

Causa C-610/23 [Al Nasiria]**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

3 ottobre 2023

Giudice del rinvio

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado di Thessaloniki, Grecia)

Data della decisione di rinvio:

30 giugno 2023

Ricorrente:

FO

Resistente:

Ministro dell'immigrazione e dell'asilo

Oggetto del procedimento principale

Domanda di annullamento della decisione della Commissione indipendente per i ricorsi del Ministero dell'Immigrazione e dell'Asilo che respinge, in quanto manifestamente infondato, il ricorso del ricorrente contro la decisione di rigetto della sua domanda di protezione internazionale.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione dell'articolo 46 della direttiva 2013/32 - in combinato disposto con le disposizioni della direttiva 2008/115 e alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - e dei principi di autonomia procedurale degli Stati membri, di equivalenza e di effettività - Articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1) Se, data l'importanza di un ricorso ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, il legislatore possa dedurre una presunzione di proposizione impropria dello stesso e, di conseguenza, la possibilità che esso sia respinto senza un esame completo ed ex nunc del caso, in quanto manifestamente infondato (il che comporta anche la mancata concessione di un termine per la partenza volontaria ai sensi dell'articolo 22, comma 4 della legge n. 3907/2011 e 7 della direttiva 2008/115) per il motivo che il ricorrente [protezione internazionale] non è comparso personalmente dinanzi alla Commissione che ha esaminato il caso.

2) a. Qualora si dovesse ritenere che la questione rientri nel principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, se le norme procedurali nazionali analoghe dovrebbero essere considerate, nell'ambito dell'esame del principio di equivalenza, quelle che disciplinano i procedimenti dinanzi alle Commissioni amministrative investite dei ricorsi di diritto nazionale o le norme procedurali che disciplinano la proposizione di ricorsi di merito (o di ricorsi di annullamento) dinanzi ai giudici amministrativi.

b. Se la previsione dell'obbligo di comparire personalmente (o di inviare il certificato di cui al comma 3 dell'articolo 78 della legge n. 4636/2019 nei casi in cui è previsto) sia compatibile con il principio di effettività del diritto dell'Unione e in particolare con l'effettivo esercizio del diritto a rimedi efficaci. In tale contesto, si chiede inoltre se sia rilevante, da un lato, che la presunzione di esercizio improprio del diritto di proporre ricorso di cui al comma 2 dell'articolo 97 della legge n. 4636/2019 corrisponda agli insegnamenti dell'esperienza comune e, dall'altro, che nell'ambito dell'esame (in primo grado) delle domande di protezione internazionale, il medesimo comportamento comporti una presunzione di revoca tacita e non un rigetto della domanda in quanto manifestamente infondata.

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione e giurisprudenza della Corte di giustizia

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: articolo 78

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

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 (GU 2013, L 180, pag. 60): articoli 28, 31, paragrafo 8, 32, paragrafi 1 e 2, 46 e 47.

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 (GU 2011, L 337, pag. 9): articolo 4

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98): articoli 7, paragrafo 4, e 11, paragrafo 1.

Sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit e altri (283/81, EU:C:1982:335), del 21 dicembre 2011, NS (C-411/10 e C-439/10, EU:C:2011:865), del 31 gennaio 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45), del 7 novembre 2013, X e altri (da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720); del 17 dicembre 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), del 26 febbraio 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), del 18 ottobre 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), del 19 marzo 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218), e del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva - Termine di ricorso) (C-651/19, EU:C:2020:681).

Disposizioni pertinenti del diritto nazionale

Costituzione della Grecia: articoli 8, 20, comma 1, 87 e 89, comma 2.

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostrasias kai alles diataxeis (FEK A'169/1.11.2019) [legge 4636/2019, sulla protezione internazionale e altre disposizioni (FEK A' 169/1.11.2019): articoli 2, 4, 5, comma 1, 9, comma 1, 15, 78, commi 3 e 9, 81, 92, 95, comma 1, e 97, comma 2].

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodoichis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodoichis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Komovoulou kai tou Symvoulou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostrasias (anadiatyposi)“ (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostrasias kai alles diataxeis (FEK A' 51/3.4.2016), [legge n. 4375/2016, Organizzazione e funzionamento del Servizio per l'asilo, dell'Autorità per i ricorsi e del Servizio di accoglienza e identificazione, istituzione del Segretariato generale per l'accoglienza, adeguamento della legislazione greca alle disposizioni della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio «recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)» (L 180/29.6.2013), disposizioni sull'occupazione dei beneficiari di protezione internazionale e altre disposizioni (FEK A' 51/3.4.2016) e successiva modifica dalla legge n. 4399/6.4.2016: articolo 4, comma 1].

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodoichis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/EK „schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrofi

ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron“ kai loipes diataxeis (FEK A' 7/26.1.2011) [Legge 3907/2011, Istituzione del Servizio per l'asilo e del Servizio di prima accoglienza, adeguamento della legislazione greca alle disposizioni della direttiva 2008/115/CE «recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e altre disposizioni (FEK A' 7/26.1.2011): articolo 22, comma 4].

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il 28 febbraio 2019, il ricorrente nel procedimento principale, un cittadino iracheno, presentava una domanda di protezione internazionale presso il Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Ufficio regionale per l'asilo di Samos), dichiarando di aver lasciato il suo Paese d'origine perché la sua vita era messa in pericolo da una "milizia" a causa di un conflitto settario.
- 2 Il ricorrente, dopo essere stato riconosciuto vittima di gravi violenze fisiche, veniva intervistato il 24 febbraio 2020 presso il Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Ufficio regionale per l'asilo di Salonicco). In quella sede dichiarava, in relazione ai motivi che lo avevano costretto a lasciare il suo Paese d'origine, che intratteneva una relazione sentimentale con una ragazza e che questo metteva a rischio la sua vita, poiché era stata presa la decisione tribale di ucciderlo. Per questo motivo, il ricorrente lasciava l'Iraq, si recava in Turchia e di lì entrava in Grecia.
- 3 Nel corso del procedimento amministrativo per l'esame della sua domanda, il ricorrente esibiva un documento che era rivolto a tutte le tribù e ordinava la sua morte per il cattivo comportamento tenuto nei loro confronti. Il ricorrente dichiarava di non voler tornare nel proprio Paese d'origine perché, in tale evenienza, sarebbe stato ucciso.
- 4 Il 18 maggio 2020 la sua domanda veniva respinta con decisione dell'Ufficio regionale per l'asilo di Salonicco, poiché le sue affermazioni sono state considerate inattendibili, mentre il documento sopra citato non era stato ammesso come mezzo di prova completo.
- 5 Il 27 agosto 2021, il ricorrente presentava ricorso amministrativo avverso tale decisione dinanzi alla Commissione indipendente per i ricorsi. Al momento della presentazione del ricorso, egli veniva informato che la data fissata per il suo esame era l'11 ottobre 2021 e che avrebbe dovuto comparire di persona in tale data davanti alla competente Commissione indipendente per i ricorsi, a meno che non soggiornasse legalmente in un Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (Centro di accoglienza e identificazione, in prosieguo: il «KYT»)) o gli fosse stata imposta una restrizione di movimento o un obbligo di soggiorno in un luogo al di fuori della regione dell'Attica.
- 6 Il ricorrente, tuttavia, non compariva personalmente davanti alla Commissione alla data dell'audizione. Di conseguenza, la Commissione, dopo aver accertato che

il ricorrente non si trovava in un KYT, non era soggetto a restrizioni di movimento o che non sussistevano motivi di forza maggiore, adottava una decisione di rigetto del ricorso in quanto manifestamente infondato, senza esaminarne il merito, e gli imponeva la misura del rimpatrio senza partenza volontaria dal Paese.

- 7 Il ricorrente presentava un ricorso di annullamento dinanzi al giudice del rinvio contro la decisione della Commissione indipendente per i ricorsi (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Argomenti essenziali del ricorrente nel procedimento principale

- 8 Il ricorrente sostiene, tra l'altro, che la decisione impugnata è stata adottata senza una motivazione legittima e sufficiente. Precisamente, sostiene che il suo ricorso è stato illegittimamente respinto esclusivamente a causa della sua assenza durante la trattazione dello stesso e senza un adeguato esame nel merito, dato che non è potuto comparire all'udienza per motivi di forza maggiore e, in particolare, a causa delle difficoltà economiche che gli hanno impedito di raggiungere Atene da Salonicco, dove risiede.

Breve esposizione dei motivi del rinvio pregiudiziale

- 9 Le direttive 2011/95 e 2013/32, che fanno parte del sistema europeo comune di asilo, sono state recepite nell'ordinamento giuridico nazionale dalla legge 4363/2019. Ai sensi dell'articolo 92 di tale legge, che corrisponde all'articolo 46 della direttiva 2013/32 relativo al diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, il ricorrente protezione internazionale è legittimato a proporre ricorso amministrativo contro la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale in primo grado.
- 10 L'articolo 4, comma 1, della legge 4375/2016, come modificata dalla legge 4399/2016, ha istituito le Commissioni indipendenti per i ricorsi, che hanno il compito di esaminare i ricorsi dei richiedenti protezione internazionale, al fine di rivedere, in diritto e nel merito, le decisioni di rigetto in primo grado.
- 11 Al fine di fornire le necessarie garanzie procedurali, è stato previsto che tali commissioni, definite «organi quasi giurisdizionali», siano composte da una maggioranza di giudici in carica (giudici dei tribunali amministrativi ordinari). I membri delle commissioni godono di indipendenza personale e funzionale nell'esercizio delle loro funzioni.
- 12 Inoltre, è garantito il principio di imparzialità, dato che le commissioni hanno uno status di terzietà rispetto alle parti coinvolte e non rappresentano l'Amministrazione.

- 13 Le decisioni adottate da tali commissioni sui ricorsi amministrativi avverso decisioni amministrative, dopo un approfondito esame in diritto e nel merito e con motivazioni complete, specifiche e concrete, sono vincolanti per le parti, in quanto non possono essere impugnate se non attraverso un ricorso giurisdizionale, ovvero un'istanza di annullamento davanti a un giudice amministrativo.
- 14 Alla luce di quanto sopra, le Commissioni indipendenti per i ricorsi non sono tribunali secondo quanto stabilito dalla Costituzione, ma sono commissioni che esercitano poteri giudiziari ai sensi dell'articolo 89, comma 2, della Costituzione.
- 15 Inoltre, l'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 prevede che, nei procedimenti dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi, il ricorrente ha l'obbligo di comparire di persona. Gli unici casi in cui non è necessario comparire di persona sono elencati nell'articolo 78, comma 3. Si tratta dei casi in cui il ricorrente protezione internazionale soggiorna presso strutture di accoglienza o di ospitalità o è sottoposto a una restrizione di movimento o a un obbligo di soggiorno in un determinato luogo, nel qual caso può farsi rappresentare da un avvocato o inviare un certificato che attesti l'esistenza di uno di questi casi. Nel caso in cui il ricorrente protezione internazionale non si presenti personalmente (o non invii il certificato di cui all'articolo 78, comma 3, di detta legge), il suo ricorso è respinto come manifestamente infondato, in quanto si presume che il ricorrente abbia presentato il ricorso solo al fine di ritardare o impedire l'esecuzione di una precedente o imminente decisione di espulsione o in qualsiasi altro modo il suo allontanamento.
- 16 A tale riguardo, il giudice del rinvio rileva che, secondo una giurisprudenza consolidata, le caratteristiche del ricorso previsto dall'articolo 46 della direttiva 2013/32 devono essere determinate in conformità con l'articolo 47 della Carta, a termine del quale ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice nel rispetto delle condizioni previste nel medesimo articolo (sentenza del 18 ottobre 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 17 Orbene, in mancanza di norme dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità processuali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la salvaguardia dei diritti degli amministrati, in forza del principio di autonomia processuale, a condizione tuttavia che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) [sentenza del 19 marzo 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, punto 63 e del 9 settembre 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva - Termini di ricorso)*, C-651/19, EU:C:2020:681, punto 34].

- 18 La direttiva 2013/32 non contiene disposizioni specifiche relative alla comparizione dei richiedenti dinanzi all'organo che esamina un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 46 della direttiva o alle conseguenze del mancato rispetto di tale obbligo procedurale. Si può pertanto concludere che l'imposizione dell'obbligo di comparire personalmente ai sensi dell'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 (o di inviare il certificato ai sensi dell'articolo 78, comma 3, di detta legge) e la previsione del rigetto del ricorso come manifestamente infondato in caso di inosservanza rientrano nell'ambito del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri e possono essere ulteriormente esaminati solo per quanto riguarda il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.
- 19 Ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2013/32, un prerequisito perché la domanda di protezione internazionale sia considerata manifestamente infondata è che la domanda sia considerata infondata, ossia che la domanda sia esaminata nel merito. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 97, comma 2, della legge n. 4636/2019, se il ricorrente non compare personalmente all'udienza del ricorso, l'istanza è respinta in quanto manifestamente infondata, ma senza che se ne esamini il merito. Inoltre, secondo l'interpretazione combinata dei paragrafi 1 e 3 dell'articolo 46 della direttiva 2013/32 e dell'articolo 97 della legge 4636/2019, il ricorso effettivo previsto dall'ordinamento greco, attraverso il ricorso amministrativo avverso una decisione amministrativa, deve garantire un esame completo ed ex nunc delle questioni di fatto e di diritto, cosa che non avviene nel caso in cui il ricorrente non compaia personalmente dinanzi all'organo di appello, ossia la Commissione indipendente per i ricorsi. Si deve pertanto esaminare se l'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 sia compatibile con l'articolo 46 della direttiva 2013/32.
- 20 Per quanto riguarda il rispetto del principio di equivalenza, si deve osservare che, poiché le Commissioni indipendenti per i ricorsi esercitano poteri giurisdizionali, ma non sono riconosciute come giudici secondo quanto stabilito dalla Costituzione, si pone la questione della determinazione dell'analogo procedimento previsto dal diritto nazionale con cui confrontare il procedimento contestato dinanzi a tali commissioni.
- 21 In particolare, si pone la questione se le norme in esame verranno verificate in relazione a quelle in vigore nel procedimento dinanzi alle altre autorità amministrative che esaminano ricorsi amministrativi avverso decisioni amministrative (dove non esiste un quadro unico di norme procedurali, ma norme diverse per ciascuna istituzione, e ove, in ogni caso, non è obbligatorio che il ricorrente compaia personalmente nella trattazione del ricorso, ma può farsi rappresentare da un difensore o da un terzo), ovvero in relazione alle norme applicabili ai ricorsi di merito o ai ricorsi di annullamento dinanzi a un giudice amministrativo (un procedimento in cui, da un lato, la parte interessata non è tenuta a comparire personalmente, ma può essere rappresentata da un avvocato e, dall'altro, nel caso di ricorsi di merito, un secondo ricorso può essere proposto a determinate condizioni se il primo ricorso viene respinto).

- 22 Tale questione attiene all'interpretazione dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, vale a dire a un giudizio sulla sostanziale natura della procedura di esame del ricorso effettivo prevista da tale articolo, e non a un semplice esame della somiglianza delle norme procedurali corrispondenti, che spetta al giudice del rinvio [cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (rigetto di una domanda successiva - Termine di ricorso), C-651/19, EU:C:2020:681, punti da 37 a 38].
- 23 Inoltre, per quanto riguarda il rispetto del principio di effettività, si può sostenere che la disposizione controversa di cui all'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 è giustificata da ragioni di ordinato e rapido svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale, in quanto garantisce che i richiedenti protezione internazionale siano ancora interessati alla sorte del loro ricorso e si trovino ancora sul territorio greco, in modo da evitare di perdere tempo prezioso nell'esame sostanziale di ricorsi che non sono rilevanti per i richiedenti stessi e accelerare così l'esame di altri ricorsi.
- 24 Di contro, si può peraltro sostenere che la disposizione di cui sopra rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione europea. Da una parte, essa impone un onere sproporzionato ai richiedenti protezione internazionale, in quanto essi sono obbligati (a meno che non rientrino in una delle eccezioni previste dall'articolo 78, comma 3, della legge n. 4636/2019) a recarsi presso le sedi delle Commissioni indipendenti per i ricorsi ad Atene al solo fine di attestare la loro presenza e non per essere intervistati, senza poter essere rappresentati da un avvocato o da un'altra persona. Dall'altra, prevede che la conseguenza dell'inosservanza di tale requisito procedurale sia una presunzione di esercizio improprio del diritto di ricorso e di conseguenza il ricorso debba essere respinto in quanto manifestamente infondato.
- 25 Per quanto riguarda, in particolare, il rigetto del ricorso in quanto manifestamente infondata senza un esame nel merito, occorre sottolineare, in primo luogo, che, a norma della direttiva 2013/32, l'inosservanza dell'obbligo di comunicare con le autorità è collegata a una presunzione di tacita rinuncia della domanda di protezione internazionale e non al rigetto della domanda in quanto manifestamente infondata.
- 26 In secondo luogo, il rigetto di una domanda di protezione internazionale in quanto manifestamente infondata presuppone, secondo l'espressa formulazione dell'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, che la domanda sia almeno infondata. Tale condizione non è prevista dall'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019, che disciplina esclusivamente il procedimento dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi e prevede il rigetto di un ricorso ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32 in quanto manifestamente infondato, il che corrisponde al rigetto dei rimedi giurisdizionali di diritto interno in quanto irricevibili, per motivi formali, senza un esame del merito della causa.

- 27 In terzo luogo, il rigetto di una domanda in quanto manifestamente infondata ha conseguenze più ampie, in quanto comporta la mancata concessione di un termine per la partenza volontaria e l'imposizione di un divieto di ingresso al cittadino di un Paese terzo (v. articolo 7, paragrafo 4, e articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2008/115).
- 28 In quarto luogo, la base fattuale della presunzione di cui all'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 non sembra corrispondere agli insegnamenti della comune esperienza e della logica, poiché la mancata comparizione personale dinanzi alla Commissione indipendente per i ricorsi può essere dovuta a motivi estranei all'intenzione di impedire o ritardare l'esecuzione di una decisione di espulsione precedente o imminente o in altro modo l'allontanamento del ricorrente, soprattutto in considerazione del fatto che le decisioni delle commissioni non vengono prese nello stesso giorno e, di conseguenza, la comparizione dei richiedenti protezione internazionale dinanzi ad esse il giorno dell'udienza non facilita in alcun modo l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio in caso di rigetto del ricorso
- 29 In quinto e ultimo luogo, la direttiva 2013/32 prevede all'articolo 46, paragrafo 11, che gli Stati membri possano stabilire le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere il ritiro o la rinuncia impliciti al ricorso nonché le norme procedurali applicabili, mentre, al contrario, non contiene alcuna disposizione sulla possibilità di respingere i ricorsi in quanto manifestamente infondati.
- 30 Non è quindi chiaro se quanto detto sopra in merito alla possibilità di desumere una presunzione di tacita revoca o di rigetto di una domanda di protezione internazionale in quanto manifestamente infondata si applichi direttamente o per analogia ai casi di ricorso.
- 31 In considerazione delle suddette difficoltà di interpretazione del significato delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, il giudice del rinvio ritiene necessario sottoporre le questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia.