

Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



H. N. contro Minister for Justice, Equality and Law Reform e altri C-604/12, 8 maggio 2014

Con questa richiesta di pronuncia pregiudiziale, la Corte di Giustizia UE è stata chiamata dalla Corte suprema d'Irlanda a pronunciarsi sulla conformità con il diritto dell'Unione – la direttiva qualifiche 2004/83/CE¹ e il diritto a una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE) – di una norma procedurale nazionale che subordina l'esame di una domanda di protezione sussidiaria al **preventivo rigetto di una domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato**.

Si tratta di un caso legato al particolare sistema di asilo irlandese che prevede **due distinte procedure**, l'una per il riconoscimento dello status di rifugiato, l'altra per il riconoscimento della protezione sussidiaria, con quest'ultima azionabile soltanto dopo il rigetto della prima (si veda [qui](#) la nostra scheda-Paese sull'Irlanda).

La Corte conclude nel senso che non è incompatibile con il diritto UE che l'esame della domanda di protezione sussidiaria sia subordinato al previo rigetto della domanda volta a ottenere lo status di rifugiato, ma a due condizioni:

- 1) che le domande possano essere presentate **contemporaneamente**;
- 2) che tale procedura non comporti una **durata "irragionevole"** della procedura di esame della domanda di protezione sussidiaria (sulla ragionevolezza o meno la Corte lascia che siano i giudici nazionali ad esprimersi).

I fatti alla base della controversia

¹ 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 della protezione riconosciuta (GUCE 30.09.2004, L 304), sostituita dalla [nuova 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 rifu](#) (GUUE 20.12.2011, L 337).

Il sig. N., cittadino pakistano, entra in Irlanda nel 2003 in forza di un visto rilasciato per motivi di studio e, in seguito al matrimonio contratto con una cittadina irlandese, ottiene un permesso di soggiorno nel medesimo Stato, valido fino al 31 dicembre 2005.

Allo spirare di questo permesso, il Ministro della giustizia informa il sig. N. della sua intenzione, da un lato, di non rinnovargli il permesso di soggiorno in ragione del venir meno della coabitazione con la moglie e, d'altro lato, di disporre la sua espulsione.

Il 16 giugno 2009, il sig. N. presenta una domanda di protezione sussidiaria, senza aver prima presentato una domanda per ottenere lo status di rifugiato. Il Ministro si rifiuta di esaminare tale domanda in quanto, ai sensi del diritto irlandese, la possibilità di presentare una domanda di riconoscimento dello status di protezione sussidiaria è condizionata al rigetto di quella volta a ottenere lo status di rifugiato.

Sicuro di potere invocare il diritto di presentare una domanda “autonoma” di protezione sussidiaria in virtù delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva 2004/83, il sig. N. presenta, dapprima, un ricorso di annullamento contro la decisione del Ministro dinnanzi alla *High Court* e, in seguito, un ricorso in appello contro la pronuncia di rigetto di quest'ultima davanti alla *Supreme Court*, la quale decide di sospendere il procedimento per sottoporre una domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia.

La questione pregiudiziale

“Se la direttiva [2004/83], interpretata alla luce del principio di buona amministrazione nel diritto dell'Unione europea e, segnatamente, ai sensi dell'articolo 41 della Carta (...), consenta ad uno Stato membro di disporre nella sua normativa che una domanda di riconoscimento dello status di protezione sussidiaria possa essere presa in considerazione unicamente se il richiedente ha chiesto lo status di rifugiato, ai sensi del diritto nazionale, e tale status gli è stato negato”.

Il ragionamento della Corte

Per risolvere la questione pregiudiziale sottoposta alla sua attenzione, la Corte procede con una analisi in tre tappe:

(i) in via preliminare, verifica se una normativa nazionale che subordina l'esame di una domanda di protezione sussidiaria al preventivo rigetto di una domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato rispetti la lettera e gli obiettivi della **direttiva qualifiche** (parr. 26-36);

(ii) in secondo luogo, esamina se un siffatto sdoppiamento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale garantisca il rispetto dei **diritti fondamentali e il principio di effettività** (parr. 41-48);

(iii) infine, esamina la compatibilità della normativa in oggetto con il **diritto a una buona amministrazione**, contemplato dall'art. 41 Carta dei diritto fondamentali dell'UE (parr. 49-56).

(i) La direttiva Qualifiche

In via preliminare la Corte ricorda che la direttiva 2004/83 riconduce al concetto di “protezione internazionale” due regimi distinti di protezione, ossia, da un lato, lo status di rifugiato e, dall'altro,

quello della protezione sussidiaria, riconoscendo al secondo la natura di **complemento della protezione dei rifugiati** sancita dalla convenzione di Ginevra del 1951².

Del resto, conformemente all'articolo 2, lettera e), della direttiva in oggetto, la protezione sussidiaria è rivolta ai cittadini di un Paese terzo o apolidi che non soddisfano le condizioni richieste per beneficiare dello status di rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, una volta ritornati nel loro Paese di origine, correrebbero un rischio effettivo di subire un grave danno.

Alla luce di questi elementi, la Corte constata che l'obiettivo del sistema di protezione internazionale messo in atto dall'UE è quello di identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione e offrire loro **lo status più appropriato**; pertanto, una domanda di protezione sussidiaria non deve, in linea di principio, essere esaminata prima che l'autorità competente sia giunta alla conclusione che il richiedente non soddisfa le condizioni che giustificano il riconoscimento dello status di rifugiato. (par. 35)

In definitiva, a detta della Corte, la direttiva 2004/83 non osta ad una normativa nazionale che prevede l'esame delle condizioni relative al riconoscimento dello status di rifugiato prima di quello delle condizioni relative alla protezione sussidiaria. (par. 36)

(ii) Il rispetto dei diritti fondamentali e del principio di effettività

A tale riguardo, la Corte constata che il mero fatto che una normativa nazionale subordini la richiesta di protezione sussidiaria ad una decisione di rigetto dello status di rifugiato non è, in linea di principio, atto a compromettere l'accesso effettivo dei richiedenti a protezione sussidiaria ai diritti loro conferiti dalla direttiva 2004/83/CE. (par. 43)

Tuttavia, secondo la Corte, il rispetto del principio di effettività richiede altresì che si eviti il rischio che un richiedente che intenda beneficiare unicamente della protezione sussidiaria **sia costretto ad aspettare un tempo eccessivo**, a causa di questo sdoppiamento della procedura. Pertanto, è necessario che *“la domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato e la domanda di protezione sussidiaria possano essere presentate contemporaneamente”* e che *“l'esame della domanda di protezione sussidiaria avvenga entro un termine ragionevole”*. Valutazione quest'ultima che la Corte lascia ai giudici nazionali, ricordando che le autorità incaricate dell'esame delle domande di protezione internazionale hanno la possibilità, ai sensi della Direttiva procedure³ di accelerare la procedura d'esame relativa alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato quando il richiedente chiaramente non può essere considerato «rifugiato» ai sensi della direttiva 2004/83.

(iii) Il diritto a una buona amministrazione (art. 41 Carta UE)

Infine, dopo aver ricordato che il diritto a una buona amministrazione, sancito all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali UE, trova applicazione nel caso di specie⁴, la Corte osserva che questo **non osta** a che uno Stato membro preveda nel suo diritto interno una norma procedurale in forza della quale la domanda di protezione sussidiaria deve essere oggetto di una procedura distinta facente necessariamente seguito al rigetto di una domanda di asilo. (par. 51)

Secondo la Corte infatti nemmeno il fatto che l'autorità nazionale informi il richiedente, prima di iniziare l'esame della sua domanda di protezione sussidiaria, della sua intenzione di adottare nei suoi confronti un provvedimento di espulsione, può considerarsi un difetto di imparzialità. (par. 53)

² Convenzione sullo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ed entrata in vigore il 22 aprile 1954. Essa è stata completata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

³ 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 (GUCE 13.12.2005, L 326), sostituita dalla nuova direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GUUE 29.06.2013, L 180).

⁴ In quanto caso in cui uno Stato membro applica il diritto dell'Unione

Tale posizione, dovuta al rigetto della domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato, non implica anche che l'autorità competente abbia già assunto una posizione sulla questione se il soggetto soddisfi i requisiti per il riconoscimento della protezione sussidiaria. (par.54)

Le conclusioni della Corte

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, la Corte si pronuncia sulla questione pregiudiziale come segue:

“La 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 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 possano 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”.