

Causa C-662/23 [Izmir]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:**

9 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Raad van State (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

8 novembre 2023

Ricorrente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Resistente:

X

Oggetto del procedimento principale

Impugnazione dello Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, l'autorità accertante competente ai sensi del diritto degli stranieri dei Paesi Bassi, in prosieguo: il «Segretario di Stato») di una sentenza del rechtbank (tribunale, Paesi Bassi) che accoglie il ricorso di uno straniero avverso la mancata adozione di una decisione del Segretario di Stato sulla sua domanda di protezione internazionale.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Interpretazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della 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 (in prosieguo: la «direttiva procedure»). Il giudice del rinvio chiede come debba essere interpretata la frase «un gran numero di cittadini

ⁱ Si tratta di un nome fittizio, che non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento

di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale», come questa si relazioni alla frase «rendendo molto difficile in pratica concludere la procedura entro il termine di sei mesi», e se eventualmente altre circostanze possano essere prese in considerazione in detta valutazione.

Questioni pregiudiziali

Questione 1a

Se, in caso di un gran numero di domande di protezione internazionale presentate contemporaneamente, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure, l'autorità accertante possa avvalersi della sua facoltà di prorogare il termine di decisione di sei mesi, qualora l'aumento del gran numero di domande di protezione internazionale abbia luogo gradualmente su un determinato periodo e di conseguenza sia in pratica molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi. Come si debba interpretare il termine «contemporaneamente» a questo riguardo.

Questione 1b

A norma di quali criteri occorra valutare se si configuri «un gran numero» di domande di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure.

Questione 2

Se sia applicabile una delimitazione nel tempo del periodo in cui si deve riscontrare un aumento del numero di domande di protezione internazionale, per poter ancora rientrare nella portata dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure. E, in caso affermativo, quanto possa durare detto periodo.

Questione 3

Se, al fine di valutare se all'atto pratico sia molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure – anche alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure – si possa tenere conto di circostanze non riconducibili all'aumento del numero di domande di protezione internazionale, come la circostanza che l'autorità accertante debba affrontare ritardi già esistenti prima dell'aumento del numero di domande di protezione internazionale o una carenza di organico.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

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): considerando 18, articolo 1, articolo 4, articolo 31, paragrafi 2 e 3, terzo comma, lettera b)

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri, in prosieguo: la «Vw 2000»): articolo 42, paragrafo 4, parte iniziale e lettera b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (decreto di modifica della circolare sugli stranieri del 21 settembre 2022, in prosieguo: il «WBV 2022/22»)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Con il WBV 2022/22, in vigore con decorrenza dal 27 settembre 2022, il Segretario di Stato ha prorogato di nove mesi il termine di decisione di sei mesi, previsto dalla legge per la concessione di un permesso di soggiorno per asilo a tempo determinato. La decisione in parola vale per tutte le domande il cui termine di decisione ex lege non era ancora scaduto il 27 settembre 2022. La decisione è stata adottata sulla base dell'articolo 42, paragrafo 4, parte iniziale e lettera b), del Vw 2000, con cui è stato trasposto in diritto dei Paesi Bassi l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure. Ai sensi di questa disposizione, gli Stati membri possono prorogare il termine di sei mesi per un periodo massimo di ulteriori nove mesi, se un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi.
- 2 Detto termine di decisione è stato prorogato a causa di un inaspettato considerevole aumento del numero di domande di asilo nella seconda metà del 2021 e nel 2022. Il Segretario di Stato deve inoltre affrontare ritardi nell'esame di prime domande di asilo, motivo per cui esso, per una gran parte di dette domande, adotta una decisione oltre il termine di decisione di sei mesi. Anche per effetto della carenza di organico il Segretario di Stato in pratica non è più in grado di esaminare con cura le domande di asilo entro sei mesi, come spiega la relazione del WBV 2022/22.
- 3 Il 10 aprile 2022 X, un cittadino turco, ha presentato una domanda di asilo nei Paesi Bassi. Il Segretario di Stato non ha preso una decisione sulla domanda di asilo entro sei mesi. Pertanto X, con lettera del 13 ottobre 2022, ha messo in mora il Segretario di Stato. Il Segretario di Stato non ha successivamente adottato una decisione entro due settimane. Per questo X ha presentato ricorso dinanzi al rechtbank (tribunale) avverso l'omessa statuizione in tempo utile.

- 4 Con sentenza del 6 gennaio 2023 il rechtbank (tribunale) ha dichiarato che con il WBV 2022/22 il Segretario di Stato non ha prorogato legittimamente il termine di decisione per domande di asilo. Sebbene dalla seconda metà del 2021 si riscontrasse un aumento del numero delle domande di asilo, non si configurava una situazione come quella di cui all'articolo 42, paragrafo 4, parte iniziale e lettera b), del Vw 2000. Il rechtbank ha dunque accolto il ricorso di X.
- 5 Secondo il rechtbank, questo articolo deve essere interpretato nel senso che deve configurarsi un aumento tanto rapido («picco») del numero di domande di asilo presentate contemporaneamente che il Segretario di Stato non è più in grado di prendere una decisione su questa domanda di asilo entro il termine di decisione con la dovuta diligenza. Un siffatto picco al momento non si verifica in quanto si riscontra soltanto un aumento graduale del numero delle domande di asilo e non una situazione in cui un gran numero di stranieri chiede contemporaneamente la protezione internazionale.
- 6 Secondo il rechtbank (tribunale, Paesi Bassi) la direttiva procedure non offre spazio per prorogare il termine di decisione se il numero di domande di asilo aumenta solo gradualmente. In un simile caso il Segretario di Stato ha infatti tempo e opportunità sufficienti per aumentare la capacità decisionale. L'interpretazione in parola si ricollega all'obiettivo della direttiva procedure, secondo cui l'autorità accertante prende una decisione su una domanda di asilo il più rapidamente possibile, ma con la dovuta diligenza.
- 7 Avverso questa sentenza il Segretario di Stato ha proposto impugnazione dinanzi all'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi, in prosieguo: la «Sezione»), il giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 In appello il Segretario di Stato sostiene che il rechtbank ha dichiarato ingiustamente che con il WBV 2022/22 esso non aveva prorogato regolarmente il termine di decisione ex lege. Secondo il Segretario di Stato il rechtbank ha interpretato in modo errato l'articolo 42, paragrafo 4, parte iniziale e lettera b), del Vw 2000 e l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure. Alla luce dell'obiettivo e dell'effetto utile della direttiva procedure, le disposizioni in parola devono essere interpretate non restrittivamente, ma estensivamente. Secondo il Segretario di Stato, dall'articolo di legge e dalla direttiva non si evince che si deve configurare un «picco» nel numero di domande di asilo presentate contemporaneamente. L'autorità accertante può prorogare il termine di decisione anche in caso di un aumento più graduale del numero di domande di asilo, e in combinazione con circostanze diverse, al fine di garantire un esame diligente e adeguato delle domande di asilo, come richiesto dall'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure.

- 9 Secondo il Segretario di Stato, dalle cifre sul numero delle domande di asilo si evince che con l'attuale capacità decisionale esso non è in grado di far fronte all'aumento delle domande di asilo. Per aumentare detta capacità decisionale occorre tempo. A giudizio del Segretario di Stato, l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure dà spazio a tal fine, giacché nella situazione attuale esso non è più in grado di assicurare tempestivamente un esame accurato e completo, e, in considerazione dell'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure, tale interesse prevale su quello della rapidità nell'adozione delle decisioni. Secondo il Segretario di Stato, nel valutare se possa prorogare il termine di decisione, esso può prendere in considerazione anche ritardi esistenti nell'esame delle domande di asilo. Tali ritardi incidono infatti sulla capacità decisionale e contribuiscono a rendere estremamente difficile all'atto pratico concludere la procedura entro sei mesi con la dovuta diligenza.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

Statistiche

- 10 La Sezione presenta una rassegna delle statistiche del numero totale di domande di asilo nei Paesi Bassi tra il 2014 e il 2022, con l'accento sugli anni 2021 e 2022, e delle prognosi delle medesime con cui lavora il Segretario di Stato. Essa fornisce anche cifre relative al numero di membri del personale di cui dispone il Segretario di Stato. Dalla rassegna emerge che nel 2021 sono state presentate in totale circa 36 620 domande di asilo. Nel 2022 sono state presentate 47 991 domande di asilo, mentre la prognosi del Segretario di Stato per il 2022 nel settembre 2021 era di 34 370 domande di asilo. Il numero di domande di asilo nel 2022 è dunque aumentato del 24 % rispetto al 2021 e in quell'anno superava già le attese del 28 %. L'organico del Segretario di Stato consisteva nel 2021 in 4 120 impiegati a tempo pieno e 849 collaboratori esterni, e nel 2022 in 4 558 impiegati a tempo pieno e 835 collaboratori esterni.

Questioni sulla portata dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure

- 11 Dall'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, non si evince chiaramente se si possa parlare di un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi che chiede contemporaneamente la protezione internazionale nel caso di un aumento graduale del numero di domande di asilo su un determinato periodo. E qualora un aumento graduale su un determinato periodo rientri nella portata dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, non è chiaro quale possa essere la durata massima di detto periodo. Inoltre si pone la questione se, in considerazione del termine «rendendo», ai fini dell'applicazione di questa disposizione si possa tenere conto anche di circostanze diverse dal gran numero di domande di asilo contemporaneamente, come la circostanza che l'autorità accertante si trovi già ad affrontare ritardi non

collegati all'aumento del numero di domande di asilo (in prosieguo: i «ritardi autonomi»).

- 12 Inoltre l'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure dispone che la procedura di esame è espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo. Sia con un'interpretazione restrittiva che con una non restrittiva dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure nasce una certa tensione tra la rapidità e la diligenza della procedura di esame. Secondo la Sezione, la formulazione, l'obiettivo e i lavori preparatori, oltre all'impianto sistematico, dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, non chiariscono il modo in cui questa disposizione debba essere interpretata.

Formulazione letterale

- 13 L'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, non offre una definizione dell'espressione «un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale» e della sua relazione con la frase «rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi». La Sezione si vede posta a confronto, segnatamente, con la questione di come debbano essere interpretati i termini «contemporaneamente» e «un gran numero».
- 14 Il termine «contemporaneamente» si presta, da un lato, a un'interpretazione restrittiva, ossia nello stesso tempo, nello stesso periodo, insieme, nello stesso momento. D'altro canto, è concepibile un'interpretazione un po' più ampia del termine «contemporaneamente», segnatamente se si tiene conto del fatto che in pratica le domande di asilo raramente sono presentate esattamente nello stesso momento. In questo contesto, il termine «contemporaneamente» può anche essere inteso come «entro un breve periodo». Ciò potrebbe significare che l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, può essere applicato anche in caso di una somma di domande di asilo presentate entro un breve periodo, per cui a un certo momento il Segretario di Stato si trova a dover affrontare un gran numero di domande di asilo sulle quali deve prendere una decisione in un periodo limitato e per cui all'atto pratico risulta molto difficile concludere l'esame entro sei mesi.
- 15 Inoltre è anche poco chiaro cosa si intenda precisamente per «un gran numero». La questione è quante domande di asilo insieme formino un «gran numero» e se questo debba essere stabilito in senso assoluto o anche tenendo conto, ad esempio, delle cifre strutturali di ingresso in uno Stato membro.
- 16 Un'interpretazione testuale della disposizione non offre dunque un chiarimento circa il modo in cui deve essere interpretato l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure.

Obiettivo e lavori preparatori

- 17 Neppure l'obiettivo dell'articolo 31, della direttiva procedure offre chiarezza sulla questione di come debba essere interpretato l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva stessa. Dalla proposta e dalla proposta modificata della Commissione europea per la rifusione della direttiva procedure [v. COM(2009) 554 def, pag. 8, e COM(2011) 319 def, allegato, pag. 11 e 12] e dal considerando 18 della direttiva emerge che l'articolo 31 della direttiva procedure persegue diversi obiettivi. Da un lato il termine generale di sei mesi è inteso, nell'interesse sia degli Stati membri che dei ricorrenti, a prendere quanto prima una decisione su una domanda di protezione internazionale. Nella rifusione della direttiva procedure si è anche scelto esplicitamente di mantenere questo termine di sei mesi. Ciò può indicare che le eccezioni di cui all'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure, che sono formulate a questa regola generale, devono essere interpretate restrittivamente. D'altro lato è possibile che le possibilità di proroga, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure, non debbano essere considerate come eccezioni a una regola principale, ma come situazioni particolari che giustificano un termine di decisione più lungo. A favore di questo depone la circostanza che le possibilità di proroga sono introdotte per offrire maggiore flessibilità agli Stati membri, ad esempio nella situazione di aumento improvviso delle domande di protezione internazionale. Detta flessibilità può essere pregiudicata da un'interpretazione ristretta delle disposizioni in parola.

Impianto sistematico

- 18 Neppure l'impianto sistematico dell'articolo 31 della direttiva procedure chiarisce la questione di come debba essere interpretato l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva stessa. In forza dell'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure, lo Stato membro provvede affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo. Da questa disposizione sembra discendere che, malgrado l'importanza della rapidità della procedura di esame, questa non può pregiudicarne la diligenza. In questa luce è ipotizzabile un'interpretazione più ampia dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, secondo la quale ci si può avvalere di questa facoltà anche allorché, a causa di un gran numero di domande di asilo, la proroga del termine di decisione è necessaria per garantire la diligenza della procedura di asilo, anche se dette domande non sono state presentate tutte entro un breve periodo, ma il Segretario di Stato deve prendere una decisione su un gran numero di domande di asilo contemporaneamente. Per contro, l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, sembra formare una deroga alla regola generale secondo cui il Segretario di Stato deve concludere la procedura entro sei mesi. Se si parte da questo presupposto, si può sostenere che l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, deve essere interpretato restrittivamente. In tal caso l'autorità accertante potrebbe prorogare il termine di decisione nel caso di un gran numero di domande di asilo presentate entro un breve periodo e si potrebbe

dunque partire da un'interpretazione più ampia della nozione «contemporaneamente».

Relazione tra l'articolo 31 e l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure

- 19 La frase «rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi», e in particolare il termine «rendendo», solleva la questione se anche circostanze diverse dal gran numero di domande di asilo contemporaneamente possano svolgere un ruolo ai fini dell'applicazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, ad esempio la circostanza che l'autorità accertante si trovi già ad affrontare ritardi autonomi. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure, obbliga inoltre gli Stati membri a far sì che l'autorità accertante disponga in particolare di personale competente in numero sufficiente per assolvere ai suoi compiti ai sensi della direttiva stessa. Alla luce di questa disposizione, è ipotizzabile che, nella decisione di applicare l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, uno Stato membro non possa invocare la circostanza di dover affrontare ritardi autonomi.

Giudizio provvisorio

- 20 In considerazione di quanto precede, non è chiaro per la Sezione come debba essere interpretato l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure. Attualmente essa ritiene che il termine «contemporaneamente» nella presente disposizione non possa essere inteso come «nello stesso momento», in quanto le domande di asilo in pratica raramente sono presentate nello stesso momento. Ma anche in un'accezione più ampia del termine «contemporaneamente» occorrerà delimitare nel tempo questa nozione.
- 21 L'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure sembra essere un'eccezione alla regola principale, secondo la quale il Segretario di Stato deve concludere la procedura entro sei mesi. La Sezione considera possibile che questa disposizione debba essere interpretata estensivamente, in considerazione dell'obiettivo e dell'effetto utile dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure. In tal caso, anche in caso di un aumento più graduale del numero di domande di asilo su un periodo più lungo si potrebbe far uso della facoltà di prorogare il termine di decisione.
- 22 Detta interpretazione non deve necessariamente essere contraria all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure, che presuppone che l'autorità accertante faccia in modo di riuscire ad assorbire certe fluttuazioni nel numero di domande di asilo. Dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure non sembra discendere che il Segretario di Stato rispetta questa disposizione soltanto se è sempre in grado di decidere entro sei mesi, a prescindere dalla quantità di domande di asilo. L'aumento della capacità decisionale costa infatti tempo e in pratica non andrà sempre di pari passo con le prognosi.

- 23 Infine dall'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, sembra discendere che, nel rispondere alla questione se a causa del gran numero di domande di asilo contemporaneamente sia divenuto molto difficile concludere la procedura entro sei mesi, non possano essere prese in considerazione circostanze diverse dal gran numero di domande di asilo presentate contemporaneamente. La lettera di questa disposizione sembra opporsi ad un'interpretazione che prende in considerazione cause diverse per la mancata adozione tempestiva di una decisione. Qualora, ad esempio, si potessero comprendere nella decisione sulla proroga del termine di decisione, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, ritardi autonomi nell'esame delle domande di protezione, ciò potrebbe pregiudicare l'obbligo dello Stato membro di disporre che l'autorità accertante disponga di mezzi appropriati.

Rilevanza delle questioni pregiudiziali

- 24 A seguito della sentenza del rechtbank, il 14 aprile 2023 il Segretario di Stato ha preso una decisione sulla domanda di asilo di X. Ciononostante, ai sensi del diritto nazionale, esso ha ancora interesse alla sua impugnazione avverso il giudizio del rechtbank secondo cui esso, con il WBV 2022/22, non ha prorogato regolarmente il termine di decisione nelle cause di asilo, e dunque a una risposta alle questioni pregiudiziali, a causa dell'effetto di precedente di tale giudizio. Inoltre, dinanzi alla Sezione sono pendenti diverse impugnazioni analoghe in cui il Segretario di Stato rinvia al contenuto del ricorso in appello nella presente causa. Infine il rechtbank Den Haag (tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) attende una risposta alla questione della legittimità del WBV 2022/22, giacché dinanzi a esso sono pendenti molti ricorsi avverso la mancata adozione tempestiva di una decisione sulle domande di asilo.