

Causa C-616/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

16 agosto 2019

Giudice del rinvio:

High Court (Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

2 luglio 2019

Ricorrenti:

M.S.

M.W.

G.S.

Convenuto:

Minister for Justice and Equality

THE HIGH COURT

CONTROLLO GIURISDIZIONALE

(omissis)

TRA

M.S. (AFGHANISTAN)

RICORRENTE

E

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

CONVENUTO

E

(omissis)

M.W. (AFGHANISTAN)

RICORRENTE

E

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

CONVENUTO

E

(omissis)

G.S. (GEORGIA)

RICORRENTE

E

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

CONVENUTO

SENTENZA del giudice Richard Humphreys pronunciata il 2 luglio 2019

[Or. 2]

Fatti nella causa M.S.

1. Il sig. M.S. è un richiedente asilo originario dell'Afghanistan che sostiene di essere giunto in Irlanda attraverso la Grecia, l'Italia e la Francia. Il 1° agosto 2017 ha presentato domanda di protezione internazionale. In maniera fraudolenta, non ha comunicato all'IPO (International Protection Office, Ufficio per la protezione internazionale, Irlanda) di aver già ottenuto la protezione sussidiaria dall'Italia. A seguito della sua domanda, da un riscontro dell'Eurodac sono risultate concordanze con impronte digitali precedentemente rilevate in Francia nell'aprile e nel giugno 2017 e in Italia il 6 agosto 2012. Sono stati presi contatti con le autorità italiane, che il 10 ottobre 2017 hanno informato l'International Protection Office (Ufficio per la protezione internazionale) del fatto che il richiedente aveva ottenuto la protezione sussidiaria in Italia e aveva un permesso di soggiorno fino all'11 dicembre 2020. Il 1° dicembre 2017 l'IPO ha deciso che la domanda di protezione era irricevibile ai sensi dell'articolo 21, paragrafo, 4, lettera a), dell'International Protection Act 2015. Il ricorrente ha impugnato tale raccomandazione dinanzi all'International Protection Appeals Tribunal (Tribunale

d'appello per la protezione internazionale, Irlanda) il 17 gennaio 2018. Il 23 maggio 2018 il tribunale ha deciso di confermare la decisione di dichiarare irricevibile la domanda di protezione.

Fatti nella causa M.W.

2. Anche il sig. M.W. proviene dall'Afghanistan e ha una storia di immigrazione particolarmente movimentata. Egli sostiene di aver lasciato l'Afghanistan nel 2009 e di aver attraversato l'Iran, la Turchia, la Grecia, l'Italia e la Francia fino al Regno Unito. Ha ottenuto l'autorizzazione a soggiornare per un anno nel Regno Unito, autorizzazione che ha tentato invano di rinnovare. In seguito ha soggiornato illegalmente fino al 22 febbraio 2014, quando si è recato in Francia e poi in Belgio. Ha presentato domanda di protezione internazionale in Belgio il 24 febbraio 2014 ed è stato poi rinvio nel Regno Unito il 1° maggio 2014, presumibilmente in base al sistema di Dublino. È stato espulso dal Regno Unito verso l'Afghanistan il 22 luglio 2014, ma ha lasciato nuovamente il suo paese d'origine nel dicembre 2014, quando ha attraversato il Pakistan, l'Iran, la Turchia, la Grecia, la Macedonia del Nord, la Serbia, la Croazia e l'Austria, trascorrendo infine [Or. 3] periodi in Germania, Francia e Italia. È poi tornato in Francia per un anno, in seguito è tornato illegalmente nel Regno Unito all'inizio del 2017 e infine in Irlanda, dove ha presentato domanda di protezione internazionale il 4 luglio 2017. Anche in questo caso, nel far ciò, sembra che non abbia rivelato i suoi trascorsi quale immigrato.
3. Il 14 agosto 2017 le autorità italiane hanno informato l'IPO del fatto che al richiedente era stata concessa una protezione sussidiaria in Italia e che lo stesso godeva di un permesso di soggiorno fino al 23 gennaio 2022. Il 2 febbraio 2018 l'IPO ha deciso di dichiarare la domanda di protezione internazionale irricevibile. Il richiedente ha impugnato tale decisione dinanzi all'IPAT (International Protection Appeals, Tribunale d'appello per la protezione internazionale) l'8 febbraio 2018, con un atto di ricorso che non conteneva alcun motivo. Un successivo motivo di impugnazione è stato presentato il 22 febbraio 2018. Il 28 settembre 2018 il tribunale ha respinto l'impugnazione.

Fatti nella causa G.S.

4. Il sig. G.S. è un cittadino della Georgia che ha dichiarato di aver lasciato la Georgia inizialmente nel 1993. Si è recato in Germania, dove ha chiesto asilo, ma è tornato nel paese d'origine dopo dieci giorni. Ha poi lasciato nuovamente la Georgia nel 1995 e si è recato in Portogallo con un visto di lavoro, rimanendo per quattro anni prima di tornare a casa. Ha lasciato nuovamente il suo paese nel 2003 e si è recato in Austria, dove ha chiesto asilo, ma è stato costretto a partire dopo quattro anni di presenza in tale paese. A un certo punto ha presentato domanda d'asilo anche in Svizzera, ma ha ritirato la domanda. È tornato in Georgia e successivamente, nel gennaio 2009, si è recato in Italia attraverso la Turchia e ha presentato domanda di protezione internazionale. Gli è stato negato lo status di rifugiato, ma gli è stata concessa una protezione sussidiaria. Si è poi recato in

Irlanda, arrivando il 17 dicembre 2017, ma gli è stato negata l'autorizzazione all'ingresso nel territorio. Ha poi dichiarato che intendeva presentare domanda di protezione internazionale e così ha fatto il giorno seguente. A differenza degli altri richiedenti, egli rivelava i suoi trascorsi quale immigrato. Un riscontro pertinente dell'Eurodac ha confermato le concordanze con le impronte digitali rilevate in Italia il 12 marzo 2009. Il 17 gennaio 2018 è stata presentata all'Italia una richiesta di ripresa in carico [Or. 4] nell'ambito del sistema di Dublino, respinta il 31 gennaio 2018 con la motivazione che la procedura di asilo in Italia era stata completata. Il 29 giugno 2018 l'IPO ha deciso di dichiarare la sua domanda di protezione internazionale irricevibile. Tale decisione è stata impugnata dinanzi all'International Protection Appeals Tribunal (Tribunale d'appello per la protezione internazionale, Irlanda), che ha deciso, il 18 ottobre 2018, di confermare tale raccomandazione.

Iter procedurale nella causa M.S.

5. La memoria del ricorrente in cui venivano esposti i motivi del ricorso è stata depositata il 20 giugno 2018; il ricorso era diretto, in via principale, ad ottenere un order of certiorari (ordine di trasmissione degli atti a fini di riesame) avverso la decisione del tribunale del 23 maggio 2018. Ho dichiarato ricevibile il ricorso il 25 giugno 2018 (omissis). [procedura nazionale]

Iter procedurale nella causa M.W.

6. La memoria in cui venivano esposti i motivi del ricorso è stata depositata il 4 ottobre 2018; il ricorso era diretto, in via principale, ad ottenere un certiorari (trasmissione degli atti a fini di riesame) avverso la decisione del tribunale del 28 settembre 2018 (omissis). Ho dichiarato ricevibile il ricorso l'8 ottobre 2018. (omissis). [procedura nazionale]

Iter procedurale nella causa G.S.

7. Nella causa G.S è stato dichiarato ricevibile, in data 19 ottobre 2018, il ricorso diretto ad ottenere, in via principale, un order of certiorari (ordine di trasmissione degli atti a fini di riesame) avverso la decisione del tribunale del 19 ottobre 2018 e una dichiarazione di non conformità al diritto dell'Unione e di nullità dell'articolo 21, paragrafo 2, lettera a), della legge del 2015. (omissis). [procedura nazionale] [Or. 5]

Normativa nazionale ed europea in discussione

8. L'articolo 21, paragrafo 2, lettera a), della legge del 2015 così recita: «2) *La domanda di protezione internazionale è irricevibile quando si verifica una o più delle seguenti circostanze in relazione alla persona cui la domanda si riferisce; a) un altro Stato membro ha concesso alla persona in questione lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (...)*».

9. Nel considerando 22 della direttiva 2005/85 sulle procedure di asilo si dichiara quanto segue:

«Gli Stati membri dovrebbero esaminare tutte le domande nel merito, valutare cioè se al richiedente di cui trattasi è attribuibile la qualifica di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione, salvo se altrimenti previsto dalla presente direttiva, in particolare se si può ragionevolmente presumere che un altro paese proceda all'esame o fornisca sufficiente protezione. In particolare, gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda di asilo se il paese di primo asilo ha concesso al richiedente lo status di rifugiato o ha altrimenti concesso sufficiente protezione e il richiedente sarà riammesso in detto paese».

10. L'articolo 25 della direttiva 2005/85 stabilisce quanto segue: «1. Oltre ai casi in cui una domanda non è esaminata a norma del regolamento (CE) n. 343/2003, gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE, qualora la domanda di asilo sia **[Or. 6]** giudicata irricevibile a norma del presente articolo. 2. Gli Stati membri possono giudicare una domanda di asilo irricevibile a norma del presente articolo se: a) un altro Stato membro ha concesso lo status di rifugiato; b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 26; c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 27; d) il richiedente è autorizzato a rimanere nello Stato membro interessato per un altro motivo ed in conseguenza di ciò gli è stato concesso uno status equivalente ai diritti e ai benefici dello status di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE; e) il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato membro interessato per altri motivi che lo proteggono dal "refoulement" in attesa dell'esito di una procedura relativa alla determinazione del suo status a norma della lettera d); f) il richiedente ha presentato una domanda identica dopo che sia stata presa una decisione definitiva; g) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustificano una domanda separata».
11. La direttiva [2013/32/EU] di rifusione sulle procedure di asilo, che non si applica all'Irlanda, ha modificato il corrispondente riferimento allo status di rifugiato in un riferimento al caso in cui «un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale» [articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva di rifusione].
12. La Corte di giustizia dell'Unione europea, nelle cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, Bashar Ibrahim e a./Bundesrepublik Deutschland e Bundesrepublik Deutschland/Taus Magamadov, al punto 71, ha dichiarato che la

direttiva di rifusione sulle procedure di asilo «(...) *consente agli Stati membri di respingere una domanda di asilo in quanto i anche quando il richiedente asilo ha ottenuto da un altro Stato membro non già un [Or. 7] diritto di asilo, bensì meramente una protezione sussidiaria*». Un'osservazione analoga è stata formulata al punto 58 della sentenza.

13. Il principale problema interpretativo nel caso di specie è che, mentre gli elementi di interconnessione del regime europeo comune in materia di asilo sono tali per cui, ai sensi della direttiva di rifusione sulle procedure di asilo e del regolamento Dublino III n. 604/2013 applicati congiuntamente, è chiaro che un singolo Stato membro non deve trattare una domanda di protezione internazionale precedentemente concessa in un altro ordinamento giuridico, o perché una domanda successiva in uno Stato membro può essere considerata irricevibile o perché la persona può essere rimpatriata nell'ambito del sistema di Dublino, un'anomalia si verifica nella categoria assai ristretta di Stati membri che sono vincolati dal regolamento Dublino III, ma non dalla direttiva di rifusione sulle procedure di asilo. Solo l'Irlanda e il Regno Unito rientrano in questa categoria, dando così origine alla questione interpretativa fondamentale nella fattispecie, ossia se, in definitiva, uno Stato membro possa considerare la concessione della protezione sussidiaria, da parte di un altro Stato membro, come base per considerare irricevibile una successiva domanda di protezione internazionale.
14. Sussistono tre questioni di diritto europeo che vanno risolte nel caso di specie e, nell'esercizio del mio potere discrezionale al riguardo, ritengo necessario e opportuno sottoporre tali questioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Sulla prima questione

15. La prima questione è la seguente: se il riferimento allo «*Stato membro interessato*» di cui all'articolo 25, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva 2005/85, si debba intendere come a) un primo Stato membro che ha concesso una protezione equivalente all'asilo ad un richiedente o b) un secondo Stato membro al quale è presentata una successiva domanda di protezione internazionale o c) uno o l'altro di tali Stati membri. **[Or. 8]**
16. I ricorrenti nelle cause M.S e M.W. affermano che per «*Stato membro interessato*» si debba intendere il secondo Stato membro. Il ricorrente nella causa G.S. sembrava ammettere che potesse trattarsi dell'uno o dell'altro Stato membro. [Il convenuto] dichiara che la frase include il primo Stato membro.
17. Propongo di rispondere dichiarando che il riferimento allo «*Stato membro interessato*» di cui all'articolo 25, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva sulle procedure di asilo ha più senso e viene interpretato più correttamente se inteso come riferimento all'uno o all'altro Stato membro. Ciò significherebbe anche che il considerando 22 della direttiva sulle procedure di asilo avrebbe un significato coerente. La non inclusione del primo Stato membro nel riferimento effettuato in

tale disposizione genererebbe un'anomalia significativa, in quanto comporterebbe che la concessione di diritti equivalenti alla protezione sussidiaria in un paese diverso da uno Stato membro sarebbe sufficiente per dichiarare una domanda irricevibile. Ciò non ha molto senso.

18. La rilevanza di tale questione risiede nel fatto che se l'espressione «*Stato membro interessato*» include il primo Stato membro, vale a dire se tale espressione significa il primo Stato membro oppure l'uno o l'altro dei due Stati membri, allora sarebbe potuto sussistere un fondamento giuridico in base al quale le presenti domande sono state dichiarate irricevibili e pertanto l'articolo 21 della legge del 2015 può non essere incompatibile con il diritto dell'Unione. È vero che il fondamento giuridico che così ne deriverebbe non sarebbe esattamente quello su cui si è basato il tribunale. Tuttavia, questa potrebbe essere considerata una questione puramente tecnica, in quanto il tribunale si è basato fundamentalmente sull'articolo 21 della legge del 2015, che potrebbe essere considerato valido qualora l'espressione «*Stato membro interessato*» significhi o includa il primo Stato membro.

Sulla seconda questione

19. La seconda questione è la seguente: se, nel caso in cui al cittadino di un paese terzo sia stata concessa la protezione internazionale sotto forma di protezione sussidiaria in un primo Stato membro e tale cittadino si trasferisca nel territorio di un secondo Stato membro, la presentazione di un'ulteriore [Or. 9] domanda di protezione internazionale nel secondo Stato membro costituisca un abuso di diritto tale per cui al secondo Stato membro è consentito adottare un provvedimento in cui è previsto che tale domanda successiva è irricevibile.
20. In tutte e tre le cause i ricorrenti affermano che tale domanda successiva non costituisce un abuso di diritto. (omissis) Il ricorrente nella causa G.S. ha anche sostenuto che tale questione non deriva dalla decisione del tribunale, sebbene tale obiezione sembri avere scarsa rilevanza, poiché la questione riguarda la validità della normativa su cui si è basata la decisione del tribunale. [Il convenuto] sostiene che uno Stato membro è autorizzato ad adottare un provvedimento del tipo menzionato nella questione.
21. A mio avviso, la presentazione di una seconda domanda, o in effetti di una domanda successiva, quando una persona ha già ottenuto la protezione sussidiaria, costituisce in realtà un abuso di diritto e pertanto, conformemente ai principi generali del diritto dell'Unione, uno Stato membro è legittimato ad adottare provvedimenti per dichiarare tali domande irricevibili, come il provvedimento di cui trattasi nel caso di specie. Inoltre, mi permetto di suggerire che, per quanto riguarda la sostenibilità globale futura del progetto europeo, sarebbe sconsigliato interpretare il diritto dell'Unione in modo da conferire diritti aggiuntivi nel delicato settore dell'immigrazione, quando non sia questo il chiaro significato della disposizione in questione, in particolare per quanto riguarda i cittadini di

paesi terzi, e a maggior ragione in presenza di una questione rilevante di abuso di diritto.

22. La rilevanza della questione consiste nel fatto che se la domanda può essere respinta in quanto abuso di diritto, l'impugnazione dei richiedenti sarà respinta.

Sulla terza questione [Or. 10]

23. La terza questione è la seguente: se l'articolo 25 della direttiva 2005/85 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, che non è vincolato dalla direttiva 2011/95, ma è vincolato dal regolamento n. 604/2013, adotti un provvedimento come quello di cui trattasi nel caso di specie, che dichiara irricevibile una domanda di asilo di un cittadino di un paese [terzo] al quale un altro Stato membro abbia precedentemente concesso una protezione sussidiaria.
24. I ricorrenti sostengono che l'adozione della normativa menzionata nella questione è preclusa, mentre il convenuto sostiene il contrario.
25. A mio avviso, interpretare la direttiva sulle procedure di asilo in senso letterale in questo contesto darebbe luogo a un'anomalia priva di un fine specifico e sarebbe incompatibile con l'intento e lo scopo della direttiva se considerata unitamente alla normativa del sistema di Dublino. L'anomalia si verifica, in questo caso, perché la logica e l'intento della direttiva sulle procedure di asilo e del regolamento Dublino II, considerati congiuntamente, consistono nel fatto che uno Stato membro non è tenuto a decidere su una domanda di asilo da parte di qualcuno che gode già di una protezione sussidiaria o equivalente in un altro Stato membro o addirittura altrove. Tale logica e intento resta alla base anche della direttiva di rifusione sulle procedure di asilo e del regolamento Dublino III, considerati congiuntamente, come osservato in effetti da Vedsted Hansen in Hailbronner and Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2^a ed. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) pag. 1354, in cui si afferma che la direttiva di rifusione sulle procedure di asilo può essere «interpretata come un'integrazione del regolamento Dublino III». Tuttavia, la lacuna sorge quando uno Stato opera in base a una combinazione della direttiva originaria sulle procedure di asilo e del regolamento Dublino III, una situazione applicabile soltanto all'Irlanda e al Regno Unito. In tale situazione la questione è se ci si debba discostare dal significato letterale della direttiva sulle procedure di asilo e interpretare la direttiva in modo coerente con l'intento generale. **[Or. 11]**
26. La rilevanza della questione consiste nel fatto che, se una tale normativa è ammessa, l'impugnazione dei ricorrenti sarà respinta.

Ordinanza

27. Tenuto conto di quanto precede, è opportuno disporre che siano sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

- 1) Se il riferimento allo «*Stato membro interessato*» di cui all'articolo 25, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva 2005/85, si debba intendere come a) un primo Stato membro che ha concesso una protezione equivalente all'asilo ad un richiedente protezione internazionale o b) un secondo Stato membro al quale è presentata una successiva domanda di protezione internazionale o c) uno o l'altro di tali Stati membri.
- 2) Se, nel caso in cui al cittadino di un paese terzo sia stata concessa la protezione internazionale sotto forma di protezione sussidiaria nel primo Stato membro e tale cittadino si trasferisca nel territorio di un secondo Stato membro, la presentazione di un'ulteriore domanda di protezione internazionale nel secondo Stato membro costituisca un abuso di diritto tale per cui al secondo Stato membro è consentito adottare un provvedimento in cui è previsto che tale domanda successiva è irricevibile.
- 3) Se l'articolo 25 della direttiva 2005/85 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, che non è vincolato dalla direttiva 2011/95 ma è vincolato dal regolamento n. 604/2013, adotti un provvedimento come quello di cui trattasi nel caso di specie, che dichiara irricevibile una domanda di asilo di un cittadino di un paese terzo al quale un altro Stato membro abbia precedentemente concesso una protezione sussidiaria.

DOCUMENTO D'INFORMAZIONE