



## OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2014

### 1. LA CORTE DI GIUSTIZIA PRECISA LE CONDIZIONI PER LA RICHIESTA DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA NEL RISPETTO DEL DIRITTO AD UNA BUONA AMMINISTRAZIONE SANCITO DALL'ARTICOLO 41 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

[H. N. \(Causa C-604/12\) sentenza della Corte di giustizia \(Quarta sezione\) dell'8 maggio 2014.](#)

*Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Direttiva 2005/85/CE – Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato – Norma procedurale nazionale che subordina l'esame di una domanda di protezione sussidiaria al previo rigetto di una domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato – Ammissibilità – Autonomia procedurale degli Stati membri – Principio di effettività – Diritto a una buona amministrazione – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 41 – Imparzialità e celerità della procedura.*

La direttiva 2004/83 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 della protezione riconosciuta, così come il principio di effettività e il diritto a una buona amministrazione non ostano ad una norma procedurale nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che subordina l'esame di una domanda di protezione sussidiaria al previo rigetto di una domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato, a condizione che, da un lato, la domanda volta al riconoscimento dello *status* di rifugiato e la domanda di protezione sussidiaria possono essere presentate contemporaneamente e che, dall'altro, tale norma procedurale nazionale non comporti che l'esame della domanda di protezione sussidiaria avvenga in un termine irragionevole, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio accertare.

Nella sentenza in oggetto, la Corte di giustizia dell'Unione europea (Quarta sezione), nel quadro del sistema europeo comune di asilo, si preoccupa di delineare i contorni della protezione internazionale da assicurare ai cittadini di paesi terzi nelle due forme della

concessione dello *status* di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, e della concessione della protezione sussidiaria a quei cittadini di paesi terzi che, sebbene non soddisfino le condizioni richieste per l'ottenimento dello *status* di rifugiato, necessitano tuttavia di protezione internazionale.

Si tratta di una sentenza particolare in quanto nasce da un caso intrinsecamente legato alla specifica procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Irlanda e su cui la Corte, sia pure relativamente ad altri aspetti, si era già pronunciata (v. sentenza del 22 novembre 2012, *M.M.*, causa [C-277/11](#) e sentenza del 31 gennaio 2013, *H.I.B* e *B.A.*, causa [C-175/11](#)). Tuttavia la Corte ricorda e chiarisce alcuni principi generali tra cui, in particolare, quello relativo al diritto a una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Prima di esaminare la pronuncia della Corte, è opportuno ricordare che la protezione sussidiaria è una protezione internazionale che, ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della [direttiva 2004/83](#) CE, del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, ai cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale (GUUE L 304, p. 12, e rettifica in GUUE 2005, L 204, p. 24), viene concessa ai cittadini di paesi terzi o apolidi che non possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornassero nel paese di origine, o, nel caso di apolidia, nel paese nel quale avevano precedentemente la dimora abituale, correrebbero un rischio effettivo di subire un grave danno.

Nell'ambito del sistema europeo comune di asilo, la protezione sussidiaria è intesa come un completamento delle norme relative alla tutela dei rifugiati sancita dalla Convenzione di Ginevra, mirando a salvaguardare quelle persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e riconoscendo loro uno *status* appropriato (v. sentenza del 30 gennaio 2014, *Aboubacar Diakité*, causa [C-285/12](#), punto 33).

A tal fine, la maggior parte degli Stati membri ha predisposto un procedimento unico nel corso del quale le autorità competenti esaminano la domanda d'asilo presentata dagli interessati alla luce delle due forme di protezione internazionale. In Irlanda, invece, esistono due procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, distinte tra loro. Una domanda di protezione sussidiaria può essere presentata solo dopo che la domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è stata respinta e il *Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Ministero della Giustizia, delle Pari opportunità e delle Riforme legislative) ha notificato all'interessato la sua intenzione di adottare nei suoi confronti una decisione di accompagnamento coattivo alla frontiera. Di conseguenza una persona non può proporre una domanda autonoma al solo fine di ottenere il beneficio della protezione sussidiaria.

È questo il caso che è stato presentato all'attenzione della Corte.

La sentenza della Corte di giustizia trae origine da un rinvio pregiudiziale della *Supreme Court* (Irlanda) in merito ad una controversia che vede contrapposti il signor *H.N.*, cittadino pakistano, e il *Minister for Justice, Equality and Law Reform* (in prosieguo il *Minister*), in ragione del rifiuto di quest'ultimo di considerare la domanda di protezione sussidiaria del signor *H.N.*, in assenza di una precedente domanda volta a beneficiare dello *status* di rifugiato.

Nella causa principale, il signor *H.N.*, entrato in Irlanda per motivi di studio, aveva contratto matrimonio con una cittadina irlandese, ottenendo il permesso di soggiorno. A seguito della separazione dalla moglie, le autorità irlandesi lo avevano informato che il

permesso di soggiorno non sarebbe stato rinnovato, comunicandogli, altresì, la loro intenzione di provvedere all'allontanamento, in conformità all'articolo 3, par. 2, lettera f) dell'*Immigration Act* del 1999. Temendo di andare incontro ad un danno grave nel momento del rientro in patria, il signor *H.N.* aveva presentato una domanda di protezione sussidiaria, spiegando di non potersi considerare un rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2004/83. La domanda del ricorrente non era stata analizzata dal *Minister* perché secondo l'articolo 4, par. 2, dell'*European Communities (Eligibility for Protection) Regulation* 2006, che ha recepito la direttiva 2004/83, l'analisi dell'istanza sulla protezione sussidiaria era subordinata al previo respingimento della domanda per ottenere lo *status* di rifugiato. Avverso tale decisione, il signor *H.N.* ha presentato ricorso di annullamento innanzi all'*High Court* e successivamente, in seguito al rigetto di tale ricorso, ha proposto appello dinnanzi alla *Supreme Court* ritenendo che la normativa nazionale di trasposizione della direttiva 2004/83, dovesse concedergli la possibilità di presentare una domanda autonoma di protezione sussidiaria. Nel dubbio che il procedimento irlandese, quanto all'efficacia, all'imparzialità e alla durata, potesse pregiudicare il diritto del ricorrente ad ottenere la protezione sussidiaria, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia se la direttiva 2004/83, interpretata alla luce del diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali, debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella irlandese, che prevede due procedure distinte e successive ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, in particolare subordinando la richiesta di protezione sussidiaria al preventivo rigetto della domanda di asilo.

La Corte di giustizia ritiene ammissibile un'applicazione limitata della protezione sussidiaria e consente agli Stati membri di imporre obblighi procedurali, ma indica alcune condizioni irrinunciabili.

Chiarito che le disposizioni della direttiva 2004/83 devono essere interpretate alla luce dell'impianto sistematico della Convenzione di Ginevra e delle finalità di quest'ultima, i giudici di Lussemburgo precisano, come già affermato precedentemente (v. sentenza *Diakité*, cit.), che la protezione sussidiaria, quale risulta dal dettato dell'articolo 2, lettera e), della direttiva 2004/83, rappresenta un'integrazione della protezione dei rifugiati contenuta nella Convenzione di Ginevra. A tal fine, infatti, l'articolo 78, par. 2, lettere a) e b) del TFUE prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino misure relative ad un sistema europeo comune di asilo le quali includano non solo "uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione", ma anche "uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale". Tuttavia, continua la Corte, in ciò sostenuta dalle conclusioni dell'avvocato generale (punti da 46 a 49), il richiedente non è in grado di stabilire quale tipo di protezione è maggiormente conforme alle sue esigenze. Spetta, quindi, all'autorità nazionale indicare lo *status* più appropriato, salvaguardando comunque il primato della Convenzione di Ginevra, anche in considerazione del fatto che, a norma della direttiva 2004/83, lo *status* di rifugiato garantisce una protezione più ampia rispetto a quella riconosciuta dalla protezione sussidiaria.

Ne deriva che la direttiva 2004/83 consente che la normativa nazionale di recepimento prescriva una norma procedurale in base alla quale l'esame delle condizioni per la concessione dello *status* di rifugiato avvenga prima di quello relativo alle condizioni sulla protezione sussidiaria.

Trattandosi, però, di questioni inerenti alla procedura di esame delle domande di protezione e non essendo questo l'oggetto della direttiva 2004/83 (nota, infatti, come direttiva "qualifiche"), la Corte, seguendo ancora l'impostazione dell'avvocato generale, passa ad esaminare, sebbene non richiesto dal giudice interno, la [direttiva 2005/85](#) CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (GUUE L 326, p. 13 e rettifica in GUUE 2006, L 236, p. 36), c.d. direttiva procedure, per verificare se la norma procedurale disposta dall'Irlanda sia con essa compatibile.

La Corte rileva che l'articolo 3 della direttiva appena citata (relativo al campo di applicazione) dispone che essa si applichi alle domande di asilo, oppure quando uno Stato membro abbia istituito una procedura unica ai fini dell'esame delle domande di protezione. Nel caso di domande distinte, il principio dell'autonomia procedurale impone di riconoscere la libertà degli Stati nell'organizzazione del procedimento di esame di una domanda di protezione sussidiaria.

L'ambito discrezionale così conferito agli Stati membri viene temperato dalla Corte attraverso il richiamo al rispetto dei diritti dell'uomo, nonché del principio di effettività, il quale stabilisce che le norme procedurali interne non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2004/83.

Si pone, quindi, il problema di sapere se la procedura irlandese per beneficiare della protezione sussidiaria, prevedendo due tappe distinte, allunghi troppo i tempi, rischiando di ritardare l'esame della domanda del ricorrente. Secondo la Corte, l'accesso effettivo allo *status* conferito dalla protezione sussidiaria è garantito solo a condizione che le domande possano essere presentate contemporaneamente e che la domanda di protezione sussidiaria sia esaminata in un tempo ragionevole. Il giudice nazionale, cui spetta accertare tali condizioni, dovrà, a tal fine, valutare la durata di entrambi i procedimenti, tenendo in considerazione l'articolo 23, par. 4, lettera b), della direttiva 2005/85, il quale consente di accelerare l'esame relativo alle condizioni fissate per il riconoscimento dello *status* di rifugiato quando è evidente che il richiedente non possa essere considerato tale alla luce dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2004/83.

Come già anticipato, la Corte passa, poi, ad esaminare se la procedura posta in essere dall'Irlanda rispetti il principio di buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Trattandosi di un caso di attuazione del diritto dell'Unione, dunque rientrante, secondo gli intendimenti della Corte espressi nelle recenti pronunce in materia di applicabilità della Carta (v., da ultimo, sentenza dell'8 maggio 2014, *Pelckmans Turnhout NV*, causa [C-483/12](#)), nell'ambito di applicazione di questa, occorre verificare se la norma procedurale di cui trattasi non violi l'articolo 41 della Carta, in particolare "il diritto di ogni persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole (articolo 41, par.1).

Posto che l'esigenza della ragionevolezza dei termini può ritenersi assorbita nella garanzia di un accesso effettivo alla protezione sussidiaria, la Corte si preoccupa di verificare l'esigenza dell'imparzialità oggettiva della procedura, contestata dal signor *H.N.* e dalla Commissione a motivo del fatto che la domanda di protezione sussidiaria può essere presentata quando, in seguito al rigetto della domanda di asilo, il *Minister* ha già notificato la sua intenzione di emettere un decreto di espulsione ed è quindi già orientato in quella direzione.

La Corte, nel ricordare che l'esigenza di imparzialità oggettiva richiede all'autorità nazionale di offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi ragionevole dubbio di un

eventuale pregiudizio, ritiene che la semplice notifica dell'intenzione di adottare un provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera non comporti un difetto di imparzialità oggettiva nella misura in cui, tale intenzione, dipende dalla constatazione che il cittadino dello Stato terzo non presenta le condizioni richieste per l'ottenimento dello *status* di rifugiato e quindi non dispone più di un titolo legittimo che gli consenta di rimanere sul territorio dello Stato. Ma ciò non implica che l'autorità nazionale abbia già deciso che tale cittadino non soddisfi le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria.

L'approccio restrittivo adottato dai giudici europei per giustificare la procedura irlandese, potrebbe apparire non in linea con la generale tendenza ad attribuire sempre maggiore rilevanza alle altre forme di protezione internazionale che caratterizzano il sistema europeo comune di asilo, quale la protezione sussidiaria e la protezione temporanea. Infatti, ammettere la possibilità di richiedere autonomamente la protezione sussidiaria, fermo restando che sarà poi l'autorità nazionale a valutare il tipo di protezione da accordare, sembrerebbe più funzionale al perseguimento delle finalità del sistema europeo di protezione internazionale. Tuttavia, tale approccio appare coerente rispetto alle mutate condizioni del quadro giuridico europeo nel settore in questione, quali risultano dalle norme adottate nella seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

La [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 (GUUE L 180, p. 60), impone, infatti, agli Stati membri di adottare una procedura unica per tutte le domande di protezione internazionale. Per quello che qui interessa, l'articolo 10, par. 2, sancisce che: “nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante determina innanzi tutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria”.

La direttiva 2013/32 è entrata in vigore il 19 luglio 2013 e gli Stati membri devono darvi applicazione entro il 20 luglio 2015. Tuttavia, come specificato dal suo considerando 58, l'Irlanda e la Gran Bretagna non sono ad essa vincolate, a norma degli articoli 1, 2 e 4 bis, par. 1, del protocollo n. 21, sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TUE e al TFUE.

Quanto alle motivazioni della Corte circa la differenza tra i due status, relativamente al contenuto della protezione, occorre ricordare che la direttiva 2004/83 è stata sostituita dalla [direttiva 2011/95](#) UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, ai cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GUUE L 337, p. 9).

Relativamente all'accesso ai diritti previsti, la nuova direttiva equipara totalmente lo *status* di rifugiato e quello di beneficiario di protezione sussidiaria per quanto riguarda l'accesso all'occupazione e all'assistenza sanitaria. Con riferimento al contenuto dell'assistenza sociale da accordare, una completa equiparazione è soggetta alla discrezionalità degli Stati membri che possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali. Non sono state accolte, invece, le indicazioni contenute nella proposta della Commissione nei confronti dell'equiparazione dei due *status* in relazione alla durata del permesso di soggiorno.

ROSANNA LA ROSA