

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



### **Moussa Sacko c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano**

**C-348/16, 26 luglio 2017**

La causa in esame ha ad oggetto l'interpretazione degli articoli 12, 14, 31, 46 della direttiva 32/2013/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (di seguito: la direttiva "procedure").

In particolare, alla Corte è chiesto di chiarire se risulta compatibile con la direttiva la normativa nazionale che permette al giudice – investito di un ricorso contro una decisione di rigetto della domanda d'asilo – di decidere sulla domanda senza procedere ad una nuova audizione del richiedente, qualora questi sia già stato ascoltato dall'autorità amministrativa e il ricorso appaia manifestamente infondato.

#### **Fatti alla base della controversia**

Arrivato in Italia il 20 marzo 2015, il sig. Sacko, cittadino maliano, ha presentato immediatamente una domanda di protezione internazionale. Il 10 marzo 2016, la Commissione territoriale presso la prefettura di Milano ha proceduto all'audizione del richiedente. Da tale colloquio è risultato che l'interessato aveva lasciato il Mali a causa del peggioramento della sua situazione economica personale. Con provvedimento amministrativo del 5 aprile 2016, la Commissione territoriale nega al sig. Sacko sia lo status di rifugiato, sia la protezione sussidiaria, a motivo che la sua domanda

poggiava esclusivamente su ragioni economiche, e non sul *fumus persecutionis*. Avverso tale decisione, il richiedente ha presentato ricorso all'autorità giurisdizionale, adducendo motivi relativi alla situazione generale in Mali, ma senza specificare come ciò incidesse sulla sua situazione personale. Senza procedere ad una nuova audizione dell'interessato, il giudice del rinvio ha respinto il ricorso, a motivo della sua manifesta infondatezza.

Sospettando tuttavia dell'incompatibilità del procedimento *de plano* con gli articoli 12, 14, 31, 46 della direttiva 32/2013/UE, il giudice del ricorso ha deciso di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

### **La questione pregiudiziale**

*«Se la direttiva [2013/32] (in particolare, gli articoli 12, 14, 31, 46) debba essere interpretata nel senso che essa ammetta una procedura come quella italiana (articolo 19, comma 9, del decreto legislativo n. 150/2011<sup>1</sup>) in cui all'autorità giudiziaria adita dal richiedente asilo – la cui domanda, all'esito di esame completo con audizione, sia stata respinta dall'Autorità amministrativa incaricata di esaminare le richieste di asilo – è consentito di respingere il ricorso giurisdizionale *de plano*, senza dover procedere a nuovo ascolto del richiedente stesso, nel caso in cui la domanda giudiziale sia palesemente infondata e il diniego dell'autorità amministrativa sia quindi insuperabile».*

### **Il ragionamento della Corte**

Nella questione pregiudiziale, la Corte è chiamata a chiarire se gli articoli 12, 14, 31 e 46 della direttiva 2013/32/UE non ostano a che il giudice nazionale, nell'ambito di un ricorso contro una decisione di diniego dello status di rifugiato, respinga tale ricorso senza procedere ad una nuova audizione del richiedente, qualora questi sia **già stato ascoltato** dall'autorità amministrativa e la domanda appaia **manifestamente infondata**.

Per rispondere al quesito, la Corte procede ad un esame delle disposizioni citate della direttiva “procedure”. Anzitutto, essa rileva che l'articolo 12, recante le garanzie fondamentali attribuite ai richiedenti, distingue tassativamente al paragrafo 1 le garanzie relative alle procedure di primo

---

<sup>1</sup> Parr. 13-14: “ Il giudice del rinvio spiega che, nella fase giurisdizionale, il giudice può respingere o accogliere il ricorso senza obbligatoriamente ascoltare il richiedente se questi è già stato intervistato dall'autorità amministrativa competente per la procedura di esame. Questa soluzione è praticabile in particolare in caso di domande manifestamente infondate. Secondo il giudice del rinvio, questa interpretazione delle norme nazionali applicabili poggia, segnatamente, sull'articolo 19 del decreto legislativo del 1° settembre 2011, n. 150 (...)”

grado, e al paragrafo 2 quelle riconosciute nelle procedure di secondo grado. Tra queste ultime, non viene enunciato il diritto del richiedente ad essere ascoltato nell'ambito di una procedura orale. Ugualmente, risulta dall'articolo 14 che il diritto del richiedente a sostenere un colloquio personale con l'autorità nazionale precedente sia circoscritto alle sole procedure di primo grado. Inoltre, l'articolo 31, paragrafo 8, elenca tassativamente le ipotesi in cui è possibile un'accelerazione della procedura d'esame della domanda: tra queste figura il caso in cui il richiedente non abbia fornito alcun elemento pertinente al riconoscimento dello status di rifugiato<sup>2</sup>. Infine, la Corte passa all'analisi dell'**articolo 46**, rubricato "Procedure di impugnazione". La disposizione in parola enuncia il **diritto al ricorso effettivo** attribuito al richiedente nell'ambito di un ricorso contro una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale, anche qualora questa sia ritenuta manifestamente inammissibile o infondata. Per garantire tale diritto, la norma prescrive al giudice investito del ricorso di **esaminare in modo completo ed ex nunc tutti gli elementi di fatto e di diritto** necessari per decidere sulla domanda. Tuttavia, è importante precisare che tale disposizione non contiene alcun obbligo per il giudice del ricorso di tenere un'udienza per procedere all'audizione del richiedente. Su questo punto, la Corte aggiunge che il principio di leale cooperazione, nonché l'articolo 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, impone ai giudici nazionali di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, come sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ciò significa che anche le caratteristiche del ricorso di cui all'articolo 46 della direttiva devono essere calibrate sugli standard minimi di garanzia previsti dall'articolo 47 della Carta. Tra questi standard di garanzia rientra certamente il diritto del ricorrente ad essere ascoltato dal giudice. Orbene, la Corte è ben consapevole che, nel caso di specie, il mancato ascolto del richiedente da parte del giudice integra una **restrizione del diritto di difesa**. Tuttavia, essa sottolinea che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, i diritti fondamentali – come quello alla difesa – possono essere circoscritti nel rispetto di particolari condizioni: la restrizione deve essere giustificata da un interesse generale, deve rispettare il principio di proporzionalità, e non deve ledere il contenuto essenziale del diritto stesso. Questo orientamento è altresì condiviso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito: Corte EDU), che, nella giurisprudenza relativa agli articoli 6 e 13 della Convenzione, ha specificato che **il diritto alla difesa non implica necessariamente l'obbligo per il giudice di tenere un'udienza pubblica**. Le stesse conclusioni devono essere estese anche all'articolo 47 della Carta, che in parte riproduce i contenuti degli articoli 6 e 13 della Convenzione. Per di più, la Corte rammenta un altro importante aspetto della sua giurisprudenza: l'accertamento di una violazione dei diritti della difesa o del ricorso effettivo deve essere condotto alla luce delle circostanze specifiche che caratterizzano la

---

<sup>2</sup> Art. 31, paragrafo 8, lettera a)

singola fattispecie, cioè avendo riguardo della natura dell'atto in questione, del contesto in cui è stato adottato e delle norme che regolano la materia interessata. Riportando tali considerazioni al caso di specie, la Corte sostiene che **l'obbligo di esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto** – previsto dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva procedure – **deve essere interpretato alla luce dell'intero procedimento di esame della domanda di asilo**, segnatamente con riguardo alla stretta interconnessione tra il procedimento di impugnazione e quello di primo grado. Non bisogna dimenticare che, proprio nell'ambito del procedimento di primo grado davanti all'autorità amministrativa, l'articolo 14 della direttiva attribuisce al richiedente il diritto al colloquio personale. Di tale audizione, deve essere inserito nel fascicolo un **verbale** che dovrà essere esaminato dal giudice nel contesto di un eventuale ricorso. Ne consegue che il verbale in questione costituisce un elemento fondamentale nell'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto condotto dal giudice del ricorso. Per questi motivi, occorre considerare che, qualora il giudice ritenga di poter decidere sulla base dei soli elementi del fascicolo, come nel caso di una domanda manifestamente infondata, non sussisterà per lui alcun obbligo di ascoltare nuovamente il richiedente per espletare correttamente l'esame previsto dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva. In questo caso, un'accelerazione della procedura viene considerata essere nell'interesse sia degli Stati membri, sia del richiedente stesso. Qualora, invece, il giudice ritenga fondamentale procedere ad una nuova audizione ai fini dell'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, sarà per lui d'obbligo fissare un'udienza per garantire il rispetto del diritto del richiedente alla tutela giurisdizionale effettiva. Alla luce di queste considerazioni, la Corte conclude che *“nel caso di una domanda manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 32/2013, come quella del procedimento principale, l'obbligo imposto al giudice del rinvio di procedere all'esame completo ed ex nunc dell'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva risulta, in linea di principio, adempiuto quando detto giudice prende in considerazione le memorie prodotte dinanzi al giudice investito del ricorso nonché gli elementi oggettivi versati al fascicolo amministrativo risultante dalla procedura di primo grado, ivi compresi all'occorrenza, il verbale o la registrazione del colloquio personale effettuato nel contesto di tale procedura”*<sup>3</sup>. Anche in questo caso, la Corte aggiunge che tali conclusioni sono corroborate dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale sottolinea che la celebrazione di un'udienza orale non è necessaria quando sulla domanda il giudice si possa pronunciare sulla base dei soli elementi del fascicolo e delle osservazioni scritte delle parti. Infine, alla Corte preme specificare che, per garantire una piena compatibilità della normativa interna con l'articolo 46 della direttiva, il legislatore nazionale non

---

<sup>3</sup> Par. 46

potrà mai vietare al giudice di fissare un'udienza qualora questi lo ritenga necessario per decidere sul ricorso.

### **La soluzione della Corte**

Per i motivi suesposti, la Corte conclude statuendo che:

*“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, e in particolare i suoi articoli 12, 14, 31 e 46, letti alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, deve essere interpretata nel senso che non osta a che il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, respinga detto ricorso senza procedere all’audizione del richiedente qualora le circostanze di fatto non lascino alcun dubbio sulla fondatezza di tale decisione, a condizione che, da una parte, in occasione della procedura di primo grado sia stata data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, conformemente all’articolo 14 di detta direttiva, e che il verbale o la trascrizione di tale colloquio, qualora quest’ultimo sia avvenuto, sia stato reso disponibile unitamente al fascicolo, in conformità dell’articolo 17, paragrafo 2, della direttiva medesima, e, dall’altra parte, che il giudice adito con il ricorso possa disporre tale audizione ove lo ritenga necessario ai fini dell’esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto contemplato all’articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva.”*