

Causa C-322/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

23 aprile 2019

Giudice del rinvio:

High Court (Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

25 marzo 2019

Ricorrenti:

KS

MHK

Resistenti:

The International Protection Appeals Tribunal

The Minister for Justice and Equality

Ireland e the Attorney General

Oggetto dei procedimenti principali

Ricorsi giurisdizionali avverso le decisioni dell'International Protection Appeals Tribunal (Tribunale per i ricorsi in materia di protezione internazionale, Irlanda) (in prosieguo: l'«IPAT») che hanno respinto i ricorsi proposti dai ricorrenti avverso le decisioni del Department of Justice and Equality (Ministero della Giustizia e della Parità, Irlanda), le quali hanno negato loro il permesso di accedere al mercato del lavoro.

Questioni pregiudiziali

- (a). Se, ai fini dell'interpretazione di un atto di diritto dell'Unione applicabile in un determinato Stato membro, si possa tenere conto di

un atto adottato contestualmente e che non si applica a tale Stato Membro.

- (b). Se l'articolo 15 della direttiva 2013/33/UE (Direttiva sulle condizioni di accoglienza) (rifusione) sia applicabile a una persona nei cui confronti sia stata adottata una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2003 (Dublino III).
- (c). Se uno Stato membro, nel dare attuazione all'articolo 15 della direttiva 2013/33/UE (Direttiva sulle condizioni di accoglienza) (rifusione), possa adottare una misura generale che, di fatto, attribuisca ai richiedenti suscettibili di trasferimento ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2003 (Dublino III) qualsiasi ritardo nella decisione di trasferimento o ad essa successivo.
- (d). Se, nel caso in cui un richiedente lasci uno Stato membro senza aver chiesto protezione internazionale in tale Stato, si rechi in un altro Stato membro dove presenti domanda di protezione internazionale e divenga destinatario di una decisione ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2003 (Dublino III) che lo ritrasferisca nel primo Stato membro, il conseguente ritardo nel trattamento della domanda di protezione possa essere attribuito al richiedente ai fini dell'articolo 15 della direttiva 2013/33/UE (Direttiva sulle condizioni di accoglienza) (rifusione).
- (e). Se, nel caso in cui un richiedente sia suscettibile di trasferimento verso un altro Stato membro ai sensi regolamento (UE) n. 604/2003 (Dublino III), ma tale trasferimento sia ritardato a causa del ricorso giurisdizionale intentato dal richiedente, la cui conseguenza sia di sospendere il trasferimento in virtù di un ordine di sospensione emesso dal tribunale, il ritardo risultante nel trattamento della domanda di protezione internazionale possa essere attribuito al richiedente ai fini dell'articolo 15 della direttiva 2013/33/UE (Direttiva sulle condizioni di accoglienza) (rifusione), e ciò in linea generale oppure nell'ipotesi particolare in cui venga accertato, nell'ambito del procedimento di ricorso giurisdizionale, che quest'ultimo è infondato, manifestamente o meno, oppure configura un abuso del processo.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 78 TFUE.

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13).

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU 2013, L 180, pag. 60; in prosieguo: la «direttiva procedure»). L'articolo 31, paragrafo 3, di tale direttiva prevede che il periodo di sei mesi per l'esame della domanda cominci a decorrere solo da quando il richiedente si trova *«nel territorio (...) [dello] Stato [membro competente] ed è stato preso in carico dall'autorità competente»*. Tale direttiva non è applicabile nei confronti dell'Irlanda, ma è stata adottata lo stesso giorno della direttiva 2013/33/EU e viene sostenuto che sia rilevante rispetto all'interpretazione di quest'ultima.

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (GU 2013, L 180, pag. 96; in prosieguo: la «direttiva accoglienza»). Da un lato, l'articolo 2 e il considerando 8 prevedono un campo di applicazione esteso, comprensivo della generalità dei richiedenti. L'articolo 2, lettera b), definisce il richiedente come *«il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva»*. Dall'altro lato, il considerando 35 fa riferimento ai diritti relativi alla dignità umana e a diversi articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), ma non anche all'articolo 15 della Carta sul diritto al lavoro. L'articolo 15 della direttiva prevede il diritto di lavorare trascorso un periodo di nove mesi, a meno che non sussistano ritardi che possano essere attribuiti al richiedente. Si tratta di una formulazione ampia se comparata con quella dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure, la quale fa riferimento a un ritardo che può essere *«chiaramente»* attribuito alla *«mancata»* osservanza degli obblighi da parte del richiedente.

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, pag. 31; in prosieguo: il «regolamento Dublino III»).

Disposizioni nazionali fatte valere

La normativa nazionale rilevante, che ha trasposto la direttiva accoglienza, è costituita dalle European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [disposizioni in materia di Comunità europee (condizioni di accoglienza) del 2018; in prosieguo: le «disposizioni in materia di Comunità europee del 2018»]. Nel procedimento principale vengono contestate tre previsioni di tali disposizioni, come specificate di seguito.

(i). Disposizione 2, paragrafo 2, che prevede che, nel momento in cui viene adottata una decisione di trasferimento, la persona a cui si riferisce tale decisione

smette di essere un «richiedente» ai fini delle disposizioni in questione. La disposizione 2, paragrafo 2, lettera (a), esclude dalla nozione di richiedenti coloro a cui sia stata notificata una decisione di trasferimento, mentre la disposizione 2, paragrafo 2, lettera (b), crea la categoria di «destinatario ma non richiedente». Il «richiedente» è definito nella disposizione 2, paragrafo 1, come colui il quale ha presentato una domanda di protezione internazionale, o per conto del quale è stata presentata una siffatta domanda, e che non ha smesso di essere un richiedente. Ai sensi della disposizione 2, paragrafo 3, una persona nei cui confronti è stata adottata una decisione di trasferimento che proponga appello all'IPAT dev'essere considerata un destinatario, ma non un richiedente.

(ii). Disposizione 11, paragrafo 2, che prevede che «salvo quanto previsto da altri atti o norme giuridiche, un destinatario che non sia un richiedente non può cercare, intraprendere o svolgere un lavoro subordinato o autonomo».

(iii). Disposizione 11, paragrafo 12, che prevede che gli Employment Permits Acts (leggi sul permesso di lavorare) adottati dal 2006 al 2014 non siano applicabili ai richiedenti e ai destinatari, vale a dire a coloro che vengono trasferiti nell'ambito del sistema di Dublino.

Breve esposizione dei fatti e dello svolgimento dei procedimenti principali

- 1 Nel 2010 il primo ricorrente, K.S., si è recato dal Pakistan al Regno Unito, dove non ha presentato domanda di protezione internazionale. Nel 2015 si è spostato in Irlanda, dove ha presentato domanda di protezione internazionale l'11 maggio 2015. Il 9 marzo 2016, nel contesto del sistema di Dublino, il Refugee Applications Commissioner (Commissario per le domande dei rifugiati, Irlanda) ha deciso di trasferire la richiesta al Regno Unito e tale decisione è stata confermata dal Refugee Appeals Tribunal (Tribunale per i ricorsi dei rifugiati, Irlanda) il 17 agosto 2016. K.S. ha proposto ricorso giurisdizionale avverso la decisione del Tribunale per i ricorsi dei rifugiati innanzi alla High Court (Alta Corte, Irlanda). Tale procedimento è attualmente pendente e, conseguentemente, il trasferimento è stato sospeso.
- 2 K.S. ha chiesto al Ministero della Giustizia e della Parità di poter aver accesso al mercato del lavoro ai sensi della disposizione 11, paragrafo 3, delle disposizioni in materia di Comunità europee del 2018. Tale richiesta è stata respinta con la motivazione che le disposizioni in materia di Comunità europee del 2018 prevedono che coloro i quali, come il ricorrente, sono suscettibili di trasferimento nell'ambito del sistema di Dublino non hanno diritto di accedere al mercato del lavoro. Il ricorrente ha, dunque, presentato una richiesta di riesame che è stata respinta il 19 luglio 2018. Egli ha, quindi, proposto appello avverso quest'ultima decisione di rigetto innanzi all'IPAT, che ha respinto l'appello l'11 settembre 2018. K.S. ha proposto ricorso giurisdizionale avverso tale decisione innanzi alla High Court (Alta Corte) ed è stato autorizzato ad avviare il presente procedimento il 24 settembre 2018.

- 3 Il secondo ricorrente, M.H.K., si è recato dal Bangladesh al Regno Unito nel 2009. La sua autorizzazione al soggiorno nel Regno Unito è scaduta e nel 2014 si è spostato in Irlanda, dove ha presentato domanda di protezione internazionale il 16 febbraio 2015. Il 25 novembre 2015 è stata emessa nei suoi confronti una comunicazione relativa alla decisione di trasferire tale domanda al Regno Unito ai sensi del regolamento Dublino III. Egli ha, dunque, proposto appello avverso detta decisione innanzi al Tribunale d'appello per i rifugiati, che il 30 marzo 2016 ha respinto l'appello. M.H.K. ha, quindi, proposto ricorso giurisdizionale avverso tale decisione innanzi alla High Court (Alta Corte). Tale procedimento è attualmente pendente e, conseguentemente, il trasferimento è stato sospeso.
- 4 M.H.K. ha chiesto di poter aver accesso al mercato del lavoro, ai sensi della disposizione 11, paragrafo 3, delle disposizioni in materia di Comunità europee del 2018, e tale richiesta è stata respinta dal Ministero della Giustizia e della Parità il 16 agosto 2018. Il 29 agosto 2018 egli ha, quindi, chiesto il riesame di quest'ultima decisione e tale riesame è stato respinto il 5 settembre 2018. Il 18 settembre 2018 il secondo ricorrente ha proposto appello innanzi all'IPAT, che ha respinto l'appello il 17 ottobre 2018. M.H.K. ha proposto ricorso giurisdizionale avverso tale decisione innanzi alla High Court (Alta Corte) ed è stato autorizzato ad avviare il presente procedimento il 12 novembre 2018.
- 5 Nei procedimenti principali entrambi i ricorrenti chiedono, in sostanza, che siano annullate le decisioni di rigetto relative all'accesso al mercato del lavoro e che sia dichiarata la contrarietà alla direttiva accoglienza delle disposizioni 2, paragrafo 2, e 11, paragrafi 2 e 12, delle disposizioni in materia di Comunità europee del 2018, oltre al risarcimento dei danni.

Argomenti principali delle parti nel procedimento principale

- 6 I ricorrenti sostengono che le rilevanti disposizioni nazionali, in base alle quali una persona nei cui confronti è stata adottata una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III non ha diritto di accedere al mercato del lavoro nazionale, sono contrarie alla direttiva accoglienza. Essi affermano che l'articolo 15 di detta direttiva – il quale prevede il diritto di lavorare trascorso un periodo di nove mesi, a meno che non sussistano ritardi che possano essere attribuiti al richiedente – sia applicabile alla persona nei cui confronti è stata adottata una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III, in ragione dell'ampia definizione di «richiedente» di cui all'articolo 2, lettera b), della direttiva medesima. I ricorrenti fanno altresì riferimento alla sentenza del 27 settembre 2012, Cimade e GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, riguardante un caso vertente sulla precedente direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU 2003, L 31, pag. 18), in cui la Corte di giustizia ha dichiarato che il beneficio delle condizioni minime di accoglienza era applicabile ai richiedenti rientranti nel sistema di Dublino.

- 7 Le autorità statali resistenti asseriscono che l'articolo 15 della direttiva accoglienza non è applicabile alla persona nei cui confronti è stata adottata una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III, in ragione della formulazione della disposizione e dei lavori preparatori, e che, inoltre, non è mai stato tra gli obiettivi della direttiva quello di fornire una siffatta protezione. Inoltre, essi affermano che la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Cimade* rileva solamente quanto al principio che le condizioni *materiali* per l'accoglienza (piuttosto che le condizioni per l'accoglienza in generale) devono essere accordate ai richiedenti nell'ambito del sistema di Dublino.
- 8 I ricorrenti sostengono che, nel dare attuazione all'articolo 15 della direttiva accoglienza, gli Stati membri non possono adottare una misura generale che attribuisca al richiedente suscettibile di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III qualsiasi ritardo nella decisione di trasferimento o ad essa successivo. Le autorità statali resistenti asseriscono che gli Stati membri possono adottare una siffatta misura generale.
- 9 I ricorrenti rilevano che, nelle circostanze a cui fa riferimento la quarta questione, il ritardo conseguente nel trattamento della domanda di protezione non può essere attribuito al richiedente ai fini dell'articolo 15 della direttiva accoglienza. Essi sostengono che ciò è implicito nella sentenza *Cimade* e richiamano il considerando 8 della direttiva. Parimenti, i ricorrenti asseriscono che i ritardi dovuti a ricorsi giurisdizionali, menzionati nella quinta questione, non possono essere attribuiti al richiedente ai fini dell'articolo 15 della direttiva accoglienza, in quanto chi intenta un ricorso giurisdizionale esercita il diritto di accesso alla giurisdizione. Le autorità statali resistenti affermano che tali ritardi possono essere attribuiti al richiedente.
- 10 Per quanto riguarda la questione se sia possibile prendere in considerazione un atto di diritto dell'Unione che non sia applicabile in un determinato Stato membro ai fini dell'interpretazione di un altro atto di diritto dell'Unione che sia, invece, ivi applicabile, i ricorrenti sostengono che la rifusione di una direttiva non applicabile può essere presa in considerazione se avente natura dichiarativa o codificatoria. Le autorità statali resistenti asseriscono che la risposta a detta questione è affermativa e che la circostanza che l'Irlanda non abbia aderito alla direttiva procedure è irrilevante, dal momento che le direttive sono misure che hanno portata europea e non possono essere interpretate in modi differenti nei diversi Stati membri.

Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 11 In via preliminare, il giudice del rinvio osserva che, se la direttiva accoglienza non attribuisce ai ricorrenti il diritto di lavorare, essi non possono fare riferimento alla Carta, in quanto nella valutazione delle loro domande di accesso al mercato del lavoro l'Irlanda non applicherebbe il diritto dell'Unione e, dunque, la Carta non sarebbe applicabile. Anche laddove fosse applicabile, inoltre, l'articolo 15 della

Carta non attribuisce diritti ai cittadini di un paese terzo e, dunque, il presente caso si riduce alla questione se la direttiva conferisca un siffatto diritto ai ricorrenti.

- 12 Per quanto riguarda la prima questione, il giudice del rinvio ritiene che, qualora in determinate circostanze un atto non applicabile sia rilevante rispetto all'interpretazione di un atto applicabile, il primo atto debba essere rilevante anche rispetto all'interpretazione del diritto nazionale che trasponga l'atto applicabile. Secondo l'opinione del giudice del rinvio, nella misura in cui una direttiva si limiti a chiarire l'intenzione del legislatore dell'Unione, è ininfluente se un singolo Stato abbia aderito o meno alla particolare direttiva. Tale questione è rilevante perché permette al giudice del rinvio di sapere se può prendere in considerazione la direttiva sulle procedure d'asilo (rifusione), che non è applicabile all'Irlanda, nell'interpretazione della direttiva accoglienza. In caso affermativo, ciò supporterebbe in una certa misura l'argomento addotto dalle autorità statali resistenti.
- 13 Per quanto concerne la seconda questione, il giudice del rinvio ritiene che le disposizioni dell'articolo 15 della direttiva accoglienza si basino sull'assunto che si sia verificato un qualche ritardo da parte dell'autorità competente che ha omesso di adottare una decisione entro nove mesi. Ciò presuppone che l'autorità competente sia in grado di adottare tale decisione. Nell'ambito del sistema di Dublino, ciò non può avvenire fino all'effettivo trasferimento del richiedente. Secondo il giudice del rinvio, inoltre, il principio affermato nella causa *Cimade* non può essere indebitamente esteso, in ragione del «fattore di attrazione» costituito dalla concessione di diritti e, a fortiori, dell'accesso al mercato del lavoro a persone la cui presenza sul territorio dell'Unione si basi solo sulla presentazione di una domanda di protezione. Secondo l'opinione del giudice del rinvio, peraltro, nell'ambito del sistema di Dublino si pone un'importante questione di abuso del diritto, dal momento che chi è destinatario di una domanda di trasferimento nel contesto di detto sistema è, per definizione, una persona che, perlomeno in una certa misura, ha abusato del procedimento previsto dal sistema europeo comune di asilo. Tale questione è rilevante perché, nel caso in cui l'articolo 15 non sia applicabile ai ricorrenti, la loro domanda dev'essere respinta.
- 14 Per quanto riguarda la terza questione, la risposta che propone il giudice del rinvio è che un richiedente che ometta di presentare domanda di asilo nel primo Stato membro in cui si trovi e, successivamente, lasci tale Stato membro e presenti la domanda in un altro Stato membro sia interamente responsabile della necessità di attivare le procedure previste dal sistema di Dublino e che, pertanto, uno Stato membro possa adottare una misura generale che attribuisca i ritardi conseguenti a detto richiedente. Ciò non pregiudica la sentenza *Cimade* in via generale, dal momento che il concetto di ritardo attribuibile al richiedente non è una nozione di portata generale all'interno della direttiva accoglienza, ma trova applicazione solo nel contesto dell'articolo 9, paragrafo 1 (trattenimento), e dell'articolo 15, paragrafo 1. Tale questione è rilevante rispetto ai procedimenti perché, in caso di risposta affermativa, la domanda dei ricorrenti dev'essere respinta.

- 15 Per quanto concerne la quarta questione, la risposta che propone il giudice del rinvio è che in una siffatta situazione debba essere possibile attribuire tali ritardi al richiedente, dal momento che il ritardo in questione è dovuto al fatto che il richiedente ha omesso di chiedere protezione nel primo Stato membro, allo spostamento volontario in un altro Stato membro e alla presentazione della domanda in quest'ultimo Stato membro, in contrasto con il sistema che risulterebbe dalla corretta e regolare applicazione del diritto dell'Unione. Tale questione è rilevante perché, in caso di risposta affermativa, la domanda dei ricorrenti dev'essere respinta.
- 16 Per quanto riguarda la quinta questione, la risposta che propone il giudice del rinvio è che intentare ricorsi giurisdizionali, benché sia legale, costituisce nondimeno un atto volontario del richiedente e che, pertanto, ogni ritardo conseguente possa essere attribuito al richiedente. Ciò è doppiamente vero in caso di ricorso giurisdizionale abusivo o infondato. Tale questione è rilevante perché, in caso di risposta affermativa, la domanda dei ricorrenti dev'essere respinta. Qualora la risposta sia che i ritardi dovuti ai ricorsi giurisdizionali sono attribuibili al richiedente solo se questi ultimi siano infondati o abusivi, i procedimenti principali saranno rinviati fino a quando la relativa questione potrà essere trattata nell'ambito della prima serie di ricorsi giurisdizionali intentati da ciascun ricorrente.

Istanza di procedimento accelerato

- 17 Il giudice del rinvio chiede che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia trattata secondo il procedimento accelerato di cui all'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia. A tal riguardo, il giudice del rinvio cita le ordinanze del presidente della Corte del 17 aprile 2008, C-127/08, *Metock e a.*, e del 9 settembre 2011, C-256/11, *Dereci e a.* Secondo il giudice del rinvio, i ricorrenti, così come altri che hanno promosso ricorsi simili innanzi alla High Court (Alta Corte), si trovano attualmente in una situazione di incertezza in relazione al loro diritto di accedere al mercato del lavoro. La risposta della Corte di giustizia, se fornita in tempi molto brevi, potrebbe porre fine a tale incertezza.