

Causa C-921/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 dicembre 2019

Giudice del rinvio:

Rechtbank Den Haag, sede di 's-Hertogenbosch (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

16 dicembre 2019

Ricorrente:

LH

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte su una «domanda reiterata» di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, lettera q), della direttiva 2013/32 (direttiva procedure). Ci si interroga sulla questione se nell'esame di siffatta domanda il resistente possa omettere di prendere in considerazione documenti la cui autenticità non può essere dimostrata.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Con la presente domanda in forza dell'articolo 267 TFUE il giudice del rinvio chiede se i documenti di cui non è dimostrato che siano autentici solo per tale motivo non possano rientrare nella nozione di «elementi o risultanze nuovi», di cui all'articolo 40 della direttiva procedure.

Questioni pregiudiziali

I Se la circostanza che l'autorità accertante di uno Stato membro stabilisca che documenti originali non possono mai costituire elementi o risultanze nuovi qualora la loro autenticità non possa essere verificata sia compatibile con l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure¹, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva qualifiche² e con gli articoli 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In caso di incompatibilità, se faccia ancora differenza che in una domanda reiterata il richiedente presenta copie di documenti o documenti provenienti da una fonte non oggettivamente verificabile.

II Se l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva qualifiche, debba essere interpretato nel senso che all'autorità accertante di uno Stato membro, nella valutazione dei documenti e nel riconoscimento di valore probatorio a documenti, è consentito operare una distinzione tra documenti presentati in una prima domanda e documenti presentati in una domanda reiterata. Se, in caso di produzione di documenti nell'ambito di una domanda reiterata, a uno Stato membro sia consentito non rispettare più l'obbligo di cooperazione qualora l'autenticità di detti documenti non possa essere accertata.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 18, 19, 47, 52

Direttiva 2011/95/UE (direttiva qualifiche), articolo 4.

Direttiva 2013/32 (direttiva procedure), considerando 36 e 60 e articoli 33, 34, 40, 42.

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri), articolo 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (decreto del 2000 sugli stranieri), articolo 3.118b.

¹ 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 (direttiva procedure)

² DIRETTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (direttiva qualifiche)

Vreemdelingencirculaire 2000 (circolare del 2000 sugli stranieri), paragrafo C1/2.9.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 L.H. (in prosieguo: «il richiedente») ha la cittadinanza afgana. L'8 dicembre 2015 egli ha presentato una domanda d'asilo nei Paesi Bassi. Nel corso della procedura d'asilo ha dichiarato che egli, durante il suo lavoro come autista di un alto funzionario, è caduto diverse volte in un'imboscata dei Talebani ed è stato personalmente minacciato. Lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di stato alla giustizia e alla sicurezza, Paesi Bassi; in prosieguo: il «resistente») ha considerato plausibili le sue dichiarazioni sulle imboscate, ma non quelle relative alle minacce personali. Per questo la sua domanda d'asilo è stata respinta. L'opposizione è stata respinta come pure l'impugnazione della decisione.
- 2 Il 26 settembre 2018 il richiedente ha presentato una «domanda reiterata» di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, lettera q), della direttiva procedure. In questa nuova procedura la domanda di asilo iniziale veniva riproposta con il medesimo contesto fattuale. Il richiedente ha nuovamente cercato di rendere plausibili le minacce personali a lui rivolte dai Talebani, dedotte nella prima procedura. Egli ha affermato di essere entrato in possesso di nuovi documenti, tra i quali i documenti originali di cui nella procedura precedente aveva prodotto copie. Si trattava principalmente di documenti del Corpo dei vigili del fuoco afgano e del ministero per il quale il richiedente aveva lavorato.
- 3 In forza dell'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure, una domanda reiterata è ricevibile soltanto in caso di elementi o risultanze nuovi. Secondo il resistente, ciò si può configurare unicamente se sia dimostrato che i nuovi documenti prodotti sono autentici. Pertanto il resistente ha fatto esaminare i documenti. L'ufficio pubblico interpellato al riguardo tuttavia non disponeva di materiale di riferimento con cui poter stabilire se i documenti originali fossero stati redatti da un ente a tal fine competente. Non era neppure possibile pronunciarsi sull'autenticità e sulla correttezza sostanziale. Per questo il resistente ha dichiarato la domanda di asilo irricevibile.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 4 Le parti non concordano sulla questione se documenti originali la cui autenticità non sia stata accertata possano essere ignorati a priori o se si debba invece valutare se a detti documenti possa essere attribuito qualche valore probatorio per rendere plausibile una motivazione della domanda di asilo in una procedura successiva.
- 5 Secondo il richiedente è irragionevole imporre esclusivamente a lui l'onere della prova dell'autenticità dei documenti originali ed escludere automaticamente detti documenti qualora egli non abbia successo. I documenti si riferiscono al nucleo

essenziale della motivazione della domanda di asilo e nella prima procedura elementi cruciali dei medesimi sono stati ritenuti plausibili. Inoltre egli ha indicato per iscritto come aveva ottenuto detti documenti e perché inizialmente non potesse disporne. Secondo il richiedente è contrario al diritto dell'Unione europea, segnatamente al principio di effettività, escludere talune categorie di mezzi probatori in domande reiterate.

- 6 Nell'adozione della sua decisione e nella sua difesa il resistente ha sostenuto esclusivamente che non si configurano elementi o risultanze nuovi. Ai sensi della normativa nazionale e della sua linea politica in vigore dal 1° luglio 2019, esso non ha offerto al richiedente l'opportunità di esporre di nuovo personalmente le sue tesi. Il resistente non ha discusso il contenuto e il valore probatorio dei documenti e neppure la circostanza che la motivazione della domanda di asilo nella prima procedura è stata in gran parte ritenuta plausibile. Solo in udienza, in reazione alla discussione sulla sua tesi, il resistente ha assunto una posizione in subordine riguardo al contenuto e al valore probatorio dei documenti. La questione pregiudiziale verte sulla tesi principale secondo la quale si configurano elementi nuovi solo se i documenti sono comprovatamente autentici.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 7 Il giudice del rinvio osserva che, secondo una giurisprudenza costante, tra l'altro del 2015, dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato; Paesi Bassi, in prosieguo: la «Sezione»), il giudice amministrativo supremo nelle cause relative all'immigrazione nei Paesi Bassi, non si configurano elementi o risultanze nuovi se i documenti prodotti da uno straniero non sono comprovatamente autentici. L'onere della prova incombe allo straniero stesso. Il resistente può venire incontro allo straniero facendo valutare l'autenticità dei documenti, ma ciò nulla cambia alla responsabilità propria del medesimo. Nel 2018 la Sezione ha inoltre dichiarato che la sentenza della Corte europea per i diritti dell'Uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») del 19 gennaio 2016, M.D. e M.A. contro Belgio (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), non inficia questo giudizio.
- 8 Il giudice del rinvio è per contro dell'avviso che dalla sentenza M.D. e M.A. contro Belgio discende che il resistente deve esaminare con attenzione e precisione se sia eventualmente violato l'articolo 3 CEDU e che il rigetto di documenti senza valutarne l'autenticità, la rilevanza e il valore probatorio rappresenta un approccio troppo formalistico. Sebbene, rinviando alla citata giurisprudenza della Sezione, il resistente sostenga di non aver agito in violazione dell'articolo 3 CEDU, avendo disposto un esame dell'autenticità dei documenti, il giudice del rinvio non lo ritiene sufficiente. A suo avviso è una posizione parimenti formalistica non tenere conto del contenuto di documenti solo in quanto dopo un esame non si può dare un giudizio sulla loro autenticità.

- 9 Anche se l'autenticità dei documenti di cui trattasi non può essere accertata, il resistente, sulla base della sentenza M.D. en M.A. contro Belgio, dovrà tenere conto della loro natura, del modo in cui il ricorrente ne è entrato in possesso e della loro rilevanza per la motivazione della domanda di asilo. Prendendo in considerazione tutti questi fattori in combinazione con l'incertezza sull'autenticità è possibile dare un giudizio accurato sul valore probatorio dei documenti e dunque risolvere la questione se si configurino fatti e circostanze nuovi.
- 10 Secondo il giudice del rinvio, anche da altre sentenze della Corte EDU risulta che, se uno straniero sostiene di temere una violazione dell'articolo 3 CEDU, occorre utilizzare i documenti disponibili e tenere conto del loro contenuto³. Dette sentenze sono state pronunciate in cause sempre relative a prime domande. Dalla lettera di tali sentenze non emerge tuttavia che le considerazioni riguardino unicamente obblighi degli Stati membri relativi alle prime domande. Sembra invece che la Corte EDU abbia formulato presupposti generali sulla valutazione di documenti prodotti dai richiedenti protezione internazionale per rendere plausibile la loro motivazione della domanda di asilo. Da ciò si può anche desumere che gli Stati membri devono garantire che stranieri che devono rendere plausibile il loro timore per la violazione di diritti dell'uomo non siano tenuti a soddisfare condizioni troppo severe. Gli Stati membri dovranno tenere conto della posizione in cui si trovano detti stranieri.
- 11 In tali circostanze si pone la questione di come debba essere interpretata la nozione «elementi o risultanze nuovi», di cui all'articolo 40 della direttiva procedure. Diverse disposizioni della direttiva procedure contengono la nozione «elemento», senza tuttavia definirla. In talune disposizioni si rinvia alla descrizione della nozione «elementi» di cui all'articolo 4 della direttiva qualifiche, che indica che in detta nozione rientra «tutta la documentazione» in possesso del richiedente. Il giudice del rinvio presume che tale definizione sia rilevante anche per l'interpretazione della nozione «elemento», di cui all'articolo 40 della direttiva procedure. L'articolo 4 della direttiva qualifiche non opera alcuna distinzione tra elementi nelle prime procedure e in quelle successive. Esso non dispone neppure che solo documenti comprovatamente autentici possano costituire un elemento.
- 12 Il giudice del rinvio ritiene rilevante ai fini della presente domanda di pronuncia pregiudiziale una interpretazione della direttiva procedure e della direttiva qualifiche conforme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Se non fosse necessario esaminare il contenuto di documenti originali solo perché non può esserne accertata l'autenticità, ciò potrebbe essere contrario al diritto di asilo, al divieto di respingimento e al diritto a un ricorso effettivo, sanciti rispettivamente dagli articoli 18, 19 e 47 della Carta. Ai fini dell'interpretazione di

³ Ad esempio Corte EDU, 18 dicembre 2012, F.N. contro Svezia, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; Corte EDU 18 novembre 2014, M.A. contro Svizzera, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, e Corte EDU, 2 ottobre 2012, Singh contro Belgio, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

tali disposizioni occorre tenere conto degli articoli 3 e 13 CEDU, come emerge dall'articolo 52, paragrafo 3, della Carta.

- 13 Ammesso che debba essere valutato conformemente alla citata giurisprudenza della Corte EDU se si configurino elementi o risultanze nuovi, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure, a giudizio del giudice del rinvio è contrario al diritto dell'Unione ignorare documenti originali senza tenere conto della loro natura, del modo in cui sono stati acquisiti e della loro rilevanza per la motivazione della domanda di asilo.
- 14 Inoltre il giudice del rinvio vuole sapere se, nella valutazione di documenti, sia giustificato operare una distinzione tra la produzione di documenti originali in una prima domanda e in domande reiterate. Nell'attuale prassi dei Paesi Bassi solo nella prima domanda si tiene conto di documenti la cui autenticità non sia stata accertata. In una procedura d'asilo successiva l'incertezza sull'autenticità costituisce in sé un motivo per dichiarare l'inesistenza di elementi o risultanze nuovi, il che determina l'irricevibilità della domanda. Anche la produzione di una copia o di un documento la cui origine non sia controllabile determina in tal caso automaticamente l'irricevibilità.
- 15 Il giudice del rinvio si chiede se detta prassi sia compatibile con il diritto europeo. Infatti non è escluso che le informazioni la cui provenienza non possa essere controllata, o che emergono da una copia di un documento, possano comunque essere esaminate e utilizzate come informazioni oggettive ai fini della valutazione della domanda reiterata. Inoltre dalla politica del resistente di non tenere conto, in caso di una siffatta domanda, di documenti originali la cui autenticità non sia stata accertata discende che si può adottare una decisione senza che il richiedente sia ascoltato e senza che questi sia tenuto a pronunciarsi sulla natura, la rilevanza e la modalità di ottenimento dei documenti.
- 16 La Sezione non si è mai chiaramente pronunciata sulla questione se sia contrario al diritto europeo dichiarare irricevibile una domanda reiterata solo perché non si può accertare l'autenticità dei documenti originali prodotti. Non è stato neppure discusso se sia consentito che un straniero non venga ascoltato qualora detti documenti vengano ignorati. La Sezione si è sempre limitata al giudizio che con la procedura d'asilo precedente è già stato accertato in giudizio che la motivazione della domanda di asilo non è plausibile e che ciò viene preso in considerazione dal resistente anche nel giudizio sui documenti originali la cui autenticità non sia stata accertata. La Sezione non ha mai esaminato se la nozione di «elementi o risultanze nuovi» debba essere interpretata in modo tanto restrittivo che i documenti in parola non debbano mai essere ricompresi in detta nozione e pertanto possano non essere presi in considerazione. Secondo il giudice del rinvio la Sezione non ha dunque adeguatamente motivato il suo giudizio ai sensi del quale documenti non comprovatamente autentici possono essere ignorati.
- 17 Atteso che il supremo giudice amministrativo non si è ancora pronunciato sulla nozione di «elementi e risultanze nuovi», il giudice del rinvio chiede alla Corte di

giustizia dell'UE (in prosieguo: la Corte») se detta nozione debba essere interpretata in modo tanto restrittivo che documenti originali la cui autenticità non sia stata accertata non debbano esservi ricompresi. La precedente giurisprudenza della Corte e l'articolo 40 della direttiva procedure non forniscono indicazioni al riguardo.

- 18 Il giudice del rinvio osserva ancora che domande reiterate avranno poca probabilità di successo se lo straniero, dal paese in cui chiede protezione, dovrà ancora ricevere documenti autentici a sostegno della propria domanda reiterata. Non è neppure probabile che uno straniero con le sue sole dichiarazioni possa corroborare una domanda reiterata in modo tale da poter beneficiare della protezione. Infatti si presume che uno straniero renda una dichiarazione completa nella prima procedura e che sia in grado di farlo. Il giudice del rinvio sottolinea che nei Paesi Bassi attualmente si può omettere un colloquio personale con lo straniero qualora una domanda reiterata sia fondata solo su documenti la cui autenticità non sia stata accertata. È possibile che lo straniero non riceva neppure l'opportunità di rendere plausibile, attraverso dichiarazioni, la propria motivazione della domanda di asilo.
- 19 In considerazione di quanto precede il giudice del rinvio suggerisce alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali ad essa sottoposte:
- 20 *I «Non è consentito agli Stati membri stabilire che documenti originali non possano mai costituire elementi e risultanze nuovi, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure, per il solo fatto che la loro autenticità non sia stata accertata. Non è consentito agli Stati membri stabilire che documenti non siano mai valutati nella sostanza solo perché si tratta di una copia o perché il documento proviene da una fonte non oggettivamente verificabile».*
- 21 *II «Non è consentito agli Stati membri operare una distinzione, nell'esame e nella valutazione dei documenti, tra quelli prodotti nella prima domanda e quelli prodotti in una domanda reiterata. Tutti i documenti prodotti devono in linea di principio essere utilizzati per valutare se un richiedente possa essere riconosciuto come beneficiario di protezione internazionale, in forza della direttiva 2011/95/UE, anche se i documenti sono prodotti nell'ambito di una domanda reiterata. In caso di domanda reiterata lo Stato membro non può disporre che la dimostrazione dell'autenticità di documenti originali sia sempre totalmente a carico del richiedente, ma in determinate circostanze dovrà anche rispettare l'obbligo di cooperazione, tenendo conto della natura e del contenuto dei documenti e delle dichiarazioni sulle modalità di ottenimento e valutare così se essi possano essere considerati come un principio di prova».*