

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



X c. Belastingdienst (C-175/17) 26 settembre 2018

La causa in esame ha per oggetto l'interpretazione **dell'articolo 39 della direttiva 2005/85/CE del Consiglio¹**, 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, e **dell'articolo 13 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio²**, 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, letti alla luce dell'articolo 18, dell'articolo 19, paragrafo 2, e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

In particolare, nelle questioni pregiudiziali alla Corte è chiesto di stabilire se le disposizioni sopracitate – lette alla luce della Carta – impongano che **il procedimento di appello contro le sentenze confermate delle decisioni di rigetto delle domande di asilo sia accompagnato da un**

1 «1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente asilo abbia diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi:

a) la decisione sulla sua domanda di asilo (...)

3. Gli Stati membri prevedono, se del caso, norme conformi ai loro obblighi internazionali intese:

a) a determinare se il rimedio di cui al paragrafo 1 produce l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa del relativo esito;

b) a prevedere la possibilità di un mezzo di impugnazione giurisdizionale o di misure cautelari, qualora il mezzo di impugnazione di cui al paragrafo 1 non produca l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa del relativo esito. Gli Stati membri possono anche prevedere un mezzo di impugnazione d'ufficio (...).

2 «1. Al cittadino di un paese terzo interessato sono concessi mezzi di ricorso effettivo avverso le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, o per chiederne la revisione dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza.

2. L'autorità o l'organo menzionati al paragrafo 1 hanno la facoltà di rivedere le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, compresa la possibilità di sospenderne temporaneamente l'esecuzione, a meno che la sospensione temporanea sia già applicabile ai sensi del diritto interno (...).

effetto sospensivo automatico, anche qualora il ricorrente non invochi un grave rischio di violazione del principio di non respingimento.

Fatti alla base della controversia

X, cittadino iracheno, ha presentato domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. Il 1 luglio 2011, nei suoi confronti è stata adottata una decisione di rigetto della domanda di asilo, con conseguente revoca del permesso di soggiorno precedentemente accordatogli. X ha dunque attaccato tale decisione davanti al rechtbank Den Haag³, che ha annullato la decisione senza intaccarne gli effetti. Di conseguenza, l'interessato ha proposto un ulteriore ricorso dinanzi al Raad van State⁴, ma senza risultati.

Nel periodo di pendenza della procedura della sua domanda di asilo, il ricorrente aveva chiesto e ottenuto anticipi sui contributi finanziari alle spese sanitarie e di locazione previsti nel diritto nazionale. Tuttavia, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, l'Amministrazione fiscale/servizio assegni sociali olandesi ha richiesto il rimborso di tali contributi, anche per il periodo di pendenza dei procedimenti di primo grado e di appello contro la decisione di rigetto della domanda di asilo.

Il giudice del rinvio spiega di doversi pronunciare su un appello presentato da X contro una sentenza del Rechtbank⁵ che convalidava l'obbligo di rimborso dei contributi ricevuti. Sul punto, il giudice del rinvio indica che, sulla base del diritto nazionale, **il diritto dell'interessato a ricevere i contributi statali dipende dall'effetto sospensivo dei ricorsi introdotti avverso la decisione del 1 luglio 2011**. Dato che l'effetto sospensivo automatico per il procedimento di appello viene escluso nella normativa nazionale, il giudice del rinvio considera che il diritto del ricorrente ad ottenere tali contributi possa essere stabilito solo nel caso in cui il diritto dell'Unione imponesse che tale mezzo di ricorso debba avere un effetto sospensivo automatico.

Sulla base di queste considerazioni, Il Consiglio di Stato olandese, in qualità di giudice del rinvio, sottopone alla Corte due questioni pregiudiziali.

Le questioni pregiudiziali

3 Tribunale de l'Aia, Paesi Bassi.

4 Consiglio di Stato, Paesi Bassi.

5 Tribunale, Paesi Bassi.

- 1) *Se l'articolo 13 della direttiva 2008/115 (...), in combinato disposto con gli articoli 4, 18, 19, paragrafo 2, e 47 della [Carta], debba essere interpretato nel senso che il diritto dell'Unione europea impone che il mezzo del ricorso in appello, ove il diritto nazionale lo preveda in procedure avverso una decisione contenente una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, di [tale direttiva], abbia automaticamente effetto sospensivo quando il cittadino di un paese terzo sostiene che l'esecuzione della decisione di rimpatrio determina un grave rischio di violazione del principio di non respingimento. In altri termini, se in una siffatta ipotesi l'allontanamento dell'interessato, cittadino di un paese terzo, debba essere sospeso durante il termine per la presentazione del ricorso in appello, o, ove questo sia stato presentato, sino alla decisione su detto appello, senza che tale cittadino di un paese terzo sia tenuto a presentare una domanda separata.*

- 2) *Se l'articolo 39 della direttiva 2005/85 (...), in combinato disposto con gli articoli 4, 18, 19, paragrafo 2, e 47 della [Carta], debba essere interpretato nel senso che il diritto dell'Unione europea impone che un mezzo del ricorso in appello, ove il diritto nazionale lo preveda per le procedure vertenti sul rigetto di una domanda di asilo ai sensi dell'articolo 2 di [tale direttiva], abbia automaticamente effetto sospensivo. In altri termini, se in una siffatta ipotesi l'allontanamento dell'interessato debba essere sospeso durante il termine per la presentazione del ricorso in appello, o, ove questo sia stato presentato, fino alla decisione sull'appello, senza che il cittadino di un paese terzo interessato sia tenuto a presentare una domanda separata.*

Il ragionamento della Corte

Sulla competenza

Preliminarmente, la Corte ritiene opportuno pronunciarsi sulla questione della propria competenza, sollevata dal governo belga nel corso della procedura. Gli agenti dello Stato membro, difatti, sostengono che l'introduzione di un appello – eventualmente ad effetto sospensivo – contro le sentenze confermatrici di decisioni di rigetto di domande di asilo sia una decisione che rientri nella competenza esclusiva degli Stati membri.

Al contrario, la Corte rileva la presenza nel diritto dell'UE di alcune disposizioni – segnatamente, all'articolo 39 della direttiva 2005/85 e all'articolo 13 della direttiva 2008/115 – che prevedono il diritto a un ricorso effettivo contro le decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale presentate negli Stati membri. L'esistenza di una disciplina dell'UE esclude la possibilità di una

competenza esclusiva degli Stati membri sulla questione: in effetti, le questioni sollevate nel procedimento pregiudiziale sono indissolubilmente legate alla portata del diritto al ricorso effettivo previsto nelle disposizioni dell'UE sopracitate.

Di conseguenza, la Corte conferma la propria competenza a pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali sollevate.

Sulle questioni pregiudiziali

Nelle questioni pregiudiziali, esaminate congiuntamente, la Corte è chiamata a chiarire se l'articolo 39 della direttiva 2005/85 e l'articolo 13 della direttiva 2008/115 – letti alla luce dell'articolo 18, dell'articolo 19, paragrafo 2, e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – debbano essere interpretati nel senso che la normativa nazionale in cui sia previsto un procedimento di appello contro le sentenze di primo grado confermatrici delle decisioni di rigetto delle domande di asilo debba necessariamente attribuire a tale mezzo di ricorso un effetto sospensivo automatico, anche nel caso in cui il ricorrente non alleggi un grave rischio di violazione del principio di *non-refoulement*.

Per rispondere a tale quesito, la Corte inizia col riprendere la disciplina delle disposizioni dell'UE oggetto del procedimento pregiudiziale. Nessuna di queste, precisa la Corte, dispone che gli Stati membri debbano obbligatoriamente riconoscere ai richiedenti asilo il diritto di proporre appello avverso le sentenze che confermano le decisioni di rigetto delle domande di asilo. Anche qualora la possibilità di proporre appello sia prevista in diritto interno, non viene tanto meno richiesto che tale mezzo di impugnazione sia dotato di effetto sospensivo. La Corte considera che – anche prescindendo da un'interpretazione letterale delle disposizioni in questione – obblighi di questo tipo non possano essere dedotti nemmeno dalla lettura sistematica e teleologica delle direttive 2005/85 e 2008/115. Sebbene non venga esclusa la possibilità che gli Stati membri prevedano un secondo grado di giudizio per i ricorsi contro le decisioni di rigetto delle domande di asilo, tali direttive non prevedono infatti alcuna disposizione sull'introduzione e l'organizzazione di tale procedimento di impugnazione.

Cionondimeno, la Corte rammenta come l'interpretazione di tali direttive non possa, in ogni caso, porsi in contrasto con le esigenze di rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta. A tal proposito, si evince dalla giurisprudenza costante della Corte che i mezzi di ricorso avverso le decisioni di rimpatrio dei richiedenti asilo debbano necessariamente essere accompagnati da un effetto sospensivo automatico che impedisca provvisoriamente l'esecuzione della misura di

allontanamento⁶. Difatti, la protezione insita nel diritto ad un ricorso effettivo e al principio di *non-refoulement* impone che il richiedente abbia diritto ad un ricorso effettivo – dunque, automaticamente sospensivo – dinanzi ad un’ autorità giurisdizionale. Le modalità attraverso le quali viene garantita la piena effettività del ricorso sono definite dagli Stati membri.

Riportando tali considerazioni al caso di specie, la Corte stima che **né l’articolo 39 della direttiva 2005/85, né l’articolo 13 della direttiva 2008/115, letti alla luce delle disposizioni rilevanti della Carta, impongano la predisposizione nel diritto nazionale di un doppio grado di giudizio**. Essenzialmente, tali disposizioni richiedono che avverso le decisioni di rigetto delle domande di asilo sia possibile proporre impugnazione dinanzi a un’ autorità giurisdizionale. Tali conclusioni sono peraltro confortate dalla giurisprudenza della Corte EDU, che la Corte deve tenere in dovuta considerazione al fine di garantire la necessaria coerenza tra i diritti enucleati nella Carta e quelli corrispondenti previsti dalla CEDU. In effetti, secondo la giurisprudenza costante della Corte EDU, l’articolo 13 della Convenzione non impone agli Stati membri di introdurre un secondo grado di giudizio – dotato eventualmente di un effetto sospensivo automatico – anche qualora il richiedente asilo invochi un grave rischio di essere sottoposto ad un trattamento contrario all’articolo 3 della Convenzione stessa.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte dichiara che *“la tutela conferita dall’articolo 39 della direttiva 2005/85 e dall’articolo 13 della direttiva 2008/115, letti alla luce dell’articolo 18 e dell’articolo 19, paragrafo 2, nonché dell’articolo 47 della Carta, a un richiedente protezione internazionale avverso una decisione che respinge la sua domanda e gli impone un obbligo di rimpatrio si limita all’esistenza di un solo mezzo di ricorso giurisdizionale”⁷*.

Se gli Stati membri rimangono liberi di dare attuazione al diritto al ricorso effettivo secondo le modalità procedurali del proprio ordinamento nazionale, la Corte ricorda che queste ultime devono comunque rispettare i principi di **equivalenza** e di **effettività**. Secondo il primo di questi principi, le modalità procedurali dei ricorsi volti ad assicurare la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto interno devono essere sostanzialmente equivalenti a quelle dei ricorsi tesi a garantire i diritti che trovano il proprio fondamento nel diritto dell’Unione. Il principio di effettività, invece, richiede che le modalità procedurali dei ricorsi previsti in diritto interno non devono rendere eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell’Unione. Per valutare l’effettivo rispetto di detti principi, è necessario in un primo momento individuare procedure e ricorsi comparabili nell’ordinamento giuridico dello Stato membro interessato. La comparabilità dei ricorsi

⁶ V. CGUE, 19 giugno 2018, *Gnandi*, C-181/16, par. 54.

⁷ Par. 37.

tesi a garantire la tutela dei diritti conferiti, rispettivamente, dal diritto interno e dell'UE spetta al giudice nazionale, che ha indubbiamente una conoscenza più approfondita delle modalità processuali applicabili in diritto interno.

Nel caso di specie, **il fascicolo presentato alla Corte non permette a quest'ultima di verificare il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività nel diritto amministrativo olandese**. Sebbene il giudice del rinvio precisi che in alcuni settori del diritto amministrativo diversi da quello della protezione internazionale l'appello sia accompagnato da un effetto sospensivo automatico, nessuna delle parti coinvolte nel procedimento pregiudiziale ha sollevato eccezioni sul mancato rispetto del principio di equivalenza nel caso della normativa nazionale oggetto di esame. Per quanto concerne il principio di effettività, invece, la Corte ritiene che il semplice fatto che un grado di giudizio aggiuntivo – previsto unicamente dal diritto interno – non abbia effetto sospensivo automatico non permette di sostenere che tale principio sia violato nell'ordinamento dello Stato membro interessato. In tali circostanze, la Corte non ha modo di pronunciarsi sul rispetto dei principi di equivalenza ed effettività nel caso di specie: tali valutazioni sono dunque rimesse al giudice nazionale.

Le conclusioni della Corte

La Corte conclude dichiarando che:

“L'articolo 39 della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1o dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, e l'articolo 13 della 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, letti alla luce dell'articolo 18 e dell'articolo 19, paragrafo 2, nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale la quale, pur prevedendo un appello contro le sentenze di primo grado confermate di decisioni che respingono domande di protezione internazionale e impongono un obbligo di rimpatrio, non dota tale mezzo di impugnazione di effetto sospensivo automatico, anche quando la persona interessata invochi un grave rischio di violazione del principio di non respingimento.”