Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate l'11 settembre 2025 [1]

Causa C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
contro
Migrationsverket

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Göteborg, competente in materia di immigrazione, Svezia)]

«Procedimento pregiudiziale – Politica d'asilo – Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati – Direttiva 2001/55/CE – Articolo 2, lettera a), articolo 3, paragrafo 1, articoli 17 e 19 – Protezione internazionale – Status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria – Direttiva 2011/95/UE – Articolo 2 – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 10, paragrafo 2 – Riconoscimento dello status di protezione sussidiaria ai beneficiari di una protezione temporanea – Limiti»

1. La controversia all'origine del presente rinvio pregiudiziale verte sulla questione se gli sfollati che hanno ottenuto in uno Stato membro una protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE [2] possano chiedere il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2011/95/UE [3] e della direttiva 2013/32/UE [4].

[1] Lingua originale: lo spagnolo.

[i] Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

[2] Direttiva del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU 2001, L 212, pag. 12).

[3] Direttiva 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).

[4] Direttiva 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).

2. Il Migrationsverket (Ufficio immigrazione, Svezia)[5] ha respinto le domande di protezione sussidiaria presentate da sei persone, cittadini di paesi terzi, che, sfollati dall'Ucraina dopo l'invasione di quest'ultimo paese nel 2022, avevano ottenuto in Svezia la protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55.

3. Secondo le autorità svedesi, il beneficiario della protezione temporanea può in qualsiasi momento presentare una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato (asilo). Tuttavia, l'autorità nazionale respinge, senza entrare nel merito, la sua domanda di riconoscimento dello status di protezione sussidiaria.

4. Il giudice del rinvio dubita della compatibilità della normativa nazionale sulla protezione temporanea con le disposizioni del diritto dell'Unione che disciplinano l'accesso al beneficio della protezione internazionale.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2001/55

5. L'articolo 1 stabilisce quanto segue:

«La presente direttiva ha lo scopo di istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi».

6. L'articolo 2 così dispone:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

a) "protezione temporanea": la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione;

(…)

e) "rifugiati": i cittadini di paesi terzi o apolidi ai sensi dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra;

(…)».

[5] L'Ufficio immigrazione è l'autorità competente per il rilascio dei permessi di soggiorno in virtù della protezione temporanea nonché per l'esame delle domande di asilo e di protezione sussidiaria.

7. L'articolo 3 così prevede:

«1. La protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra.

(…)

5. La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di istituire o mantenere in vigore condizioni più favorevoli per persone che godono della protezione temporanea».

8. Ai sensi dell'articolo 5:

«1. L'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso.

(…)».

9. A termini dell'articolo 17:

«1. Le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo.

2. L'esame di qualsiasi domanda d'asilo non vagliata prima della fine del periodo di protezione temporanea è portato a termine dopo la fine del periodo suddetto.

10. L'articolo 19 così recita:

«1. Gli Stati membri possono disporre che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo durante il periodo di esame della domanda.

2. Fatto salvo l'articolo 28, gli Stati membri prevedono che qualsiasi persona ammissibile alla protezione temporanea o già beneficiaria di tale protezione, cui sia stato negato lo status di rifugiato o, laddove applicabile, un altro tipo di protezione in esito all'esame della domanda d' asilo, fruisca della protezione temporanea o continui a fruirne per il rimanente periodo di protezione».

2. Direttiva 2011/95

11. L'articolo 1 («Obiettivo») così dispone:

«La presente direttiva stabilisce 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».

12. L'articolo 2 («Definizioni») precisa quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

a) "protezione internazionale": lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);

b) "beneficiario di protezione internazionale": la persona cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);

c) "convenzione di Ginevra": la convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;

d) "rifugiato": cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12;

e) "status di rifugiato": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato;

f) "persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria": cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

g) "status di protezione sussidiaria": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria;

h) "domanda di protezione internazionale": una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata;

(…)

m) "permesso di soggiorno": qualsiasi titolo o autorizzazione rilasciati dalle autorità di uno Stato membro nella forma prevista dalla normativa nazionale, che permetta a un cittadino di un paese terzo o a un apolide di soggiornare nel territorio dello Stato membro stesso;

(…)».

13. L'articolo 18 («Riconoscimento dello status di protezione sussidiaria») recita:

«Gli Stati membri riconoscono lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo o a un apolide aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità dei capi II [(«Valutazione delle domande di protezione internazionale»)] e V [(«Requisiti per la protezione sussidiaria»)]».

3. Direttiva 2013/32

14. L'articolo 1 («Obiettivo») dispone:

«Obiettivo della presente direttiva è stabilire procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE».

15. L'articolo 2 («Definizioni») così recita:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(…)

b) "domanda di protezione internazionale" o "domanda": una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE e che possa essere richiesto con domanda separata;

(…)

g) "rifugiato": il cittadino di un paese terzo o l'apolide che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95/UE;

h) "persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria": il cittadino di un paese terzo o l'apolide che soddisfa i requisiti dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2011/95/UE;

i) "protezione internazionale": lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria di cui alle lettere j) e k);

j) "status di rifugiato": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato;

k) "status di protezione sussidiaria": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria;

(…)».

16. L'articolo 10 («Criteri applicabili all'esame delle domande») prevede:

«(…)

2. Nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante determina anzitutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria.

(…)».

B. Diritto svedese. Utlänningslagen (2005: 716)[6]

17. Ai sensi dell'articolo 5 del capo 21:

«Il rilascio di un permesso di soggiorno con protezione temporanea a uno straniero non preclude l'esame di una domanda di permesso di soggiorno in qualità di rifugiato ai sensi del capo 4, articolo 1. Lo stesso vale per la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato di cui al capo 4, articolo 3, e per una domanda di documento di viaggio di cui al capo 4, articolo 4.

L'esame di una domanda ai sensi del primo comma può essere rinviato solo per motivi particolari. Qualora la domanda non sia stata esaminata prima della scadenza della protezione temporanea, essa è esaminata non appena possibile dopo tale termine».

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

18. Il 24 febbraio 2022, AA, cittadino di un paese terzo titolare di un permesso di soggiorno permanente in Ucraina, e BA e i suoi quattro figli, tutti cittadini ucraini, hanno lasciato l'Ucraina dopo l'invasione russa e si sono recati in Svezia, dove hanno ottenuto un permesso di soggiorno accompagnato da una protezione temporanea, conformemente alla direttiva 2001/55. Successivamente, essi hanno presentato domande di protezione internazionale in questo stesso paese.

19. L'Ufficio immigrazione ha esaminato le domande di protezione internazionale e, con due decisioni rese in pari data, ha deciso di:

– respingere in quanto infondata la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato presentata da AA e dichiarare irricevibile la sua domanda volta a beneficiare dello status di protezione sussidiaria;

– respingere in quanto infondate le domande di riconoscimento dello status di rifugiato presentate da BA e dai suoi figli, e di respingere[7] le loro domande dirette al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria.

[6] Legge sugli stranieri n. 716 del 2005 (in prosieguo: la «legge sugli stranieri»).

[7] All'udienza è stato chiesto se il diritto svedese utilizzi la nozione di «inammissibilità» o di «rigetto». L'Ufficio immigrazione ha riconosciuto di respingere le domande di protezione sussidiaria presentate dai beneficiari di una protezione temporanea senza esaminare il merito, ossia senza esaminare se essi soddisfino o meno i requisiti per accedervi. Esso ha altresì riconosciuto che, in realtà, tale decisione equivale a dichiarare inammissibile la domanda di protezione sussidiaria. Ha aggiunto che, in casi del genere, gli interessati possono presentare una seconda domanda di protezione sussidiaria, che viene esaminata quando la protezione temporanea sia cessata e tenuto conto delle condizioni in tale momento.

20. I ricorrenti hanno proposto ricorso avverso la decisione dell'Ufficio immigrazione dinanzi al Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Göteborg, competente in materia di immigrazione, Svezia), chiedendo:

– il riconoscimento dello status di rifugiato e dei documenti di viaggio o il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria;

– il rinvio della causa all'Ufficio immigrazione per l'esame della fondatezza del riconoscimento della protezione sussidiaria;

– la presentazione alla Corte di giustizia dell'Unione europea di una domanda di pronuncia pregiudiziale.

21. In tale contesto, il Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Göteborg, competente in materia di immigrazione) ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva [2011/95] e la direttiva [2013/32] siano applicabili alle domande dirette al riconoscimento dello status di rifugiato nonché alle domande volte ad ottenere lo status di protezione sussidiaria dopo che sia stata concessa la protezione temporanea ai sensi della direttiva [2001/55].

2) a) Se l'articolo 17, paragrafo 1, e l'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva [2001/55] debbano essere interpretati nel senso che la possibilità di presentare una «domanda d'asilo» si riferisce alla possibilità di presentare sia una domanda diretta al riconoscimento dello status di rifugiato sia una domanda volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria, e di fare esaminare una siffatta domanda alla luce delle direttive 2011/95 e 2013/32.

b) Se l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 debba essere interpretato nel senso che la protezione temporanea prevista da tale direttiva osta al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria previsto dalla direttiva [2011/95] alle persone ammissibili alla protezione temporanea o già beneficiarie di tale protezione in forza della prima direttiva.

3) Qualora l'articolo 17, paragrafo 1, e l'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2001/55 si applichino anche al diritto di chiedere lo status di protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2011/95, se tali articoli, considerati in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, siano sufficientemente chiari e precisi per avere effetto diretto.

4) Se una normativa nazionale, come la normativa svedese di cui al capo 21, articolo 5, [della legge sugli stranieri] sia compatibile con il diritto dell'Unione laddove, tra la domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato e quella volta all'ottenimento dello status di protezione sussidiaria, essa riconosca il diritto di presentare soltanto la prima».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

22. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte in data 11 marzo 2025.

23. La Corte ha deciso di trattare il rinvio pregiudiziale con procedimento accelerato.

24. Hanno presentato osservazioni scritte i ricorrenti nel procedimento principale, l'Ufficio immigrazione, il governo svedese e la Commissione europea. Tutti, oltre al governo bulgaro, sono comparsi all'udienza tenutasi il 10 luglio 2025.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

1. Precisazioni concettuali e terminologiche

25. Alcune delle difficoltà sollevate dal presente rinvio pregiudiziale derivano dalla coesistenza di regimi di «protezione» le cui denominazioni si rassomigliano. Occorre quindi precisare cosa si debba intendere, nell'ambito del diritto dell'Unione, per protezione internazionale, status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione temporanea.

26. Ai sensi dell'articolo 78 TFUE, l'Unione «sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea» (paragrafo 1).

27. Le misure relative a un sistema europeo comune comprendono, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pure senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; e c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio.

28. L'articolo 78, paragrafo 3, TFUE prevede che uno o più Stati membri si trovino ad affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. In tal caso, il Consiglio può adottare misure temporanee a beneficio degli Stati membri interessati [8].

29. La definizione di *protezione internazionale* di cui all'articolo 2, lettere a) e h), della direttiva 2011/95 include lo status di rifugiato (asilo in senso stretto) e quello di protezione sussidiaria [9]. Un beneficiario di protezione internazionale può esserlo in quanto gli è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria.

30. La giurisprudenza della Corte è coerente con tale formulazione, secondo cui «(...) la direttiva 2011/95 disciplina, nell'ambito del concetto di "protezione internazionale", due regimi distinti di protezione, ossia, da un lato, lo status di rifugiato e, dall'altro, quello di protezione sussidiaria [10]».

[8] Sulla natura di tali misure temporanee e sul loro collegamento con il regime della direttiva 2001/55, v. sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631), punti 256 e 257.

[9] La Commissione, ai punti da 8 a 10 delle sue osservazioni scritte e in udienza, ha sostenuto che l'esame delle domande di protezione internazionale richiede l'analisi prioritaria della sussistenza delle condizioni di accesso allo status di rifugiato. Solo se tali condizioni non sono soddisfatte è possibile esaminare quelle corrispondenti allo status di protezione sussidiaria. Ritengo che non sia necessario, ai fini della presente controversia (in cui le domande vertevano su entrambi gli status), stabilire se un richiedente, sapendo di non avere la possibilità di accedere allo status di rifugiato, possa chiedere direttamente la protezione sussidiaria.

[10] Sentenza del 13 settembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punto 38).

31. In tale sistema, la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati [11] è rilevante solo per quanto riguarda le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato [12]. Il regime previsto da tale convenzione «si applica soltanto ai rifugiati e non ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria [13]», che mira, «[c]ome si deduce dai considerando 6 e 33 della direttiva 2011/95, (...) a completare la protezione dei rifugiati sancita [da detta] convenzione [14]».

32. Nell'ambito di tale funzione complementare [15], la Corte attribuisce una sostanza propria alla *protezione sussidiaria*, che è stata introdotta nel diritto derivato dalla direttiva 2004/83/CE, [16] successivamente sostituita dalla direttiva 2011/95 [17].

33. Infine, il diritto dell'Unione prevede altresì un sistema comune di concessione della *protezione temporanea* agli sfollati in caso di afflusso massiccio, che ha le sue caratteristiche specifiche e al quale farò riferimento nel prosieguo [18]. Gli Stati membri possono, dal canto loro, stabilire o mantenere condizioni più favorevoli per le persone che beneficiano della protezione temporanea.

2. Sistema di protezione temporanea della direttiva 2001/55 e sfollati in seguito all'invasione dell'Ucraina

34. La direttiva 2001/55 ha istituito «norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine» (articolo 1) [19].

35. Tale sistema comporta «la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea [20]».

[11] Convenzione relativa allo status dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951 e modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

[12] Sentenza del 1º marzo 2016, Alo e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127), punto 28. «[d]ai considerando 4, 23 e 24 della direttiva 2011/95 emerge che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati e che le disposizioni di tale direttiva relative alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato nonché al contenuto di quest'ultimo sono state adottate al fine di aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare tale convenzione basandosi su nozioni e criteri comuni».

[13] Sentenza del 13 settembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punto 42).

[14] Sentenza del 13 settembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), punto 39; del 30 gennaio 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), punto 33, e dell'8 maggio 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), punto 31.

[15] Complementarità enunciata al considerando 33 della direttiva 2011/95: La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla convenzione di Ginevra.

[16] Direttiva 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 (GU 2004, L 304, pag. 12, e rettifica in GU 2005, L 204, pag. 24). La base giuridica della protezione sussidiaria non era esplicita nel Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Sebbene il preambolo della direttiva 2004/83 faccia riferimento a tale Trattato, «in particolare l'articolo 63, primo comma, punto 1), lettera c), punto 2), lettera a) e punto 3), lettera a)», la normativa relativa alla protezione sussidiaria deriva dalle «conclusioni di Tampere», ossia dalla riunione straordinaria tenutasi dal Consiglio europeo a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999.

[17] Nell'ambito dell'attuazione della direttiva 2011/95 nell'ordinamento svedese, delle nozioni di «subsidiärt skyddsbehövande» (protezione sussidiaria) e «status som subsidiärt skyddsbehövande» (status di protezione sussidiaria) di cui alla direttiva 2004/83, sono stati utilizzati, rispettivamente, i termini «alternativt skyddsbehövande» (protezione alternativa) e «alternativ skyddsstatusförklaring» (status di protezione alternativa). Tuttavia, quando parlerò della normativa svedese, utilizzerò, con la terminologia delle direttive 2011/95 e 2013/32, l'espressione «protezione sussidiaria».

[18] La base giuridica della protezione temporanea è stata esplicitata all'articolo 63, paragrafo 2, lettera a), del Trattato CE.

[19] Sulla genesi della direttiva 2001/55, v. conclusioni dell'avvocato generale Richard de la Tour nelle cause riunite Kaduna (C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:911, paragrafo 6).

[20] Articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/55.

36. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, «[l]'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione».

37. Con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 [21], il Consiglio ha attivato la protezione temporanea. A tale proposito:

– è accertata «l'esistenza di un afflusso massiccio nell'Unione di sfollati che hanno dovuto abbandonare l'Ucraina a seguito di un conflitto armato [22]»;

– è stata avviata la protezione temporanea per taluni gruppi di sfollati dall'Ucraina a partire dalla data dell'invasione [23].

38. La protezione temporanea avviata con la decisione di esecuzione 2022/382 è attualmente in vigore [24] ed è stata invocata dai ricorrenti nel procedimento principale.

3. Delimitazione della controversia

39. L'Ufficio immigrazione ha respinto le domande dei ricorrenti sulla base dei seguenti argomenti:

– i richiedenti disponevano di un permesso di soggiorno con protezione temporanea in Svezia ai sensi del capo 21 della legge sugli stranieri;

– tale capo, in combinato disposto con la direttiva 2001/55, istituisce un regime speciale che si applica in via prioritaria alle domande di riconoscimento dello status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria;

– l'articolo 5 del capo 21 della legge sugli stranieri non consente l'esame di una domanda diretta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria presentata da uno straniero che beneficia di una protezione temporanea;

– non esiste margine affinché un'interpretazione della legge svedese conforme al diritto dell'Unione consenta di esaminare una siffatta domanda e, pertanto, non esiste alcun diritto

[21] Decisione di esecuzione del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU 2022, L 71, pag. 1).

[22] La decisione di esecuzione 2022/382 è stata adottata in considerazione del fatto che «[i]l 24 febbraio 2022 le forze armate russe hanno lanciato dalla Federazione russa, dalla Bielorussia e dalle zone non controllate dal governo ucraino un'invasione su larga scala di varie località dell'Ucraina» e che, «[d]i conseguenza, vaste aree del territorio ucraino costituiscono ormai zone di conflitto armato da cui migliaia di persone sono fuggite o stanno fuggendo».

[23] La decisione di esecuzione 2022/382 prevede due tipi di destinatari: a) le persone che beneficiano di una protezione obbligatoria derivante dalla decisione di esecuzione stessa; e b) le persone che, rientrando nel diritto nazionale di ciascuno Stato membro, beneficiano di una protezione «facoltativa».

[24] La decisione di esecuzione 2022/382 è stata applicata per un periodo iniziale di un anno, fino al 4 marzo 2023, per poi essere prorogata fino al 4 marzo 2024. Il Consiglio ha deciso di estendere il periodo di protezione temporanea con la decisione di esecuzione (UE) 2023/2409, del 19 ottobre 2023, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 (GU L, 2023/2409), fino al 4 marzo 2025. Tale periodo è stato nuovamente prorogato, fino al 4 marzo 2026, con la decisione di esecuzione (UE) 2024/1836 del Consiglio, del 25 giugno 2024, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 (GU L, 2024/1836). All'udienza, la Commissione ha menzionato una proposta del 4 giugno 2025 che invitava il Consiglio ad approvare una nuova proroga fino al 4 marzo 2027.

all'esame dello status di protezione sussidiaria per il periodo in cui perdura la protezione temporanea [25].

40. Il giudice del rinvio dubita che il criterio applicato dall'Ufficio immigrazione sia compatibile con il diritto dell'Unione. Le sue quattro questioni pregiudiziali riguardano l'interpretazione delle direttive 2001/55, 2011/95 e 2013/32 (prima, seconda e terza questione, che occorre esaminare congiuntamente) e viene messa in dubbio la compatibilità della legge sugli stranieri con il diritto dell'Unione (quarta questione).

B. Questioni pregiudiziali prima, seconda e terza

41. Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, una volta concessa la protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55, le direttive 2011/95 e 2013/32 si applichino alle domande di riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria.

42. In particolare, i quesiti del giudice del rinvio si limitano all'articolo 17, paragrafo 1, e all'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2001/55, al fine di stabilire se essi si applichino alle domande di protezione sussidiaria.

43. Anticipo già che, a mio parere, condiviso dai ricorrenti, dalla Commissione e dallo stesso giudice del rinvio, il riconoscimento a una persona della protezione temporanea (ai sensi della direttiva 2001/55) non è incompatibile con il fatto che tale persona chieda il riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria.

44. Per quanto riguarda lo status di rifugiato, la direttiva 2001/55 non lascia spazio a dubbi: ai sensi del suo articolo 3, paragrafo 1, «[l]a protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra».

45. Il problema si pone per quanto riguarda lo status di protezione sussidiaria. Quando è stata adottata la direttiva 2001/55, il diritto dell'Unione non disponeva ancora dell'istituto della protezione sussidiaria, la cui introduzione, come ho già detto, è avvenuta con la direttiva 2004/83 [26].

46. La direttiva 2001/55 non è stata adeguata alla nuova normativa e, testualmente, limita i suoi riferimenti allo «status di rifugiato» e all'«asilo»:

– secondo l'articolo 3, paragrafo 1 «[l]a protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra»;

– al capo IV, intitolato «Accesso alla procedura in materia d'asilo nel contesto della protezione temporanea», l'articolo 17, paragrafo 1, prevede che le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una «domanda d' asilo».

[25] Come ho indicato in precedenza, l'Ufficio immigrazione intende differire l'esame delle domande di protezione sussidiaria alla data in cui sarà cessata la protezione temporanea, e sulla base di nuove domande. Tuttavia, in tale data, la necessità della protezione potrebbe essere venuta meno, una volta conclusa la guerra in Ucraina.

[26] Ai sensi dell'articolo 40 della direttiva 2011/95, la direttiva 2004/83/CE è abrogata per gli Stati membri vincolati dalla suddetta direttiva con effetto a decorrere dal 21 dicembre 2013.

47. L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, interpretato isolatamente, potrebbe indurre a pensare che i beneficiari della protezione temporanea siano autorizzati unicamente a chiedere lo status di rifugiato (asilo), ma non quello della protezione sussidiaria. Se così fosse, gli Stati membri potrebbero escludere una persona dal beneficio dello status di protezione sussidiaria per il motivo che la direttiva 2001/55 non la menziona.

48. Il governo svedese sostiene, nella stessa ottica, che il riferimento ad «un altro tipo di protezione», inserito all'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2001/55, non riguardi la protezione sussidiaria, bensì i casi in cui gli Stati esercitano la facoltà di applicare misure più favorevoli ai beneficiari della protezione temporanea conformemente all'articolo 3, paragrafo 5, di tale direttiva [27].

49. Ritengo tuttavia che tale tesi non sia corretta.

50. Un'interpretazione restrittiva del termine «asilo», contenuto nell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, non terrebbe conto del contesto in cui tale direttiva si applica dopo l'entrata in vigore del Trattato FUE, nonché degli obiettivi e della portata della successiva normativa relativa alla «protezione internazionale».

51. In tale prospettiva, l'articolo 17 della direttiva 2001/55 deve essere interpretato nel senso che i beneficiari della protezione temporanea hanno il diritto di formulare e di presentare in qualsiasi momento una domanda di *protezione internazionale*.

52. Concordo in questa valutazione con il criterio auspicato dalla Commissione nei suoi orientamenti operativi sulla decisione di esecuzione 2022/382 [28] e con il giudice del rinvio, secondo il quale l'espressione «domanda di asilo» è sinonimo di «domanda di protezione internazionale», come definita nelle direttive 2011/95 e 2013/32 [29].

53. Sebbene la direttiva 2001/55 sia stata adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato FUE, la sua base giuridica è attualmente proprio l'articolo 78 di tale Trattato, ai sensi del quale dev'essere interpretato il diritto derivato.

54. L'articolo 78, paragrafo 2, TFUE prevede uno status uniforme di protezione sussidiaria e un sistema comune di protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio. Il sistema di protezione temporanea non può limitarsi al solo status di rifugiato e ignorare lo status di protezione sussidiaria, quando sia l'uno che l'altro si inseriscono nello stesso istituto della «protezione internazionale».

[27] Punto 14 delle osservazioni scritte del governo svedese.

[28] V. punto 7 della Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (2022/C 126 I/01) (GU 2022, C 126I, pag. 1).

[29] Come indicato nella decisione di rinvio nella parte relativa alla seconda questione pregiudiziale.

55. La Corte di giustizia:

– ha sottolineato che, allorché una persona soddisfa le norme minime stabilite dal diritto dell'Unione per beneficiare o dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, gli Stati membri devono riconoscerle tale status, fatte salve le cause di esclusione [30].

– Essa ha altresì dichiarato che «(…) lo status di protezione sussidiaria previsto [dalla direttiva 2011/95] deve, in linea di principio, essere riconosciuto al cittadino di un paese terzo o all'apolide che, in caso di rinvio nel suo paese d'origine o nel paese della sua residenza abituale, corra un rischio effettivo di subire un grave danno ai sensi dell'articolo 15 di detta direttiva [31]».

56. Di conseguenza, di norma, il rispetto delle norme dell'Unione relative all'accesso allo status di protezione sussidiaria obbliga gli Stati membri ad esaminare la domanda e, se del caso, a concederla, salvo ricorrano i motivi di esclusione previsti dalle stesse direttive 2011/95 e 2013/32, a cui farò riferimento nel prosieguo.

57. Tale dovere degli Stati membri implica, simmetricamente, che le norme che disciplinano la protezione internazionale, in tutta la loro estensione, conferiscono ai beneficiari diritti individuali in modo chiaro, preciso e incondizionato.

58. Sebbene la terza questione pregiudiziale verta sull'effetto diretto dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2001/55, ritengo che l'effetto diretto debba essere piuttosto dedotto, congiuntamente, dalla prima di tali disposizioni e dalle norme delle direttive 2011/95 e 2013/32 che riguardano specificamente il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale.

1. Protezione sussidiaria e protezione temporanea

59. Stabilita tale premessa e definito il rapporto tra lo status di rifugiato e quello della protezione sussidiaria come parti integranti della nozione generica di «protezione internazionale», è necessario esaminare come questi due status si ricolleghino alla protezione temporanea disciplinata nella direttiva 2001/55.

60. La Corte ha affrontato tale questione nella sentenza Kaduna [32], dalla quale si possono trarre le seguenti indicazioni:

– la protezione temporanea fa parte del sistema di protezione internazionale nel suo complesso (status di rifugiato e protezione sussidiaria), poiché, «per quanto riguarda (...) la salvaguardia degli obiettivi e dell'effetto utile della direttiva 2001/55, dall'articolo 2, lettera a), della medesima risulta che il meccanismo di protezione temporanea è diretto, *inter alia*, a garantire il corretto funzionamento del sistema di protezione internazionale in seno agli Stati membri [33]».

[30] Sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punto 50): «(...) allorché una persona soddisfa le norme minime stabilite dal diritto dell'Unione per beneficiare di uno di tali status, in quanto rispetta i requisiti previsti, rispettivamente, ai capi II e III [(rifugiato)] o ai capi II e V [(beneficiario di protezione sussidiaria)] della direttiva 2011/95, gli Stati membri sono tenuti, fatte salve le cause di esclusione previste dalla medesima direttiva, a riconoscere la protezione internazionale richiesta, atteso che gli stessi Stati non dispongono di un potere discrezionale al riguardo».

[31] Sentenza del 23 maggio 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), punto 36, che cita la sentenza del 4 ottobre 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), punto 47.

[32] Sentenza del 19 dicembre 2024, Kaduna (C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:1038); in prosieguo: la «sentenza Kaduna».

[33] *Ibidem*, punto 125.

– Alla luce dei suoi articoli 3 e 17, la direttiva 2001/55 è «volta, in particolare, a preservare l'effettiva possibilità per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi, che godono di una protezione temporanea, di ottenere la protezione internazionale in esito ad un adeguato esame della loro situazione individuale [34]».

– I beneficiari della protezione temporanea beneficiano immediatamente di una protezione meno estesa di quella derivante dal riconoscimento della protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95 [35].

– «Sarebbe (...) in contrasto con [l'obiettivo di accedere effettivamente alla protezione internazionale] e con l'effetto utile della direttiva 2001/55 che l'esame della domanda di protezione internazionale che (...) cittadini di paesi terzi e apolidi abbiano eventualmente presentato e che non sia stata ancora decisa non venisse completato, nel rigoroso rispetto dei requisiti risultanti dalla direttiva 2013/32, dopo la fine della protezione temporanea (...) [36]».

61. Pertanto, secondo la Corte, i cittadini di paesi terzi o apolidi che beneficiano della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 godono del diritto di chiedere la protezione internazionale (in entrambe le forme dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria).

62. Il punto 129 della sentenza Kaduna contiene un'affermazione che, in assenza di ulteriori sfumature, sembrerebbe subordinare il diritto alla domanda di protezione internazionale al momento della cessazione della protezione temporanea. Da tale punto si evince che «(...) una volta cessata la protezione temporanea (...), a tali cittadini di paesi terzi e apolidi non può essere impedito di esercitare in modo effettivo il loro diritto di presentare domanda di protezione internazionale, che costituisce una tappa essenziale della procedura di riconoscimento di tale protezione».

63. Tuttavia, per il contesto in cui si inserisce, lungi dal limitare le facoltà degli interessati, il punto 129 della sentenza Kaduna sottolinea la portata del loro diritto di accesso allo status di rifugiato o allo status conferito dalla protezione sussidiaria in qualsiasi momento, durante la protezione temporanea o una volta che questa sia cessata.

64. Se la mia lettura della sentenza di Kaduna è corretta, grazie ad essa risulta fattibile presentare una domanda di protezione internazionale quando si gode già della protezione temporanea.

65. Tale percezione è confermata dalla sentenza Kaduna, la quale respinge l'idea che il soggiorno in uno Stato membro delle persone che beneficiano della protezione temporanea divenga automaticamente irregolare a partire dalla data in cui cessa tale protezione. Essa riconosce che «alcune di queste persone possono, in particolare, aver presentato una domanda di protezione internazionale e disporre, in linea di principio, a tal titolo, del diritto di restare nel territorio dello Stato membro interessato [37]».

[34] *Ibidem*, punti 126 e 127.

[35] *Ibidem*, punto 127, in combinato disposto con il punto 82. In udienza, il governo svedese ha riconosciuto che i beneficiari dello status di protezione sussidiaria accedono a un livello di prestazioni (sociali e di altro tipo) superiore a quello dei beneficiari della protezione temporanea. L'Ufficio immigrazione ha affermato che, anche se così fosse, tale livello inferiore gli sembrava sufficiente per questi ultimi.

[36] *Ibidem*, punto 128.

[37] *Ibidem*, punto 154.

66. Riassumendo, i beneficiari della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 possono chiedere la protezione internazionale, nella sua duplice accezione, in qualsiasi momento.

67. L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2013/33/UE [38], che esclude dalla sua applicazione i casi in cui sono state attuate le disposizioni della direttiva 2001/55, non osta a tale norma. [39] Tale esclusione può essere interpretata, *a contrario sensu*, cosicché l'assenza di una siffatta disposizione nella direttiva 2013/32 rende tale direttiva applicabile nei casi di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55.

68. L'analisi degli ambiti di applicazione materiali disciplinati dalla direttiva 2001/55 e dalla direttiva 2013/33, per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, conferma quanto è stato finora affermato:

– la direttiva 2013/33, complementare alla direttiva 2011/95 e alla direttiva 2013/32, prende in considerazione le situazioni individuali dei richiedenti protezione internazionale al fine di fornire loro «condizioni di accoglienza» [definite all'articolo 2, lettera f), della direttiva 2013/33] durante il trattamento della loro domanda. Per contro, la direttiva 2001/55 riguarda situazioni di afflusso massiccio di sfollati.

– La differenza nella designazione del destinatario dei benefici non impedisce che vi possano essere sovrapposizioni: una persona coinvolta in uno sfollamento massiccio a seguito di una guerra può soddisfare le condizioni per ottenere una delle forme di protezione internazionale.

– Ciò che conta è che l'equivalenza tra il contenuto e la portata della tutela prevista dalla direttiva 2001/55 e i requisiti di accoglienza della direttiva 2013/33 rende logico che quest'ultima preveda la sua disapplicazione quando è già in vigore un altro sistema di assistenza.

69. Questa stessa logica spiega che l'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 autorizza gli Stati membri a non cumulare il beneficio della protezione temporanea con lo status di richiedente asilo, durante l'esame della domanda.

2. Limitazioni al riconoscimento della protezione internazionale

70. Gli Stati membri sono tenuti a concedere protezione internazionale a coloro che soddisfano le condizioni richieste, fatti salvi i motivi di esclusione previsti dalla direttiva 2011/95.

71. Gli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95 elencano i motivi di esclusione dal riconoscimento, rispettivamente, dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria. Nessuno di essi prevede la circostanza di essere beneficiario della protezione temporanea.

[38] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96). Ai sensi del suo articolo 3, paragrafo 3, «[l]a presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55 (...)». Nello stesso senso si pronunciava l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva che l'aveva preceduta, la direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU 2003, L 31, pag. 18).

[39] Citato nelle osservazioni scritte dell'Ufficio immigrazione.

72. Nemmeno l'elenco esaustivo [40] dei motivi di inammissibilità della domanda di protezione internazionale di cui all'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 menziona il fatto di essere beneficiario della protezione temporanea [41].

73. La direttiva 2001/55 lascia tuttavia agli Stati membri taluni poteri per limitare l'accesso alla protezione internazionale in caso di afflusso massiccio di sfollati. A tal fine, essa tiene conto dell'impatto che tale fattore potrebbe avere sul sistema nazionale di asilo. L'articolo 2, lettera a), che definisce la protezione temporanea, fa riferimento all'eventualità che, a causa dell'afflusso di sfollati, «vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento (...)».

74. La preoccupazione di non far collassare i sistemi nazionali di asilo in occasione della regolamentazione della protezione temporanea per gli sfollati a causa dell'invasione dell'Ucraina è stata sottolineata nella decisione di esecuzione 2022/382 e nelle sue successive proroghe. Essa trova riscontro nel considerando 16 della decisione di esecuzione 2022/382 [42], nel considerando 7 della decisione di esecuzione 2023/2409 [43] e nei considerando 7 e 8 della decisione di esecuzione 2024/1836 [44].

75. Gli Stati dispongono quindi di un certo margine di manovra per modulare il ritmo di trattamento delle domande di protezione internazionale, evitando il sovraccarico dei sistemi nazionali di asilo [45].

76. Tale rischio di saturazione può, per decisione del legislatore dell'Unione, giustificare limitazioni transitorie al diritto di accesso alla protezione internazionale dei beneficiari di protezione temporanea. Si tratterà, in tal caso, di adattare la risposta alle reali possibilità di far fronte a una situazione eccezionale causata dall'esodo massiccio di sfollati.

[40] Per quanto riguarda il suo carattere esaustivo, v. sentenza del 19 marzo 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), punto 30.

[41] Conformemente al punto 51 della sentenza del 1º agosto 2022, Bundesrepublik Deutschland (Figlio di rifugiati, nato fuori dallo Stato ospitante) (C-720/20, EU:C:2022:603), «tanto dal carattere tassativo dell'elencazione di cui all'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva [2013/32] procedure, quanto dal carattere derogatorio dei motivi di inammissibilità che detta elencazione comporta, risulta che (...) deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva e non può pertanto essere applicato a una situazione che non corrisponde al suo tenore letterale».

[42] «L'applicazione della protezione temporanea dovrebbe andare altresì a vantaggio degli Stati membri, in quanto i diritti che accompagnano tale protezione limitano la necessità di chiedere immediatamente protezione internazionale da parte degli sfollati ed evitano *il rischio di sovraccaricare i sistemi di asilo* degli Stati membri». Il corsivo è mio.

[43] «La proroga della protezione temporanea contribuirà inoltre a garantire che i sistemi di asilo degli Stati membri non siano sovraccaricati da un aumento significativo del numero di domande di protezione internazionale che potrebbero essere presentate dalle persone che beneficiano della protezione temporanea fino al 4 marzo 2024 nel caso in cui la protezione temporanea dovesse cessare entro tale data, o dalle persone in fuga dalla guerra in Ucraina che arrivino nell'Unione dopo tale data e prima del 4 marzo 2025».

[44] Si percepisce «il rischio al funzionamento efficiente dei sistemi di asilo nazionali; nel caso in cui la protezione temporanea dovesse cessare entro breve, tutti coloro che ne beneficiano presenterebbero contemporaneamente una domanda di protezione internazionale».

[45] La domanda di pronuncia pregiudiziale C-249/25 (causa pendente dinanzi alla Corte) verte sulla questione se gli Stati membri possano *sospendere* l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da una persona che beneficia di una protezione temporanea. Nel presente rinvio pregiudiziale, invece, le autorità svedesi non hanno sospeso tale esame, ma semplicemente respinto, nei termini già esposti, la domanda diretta al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria. In risposta a un quesito che gli è stato posto in udienza, sulla questione se la sospensione del termine per la decisione non fosse maggiormente conforme al principio di proporzionalità rispetto all'inammissibilità delle domande di protezione sussidiaria, il governo svedese ha risposto che si trattava di una questione di competenza dell'Ufficio immigrazione, in quanto autorità indipendente, e che non spettava al governo valutare il modo in cui esso applicava la normativa.

77. La direttiva 2001/55 si inserisce quindi nel sistema comune di esame delle domande di protezione internazionale, che prevede già la possibilità di rinviare la decisione di cui trattasi, quando «un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi» [articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva 2013/32] [46].

78. Ritengo tuttavia che tali limitazioni transitorie non possano condurre alla *dichiarazione di inammissibilità* di una domanda di protezione sussidiaria [47]. Il sistema comune di protezione internazionale non consente che una disposizione nazionale obblighi a rigettare, di regola, *tutte le domande* di protezione sussidiaria delle persone che godono di protezione temporanea.

79. Il regolamento (UE) n. 604/2013 [48] riguarda invece situazioni caratterizzate dall'arrivo di un numero eccezionalmente elevato di cittadini di paesi terzi che desiderano ottenere la protezione internazionale [49]. Il suo articolo 33 introduce «un sistema di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi volto ad attuare azioni preventive dirette, in particolare, a evitare che l'applicazione di tale regolamento sia ostacolata da un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro [50]».

80. Tuttavia, anche in questi casi, il legislatore dell'Unione non ha autorizzato gli Stati membri a dichiarare essi stessi l'inammissibilità automatica delle domande di protezione internazionale.

3. Conclusione intermedia

81. In breve, la risposta che suggerisco alle prime tre questioni pregiudiziali è la seguente:

– l'interpretazione della direttiva 2001/55 alla luce delle direttive 2011/95 e 2013/32 autorizza i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che beneficiano della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 a chiedere protezione internazionale sotto il duplice profilo dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria;

– l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, l'articolo 18 della direttiva 2011/95 e l'articolo 10 della direttiva 2013/32, nella parte in cui riconoscono ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale, hanno effetto diretto.

C. Quarta questione pregiudiziale

82. Alla luce della risposta che propongo per le prime tre questioni pregiudiziali, la legge sugli stranieri sarebbe incompatibile con il diritto dell'Unione se vietasse in maniera assoluta ai beneficiari della protezione temporanea di chiedere la protezione sussidiaria.

[46] Sentenza dell'8 maggio 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326), punto 32.

[47] Nel senso a cui ho fatto riferimento nella nota 7 delle presenti conclusioni.

[48] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31) (in prosieguo: il «regolamento Dublino III»).

[49] Sentenza del 26 luglio 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), punto 96.

[50] *Ibidem*, punto 95.

83. Spetta al giudice del rinvio interpretare il diritto nazionale. Fatta salva la sua valutazione, ritengo che sarebbe forse possibile una lettura dell'articolo 5 del capo 21 della legge sugli stranieri che, per renderlo conforme al diritto dell'Unione, applichi, per analogia, alle domande di protezione sussidiaria lo stesso regime di esame delle domande di riconoscimento dello status di rifugiato, sulla base del fatto che entrambe costituiscono domande di *protezione internazionale* [51].

84. Se, a parere del giudice del rinvio, tale interpretazione fosse impraticabile (*contra legem*), dovrebbe disapplicare le disposizioni della legge sugli stranieri che disciplinano la questione oggetto di controversia.

85. Le osservazioni del governo svedese e dell'Ufficio immigrazione sottolineano l'obiettivo di difesa del sistema nazionale di asilo. Essi sostengono che, essendo la protezione temporanea un meccanismo eccezionale, tale obiettivo sarebbe compromesso se la Svezia fosse costretta a esaminare le domande di protezione sussidiaria durante il periodo di protezione temporanea [52].

86. Tale argomento potrebbe, se del caso, essere accolto (se fosse dimostrato il rischio di collasso del sistema) per ritardare le decisioni che, dopo un esame nel merito, forniscono una risposta alle domande di protezione internazionale o per attivare il sistema di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi in materia di asilo, ma non per giustificare l'inammissibilità di tali domande quando esse comprendono la domanda di riconoscimento dello status di protezione sussidiaria.

87. Il governo svedese e l'Ufficio immigrazione cercano di giustificare la limitazione dell'esame alle domande di riconoscimento dello status di rifugiato nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato svedese derivanti dalla Convenzione di Ginevra [53].

88. Neanche quest'ultimo argomento può essere condiviso. Sicuramente l'articolo 5 del capo 21 della legge sugli stranieri è conforme alla Convenzione di Ginevra e al diritto dell'Unione, consentendo ai beneficiari della protezione temporanea di chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato. La Svezia rispetta in questo modo i suoi «obblighi internazionali», ma viola il diritto dell'Unione negando a tali beneficiari la possibilità di chiedere la protezione sussidiaria, estranea alla Convenzione di Ginevra, ma imposta dall'articolo 78 TFUE e dalle direttive 2011/95 e 2013/32.

[51] Il primo comma dell'articolo 5 del capo 21 della legge sugli stranieri riguarda la compatibilità della concessione del permesso di soggiorno a un beneficiario di protezione temporanea con l'esame di una domanda per lo stesso permesso in qualità di rifugiato. Ai sensi del suo secondo comma, «l'esame di una domanda ai sensi del primo comma può essere rinviato solo per motivi particolari».

[52] Punti 4, 6, 7, 8 e 10 delle osservazioni del governo svedese e vari punti (non numerati) delle osservazioni dell'Ufficio immigrazione. In udienza, sia il governo svedese sia l'Ufficio per l'immigrazione hanno menzionato rischi potenziali per il sistema di asilo, ma non hanno precisato quali elementi oggettivi potrebbero mettere a repentaglio tale sistema in modo da rendere indispensabile il rigetto automatico, senza esame preliminare, delle domande di riconoscimento dello status di protezione sussidiaria depositate dai beneficiari di protezione temporanea.

[53] Punto 13 delle osservazioni del governo svedese e un punto (non numerato) delle osservazioni dell'Ufficio immigrazione.

V. Conclusione

89. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di rispondere al Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunale amministrativo di Göteborg, competente in materia di immigrazione, Svezia) nei seguenti termini:

«Gli articoli 3, 17 e 19 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi,

in relazione all'articolo 1, all'articolo 2, lettere a), f), g) e h), e all'articolo 18 della 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,

e in relazione all'articolo 2, lettere b), h), i) e k), e all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva n. 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,

devono essere interpretati nel senso che:

I cittadini di paesi terzi o gli apolidi che beneficiano della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 possono chiedere protezione internazionale sotto il duplice profilo dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria, conformemente alle direttive 2011/95 e 2013/32.

L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, l'articolo 18 della direttiva 2011/95 e l'articolo 10 della direttiva 2013/32, nella parte in cui riconoscono ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale, hanno effetto diretto.

Tali disposizioni ostano a una normativa o a una prassi amministrativa costante di uno Stato membro che, qualora una persona sfollata che beneficia della protezione temporanea presenti una domanda per ottenere lo status di protezione sussidiaria, respinga una siffatta domanda senza esaminare se siano soddisfatti i requisiti per accedere a tale status».