente europeo.

MICHELE MESSINA