

Causa C-753/23 [Krasiliva]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:**

7 dicembre 2023

Giudice del rinvio:

Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca)

Data della decisione di rinvio:

30 novembre 2023

Ricorrente:

A.N.

Resistente:

Ministerstvo vnitra

Oggetto del procedimento principale

La controversia principale ha ad oggetto la questione se una domanda di titolo di soggiorno ai fini della concessione della protezione temporanea agli stranieri, presentata da un cittadino di un paese terzo, possa essere respinta in quanto irricevibile per il motivo, in particolare, che l'interessato ha già presentato una domanda di concessione della protezione temporanea in un altro Stato membro, nonché la questione se la procedura di rigetto della domanda possa essere soggetta a un sindacato giurisdizionale.

ⁱ Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

Questioni pregiudiziali

1 Se l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, tenuto conto anche dell'accordo degli Stati membri a non applicare l'articolo 11 di tale direttiva, osti a una normativa nazionale secondo cui una domanda di titolo di soggiorno ai fini della concessione della protezione temporanea è irricevibile qualora lo straniero abbia chiesto un titolo di soggiorno in un altro Stato membro o abbia già ottenuto un titolo di soggiorno in un altro Stato membro.

2 Se un beneficiario di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, conformemente all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, avverso il diniego di un titolo di soggiorno da parte dello Stato membro ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55.

Disposizioni del diritto dell'Unione richiamate

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»): articolo 78, prima frase

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): articolo 47, primo comma

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (in prosieguo: la «direttiva 2001/55»): articolo 2, lettere a) e g), articolo 5, paragrafo 3, prima frase, articolo 8, paragrafo 1, articolo 11, articolo 15, paragrafo 6, articolo 26, paragrafo 4, articolo 28, paragrafo 1, e articolo 29

Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (in prosieguo: la «decisione del Consiglio»): considerando 16

Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (in prosieguo: la «comunicazione 2022/C 126 I/01»)

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle

frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (in prosieguo: il «codice Schengen»): articolo 6, paragrafo 1, lettera b)

Regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: il «regolamento di procedura della CGUE»)

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (Legge n. 221/2003 sulla protezione temporanea degli stranieri): articolo 1, paragrafo 1, lettera b), articolo 2, paragrafo 1, articolo 4, paragrafo 1, e articolo 17, paragrafo 1

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Legge n. 65/2022 relativa a talune misure in relazione al conflitto armato nel territorio dell'Ucraina provocato dall'invasione militare della Federazione russa; in prosieguo: la «lex Ucraina»): articolo 2, e articolo 4, paragrafo 3, prima frase

L'articolo 5, paragrafo 1, della lex Ucraina enuncia che una domanda per la concessione della protezione temporanea è irricevibile se: a) non è presentata di persona; b) è presentata da uno straniero non contemplato all'articolo 3; c) è presentata da uno straniero che ha chiesto la protezione temporanea o internazionale in un altro Stato membro dell'Unione europea; d) è presentata da uno straniero beneficiario della protezione temporanea o internazionale in un altro Stato membro dell'Unione europea; e) è presentata da uno straniero cittadino dell'Unione europea o di uno Stato vincolato da un trattato internazionale concluso con l'Unione europea da cui egli trae un diritto alla libera circolazione equivalente a quello dei cittadini dell'Unione europea, o di uno Stato vincolato dall'Accordo sullo Spazio economico europeo.

L'articolo 5, paragrafo 2, della lex Ucraina prevede che il Ministerstvo vnitra (Ministero dell'Interno, Repubblica ceca) o la Polizia della Repubblica ceca respingano la domanda irricevibile dello straniero e comunichino all'interessato i motivi dell'irricevibilità; il sindacato giurisdizionale è escluso.

Fatti, argomenti essenziali e procedimento principale

- 1 La ricorrente è una cittadina ucraina. In seguito al suo ingresso nel territorio dell'Unione europea, ella ha chiesto la concessione della protezione temporanea nel luglio 2022 in Germania e, successivamente, nel settembre 2022, nella Repubblica ceca. La protezione temporanea in Germania non è ancora stata oggetto di una decisione. Il Ministerstvo vnitra (Ministero dell'Interno; in prosieguo: il «convenuto») le ha respinto la domanda in quanto irricevibile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettere c) e d), della lex Ucraina. Infatti, tale disposizione prevede come motivo di rigetto, tra gli altri, il fatto che una persona abbia chiesto o ottenuto la protezione temporanea in un altro Stato membro.

- 2 La ricorrente ha proposto ricorso contro il convenuto dinanzi al Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale, Repubblica ceca; in prosieguo: la «Corte regionale») facendo valere di essere, conformemente alla direttiva 2001/55, una persona che può beneficiare della protezione temporanea, in quanto la direttiva 2001/55 non prevede come motivo di esclusione dalla protezione temporanea il fatto che lo straniero abbia chiesto la protezione temporanea in un altro Stato membro.
- 3 La Corte regionale ha accolto il ricorso. Essa ha anzitutto esaminato la questione se fosse legittimata a trattare la causa, dal momento che l'articolo 5, paragrafo 2, della lex Ucraina esclude dal sindacato giurisdizionale il rigetto della domanda di protezione temporanea per motivi di irricevibilità. Essa ha ritenuto che una siffatta esclusione del controllo fosse contraria all'articolo 29 della direttiva 2001/55, in quanto tale esclusione sarebbe destinata ad applicarsi solo nei casi elencati all'articolo 28 della direttiva 2001/55. Ritenendo che la ricorrente fosse esclusa dal beneficio della protezione temporanea ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2001/55, la Corte regionale ha affermato che, a suo avviso, la ricorrente aveva diritto a proporre impugnativa sulla base di tale articolo, letto in combinato disposto con l'articolo 47, primo comma, della Carta. La Corte regionale ha quindi concluso che la direttiva 2001/55 ha un effetto diretto che esclude l'applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), della lex Ucraina.
- 4 Il convenuto ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte regionale, affermando che la lex Ucraina non esclude la richiedente dal beneficio della protezione temporanea. Infatti, le disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 1, lettere c) e d), di tale legge si applicano a una persona che ha già ottenuto, o richiesto, la protezione temporanea in un altro Stato (in prosieguo il «richiedente che presenta una seconda domanda»). Per contro, esse non valgono per la persona che ha presentato per la prima volta domanda di protezione temporanea in uno Stato membro dell'Unione europea (in prosieguo: il «richiedente che presenta una prima domanda»). Per quanto riguarda l'articolo 28 della direttiva 2001/55, il convenuto ha rilevato che la lex Ucraina non recepisce, né integra in alcun modo, tale articolo nel diritto nazionale. Pertanto, l'irricevibilità di una domanda di protezione temporanea si applicherebbe in situazioni non disciplinate dalla direttiva 2001/55, per le quali il legislatore dell'Unione avrebbe pertanto lasciato agli Stati membri un margine d'azione normativa. Esso ha poi rilevato che, secondo la decisione del Consiglio, gli stranieri hanno il diritto di scegliere lo Stato membro in cui chiedere di beneficiare della protezione temporanea, il che non implica tuttavia che essi possano progressivamente presentare domanda in più Stati membri né che possano scegliere lo Stato che meglio risponde alle loro esigenze, e ha aggiunto che la presentazione di domande reiterate grava sulle capacità di accoglienza degli Stati membri.
- 5 Nelle sue osservazioni relative al ricorso per cassazione, la ricorrente ha sostenuto di soddisfare la definizione di sfollato e che, al riguardo, la decisione sulla concessione della protezione ha carattere meramente dichiarativo. A suo avviso, sostenere che una persona non è sfollata perché già stabilita in un altro Stato

membro che le ha concesso la protezione temporanea sarebbe contrario alla direttiva 2001/55 e alla decisione del Consiglio. Ella ha ricordato che i) non le era stata fino a quel momento concessa alcuna protezione temporanea in nessuno Stato membro, ii) di non aver quindi abusato del diritto e iii) che gli Stati membri hanno convenuto di non applicare l'articolo 11 della direttiva 2001/55 al fine di evitare movimenti secondari di persone.

Breve illustrazione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

Sulla prima questione pregiudiziale

- 6 Il giudice del rinvio si interroga se la protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55 costituisca una procedura di carattere eccezionale volta a che una persona sfollata ottenga un titolo di soggiorno nel territorio di un determinato Stato membro e ivi goda dei diritti connessi alla protezione temporanea, ma tuttavia dipendenti da tale titolo di soggiorno, o se essa costituisca uno status giuridico autonomo di sfollato stabilito da una decisione del Consiglio sul fondamento dell'articolo 5, paragrafo 3, di tale direttiva. Esso ritiene che il diritto a un titolo di soggiorno nel territorio di uno Stato membro faccia parte della protezione temporanea e che, se un titolo di soggiorno può essere inteso in tal senso, lo Stato membro sia tenuto, ad eccezione dei motivi di esclusione di una persona dal beneficio della protezione temporanea enunciati all'articolo 28 di detta direttiva, a rilasciare senza indugio un titolo di soggiorno al richiedente.
- 7 Il giudice del rinvio nutre però dubbi se dalla direttiva 2001/55 derivi un obbligo per lo Stato membro di rilasciare un titolo di soggiorno ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva anche nel caso in cui il titolo di soggiorno sia richiesto dal richiedente che presenta una seconda domanda. Il giudice del rinvio fa riferimento agli articoli 15 e 26 di detta direttiva, da cui risulterebbe, a suo avviso, che la protezione temporanea dovrebbe sempre essere concessa alla stessa persona da un solo Stato membro, ossia da quello che le ha rilasciato il titolo di soggiorno. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, da tali disposizioni non si può dedurre come debba essere valutato il trasferimento volontario di una persona che beneficia di protezione temporanea da uno Stato membro verso un altro Stato al fine di godere nuovamente della protezione temporanea in tale altro Stato membro.
- 8 Il giudice del rinvio ritiene, a tal riguardo, che l'articolo 8, paragrafo 1, e l'articolo 11 della direttiva 2001/55 siano fondamentali.
- 9 A suo avviso, l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 prevedrebbe il diritto del richiedente che presenta una prima domanda di chiedere un titolo di soggiorno, ma non prevedrebbe l'obbligo per uno Stato membro di rilasciare un tale titolo anche al richiedente che presenta una seconda domanda. Anche se ha la facoltà, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva 2001/55, di prevedere condizioni più favorevoli per persone che godono della protezione temporanea e

di rilasciare il titolo di soggiorno al richiedente che presenta una seconda domanda, uno Stato membro non riduce lo standard di tutela del richiedente che presenta una seconda domanda né rende più difficile l'esercizio dei suoi diritti derivanti dalla protezione temporanea se, mediante la normativa nazionale, esclude tale possibilità. Infatti, al richiedente che presenta una seconda domanda la protezione temporanea viene concessa nello Stato membro in cui ha richiesto il titolo di soggiorno una prima volta. Di conseguenza, a tal riguardo, né l'articolo 28, paragrafo 1, né l'articolo 29 della direttiva 2001/55 si applicano nel caso di una domanda di richiedente che presenta una seconda domanda. Secondo il giudice del rinvio, la conclusione che si tratta di una facoltà dello Stato membro, e non di un obbligo, è suffragata dal considerando 16 della decisione del Consiglio nonché dal fatto che, nella comunicazione 2022/C 126 I/01, la Commissione afferma che *«[s]e [una] persona [che gode della protezione temporanea] si trasferisce successivamente in un altro Stato membro in cui riceve un altro titolo di soggiorno in virtù della protezione temporanea, il primo titolo di soggiorno rilasciato e i diritti che ne derivano devono essere sospesi e revocati, conformemente allo spirito dell'articolo 15, paragrafo 6, e dell'articolo 26, paragrafo 4, della direttiva 2001/55/CE»*.

- 10 Per quanto riguarda l'articolo 11 della direttiva 2001/55, il giudice del rinvio ritiene che l'esclusione dell'applicazione di tale disposizione possa comportare l'obbligo per gli Stati membri di rilasciare un titolo di soggiorno, e quindi di concedere una protezione temporanea, anche al richiedente che presenta una seconda domanda. A suo avviso, l'articolo 11 di detta direttiva prevedrebbe chiaramente che una persona che gode di protezione temporanea debba risiedere nello Stato che le ha rilasciato il titolo di soggiorno e che le conferisce i diritti derivanti dalla protezione temporanea. Tuttavia, sembra che gli Stati membri, mediante l'accordo tra di loro sull'esclusione dell'applicazione di tale disposizione¹ nel caso di persone sfollate dall'Ucraina, abbiano consentito la libera circolazione delle persone che godono della protezione temporanea tra gli Stati membri al di là dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), del codice Schengen.
- 11 In tal caso, occorre interpretare l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 nel senso che il diritto al rilascio di un titolo di soggiorno al richiedente che presenta una seconda domanda in un altro Stato membro deriva dal diritto alla libera circolazione che gli Stati membri hanno deciso di concedere in solido agli sfollati dall'Ucraina. Tuttavia, tale interpretazione va al di là degli obblighi degli Stati membri derivanti dalla direttiva 2001/55 e non sembra essere stata prevista al momento dell'adozione di quest'ultima.

Sulla seconda questione pregiudiziale

- 12 Tale questione mira, in sostanza, a stabilire se sia conforme all'articolo 47, primo comma, della Carta una normativa nazionale, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2, della lex Ucraina, che esclude dal sindacato giurisdizionale il rigetto

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-I/it/pdf>

di una domanda di titolo di soggiorno al fine della concessione della protezione temporanea per i motivi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, di tale legge, che prevede, in particolare, che una domanda non sia ricevibile qualora provenga da un richiedente che presenta una seconda domanda.

- 13 Un'altra sezione del giudice del rinvio si è pronunciata nel senso che il diritto a proporre impugnativa di cui all'articolo 29 della direttiva 2001/55 si applica solo alle persone escluse dal beneficio della protezione temporanea ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, di tale direttiva e dunque non al richiedente che presenta una seconda domanda, al quale è stata concessa la protezione temporanea in un altro Stato membro. Tale giurisprudenza considera la questione in esame *acte clair*. Il giudice del rinvio (vale a dire la sezione che sottopone la presente questione pregiudiziale) conviene che l'articolo 29 della direttiva 2001/55 non è applicabile nella fattispecie, ma si domanda se il diritto a un ricorso effettivo non derivi dall'articolo 47, primo comma, della Carta.
- 14 A tal riguardo, il giudice del rinvio fa riferimento alla giurisprudenza della Corte i) relativa all'articolo 47, primo comma, della Carta e agli obblighi degli Stati membri che ne derivano ² e ii) relativa all'applicabilità del diritto dell'Unione e dei diritti fondamentali ³. Esso ritiene che il diritto delle persone che godono di protezione temporanea al rilascio di un titolo di soggiorno nel territorio di uno Stato membro derivi direttamente dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, che il convenuto, in sede di rigetto della domanda, abbia attuato il diritto dell'Unione nella procedura di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della lex Ucraina e che da tutto ciò derivi che la situazione rientra nell'ambito di applicazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta, compreso il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice ai sensi dell'articolo 47, primo comma, della Carta ⁴. Pertanto, il giudice del rinvio considera che l'esclusione del diniego di un titolo di soggiorno dal sindacato giurisdizionale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della lex Ucraina sia contraria al diritto dell'Unione, in quanto il beneficiario della protezione temporanea ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, indipendentemente dal motivo per cui il titolo di soggiorno non gli è stato rilasciato dallo Stato membro. In caso contrario, il beneficiario non potrebbe ottenere, dinanzi ad un giudice, una verifica del suo diritto al rilascio di un titolo di soggiorno.

Sulla domanda di applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza

² Sentenza della Corte del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, punto 44).

³ Sentenze della Corte del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 19 a 21), e del 26 settembre 2013, *Texdata Software* (C-418/11, EU:C:2013:588, punti 72 e 73).

⁴ Sentenza della Corte del 17 dicembre 2015, *Abdoulaye Amadou Fall* (C-239/14, EU:C:2015:824, punto 51).

- 15 Sulla base dell'articolo 107, paragrafo 1, del regolamento di procedura della CGUE e dell'articolo 78, prima frase, TFUE, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali con procedimento pregiudiziale d'urgenza. Esso rileva che la presente problematica non è stata ancora affrontata nella giurisprudenza della Corte e che la soluzione delle questioni pregiudiziali è fondamentale non solo per il caso in esame, ma per l'intero sistema di concessione simultanea della protezione temporanea sulla base della decisione del Consiglio negli Stati membri. La protezione temporanea è stata concessa fino al 4 marzo 2025. Occorre pertanto stabilire con urgenza se e in che modo gli Stati membri possano subordinare il rilascio di un titolo di soggiorno ai beneficiari di protezione temporanea nel contesto della migrazione di tali persone tra Stati membri. Allo stesso tempo, tenuto conto dell'elevato numero di casi nella Repubblica ceca in cui ai beneficiari di protezione temporanea non è rilasciato il titolo di soggiorno per uno dei motivi di irricevibilità elencati all'articolo 5, paragrafo 1, della lex Ucraina, è necessario chiarire con urgenza se tali persone hanno diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

Proposta di risposta alle questioni pregiudiziali

- 16 Il giudice del rinvio propone di risolvere le questioni sollevate come segue:

1. *L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, tenuto conto anche dell'accordo degli Stati membri a non applicare l'articolo 11 di quest'ultima, non osta a una normativa nazionale secondo cui una domanda di titolo di soggiorno ai fini della concessione della protezione temporanea è irricevibile qualora lo straniero abbia chiesto un titolo di soggiorno in un altro Stato membro o abbia già ottenuto un titolo di soggiorno in un altro Stato membro.*

2. *Un beneficiario di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, conformemente all'articolo 47 della Carta, avverso il diniego di un titolo di soggiorno da parte di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55.*