Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

4 ottobre 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Riconoscimento della protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 38 – Articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Concetto di "paese terzo sicuro" – Qualificazione della Repubblica di Turchia come "paese terzo sicuro" – Riammissione dei richiedenti protezione internazionale nel paese terzo – Diniego»

Nella causa C-134/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia), con decisione del 3 febbraio 2023, pervenuta in cancelleria il 7 marzo 2023, nel procedimento

Somateio «Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges»,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio»

contro

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin e L.S. Rossi (relatrice), giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 marzo 2024,

considerate le osservazioni presentate:

– per il Somateio «Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges», da V. Papadopoulos, dikigoros;

* Lingua processuale: il greco.

– per la Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio», da E. Spathana, dikigoros;

– per il governo ellenico, da Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou e S. Spyropoulos, in qualità di agenti;

– per il governo ceco, da A. Edelmannová, M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti;

– per il governo tedesco, da J. Möller e R. Kanitz, in qualità di agenti;

– per il governo cipriota, da I. Neophytou e F. Sotiriou, in qualità di agenti;

– per il governo ungherese, da Zs. Biró-Tóth e M.Z. Fehér, in qualità di agenti;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e A. Hanje, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da A. Azéma e A. Katsimerou, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 giugno 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 38 della 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 (GU 2013, L 180, pag. 60), letto alla luce dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il Somateio «Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges» (associazione «Consiglio ellenico per i rifugiati», Grecia) e la Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio» (società civile a scopo non lucrativo «Sostegno ai rifugiati nel Mar Egeo, Grecia), entrambi operanti a favore dei rifugiati, e, dall'altro, l'Ypourgos Exoterikon (ministro degli Affari esteri, Grecia) e l'Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (ministro dell'Immigrazione e dell'Asilo, Grecia), in merito alla validità di decreti interministeriali adottati congiuntamente da questi ultimi e che designano la Repubblica di Turchia come «paese terzo sicuro» per talune categorie di richiedenti protezione internazionale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

L'accordo di riammissione UE-Turchia

3 Il 16 dicembre 2013 l'Unione europea e la Repubblica di Turchia hanno concluso un accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare (GU 2014, L 134, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo di riammissione UE-Turchia). Tale accordo è stato concluso a nome dell'Unione europea con decisione 2014/252/UE del Consiglio, del 14 aprile 2014 (GU 2014, L 134, pag. 1, e rettifica in GU 2014, L 331, pag. 40).

4 L'articolo 4, paragrafo 1, dell'accordo di riammissione UE-Turchia prevede quanto segue:

«La Turchia riammette, su istanza di uno Stato membro e senza ulteriori adempimenti da parte di quest'ultimo rispetto a quelli previsti dal presente accordo, tutti i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che non soddisfano o non soddisfano più le vigenti condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio dello Stato membro richiedente, purché, conformemente all'articolo 10, sia comprovato che tali persone:

(…)

c) sono entrate irregolarmente e direttamente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato nel territorio della Turchia o esservi transitate».

5 In forza della decisione (UE) 2016/551 del Consiglio, del 23 marzo 2016, che stabilisce la posizione che dev'essere adottata a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto per la riammissione in merito a una decisione del comitato misto per la riammissione sulle modalità di attuazione per applicare gli articoli 4 e 6 dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia a decorrere dal 1º giugno 2016 (GU 2016, L 95, pag. 9), l'obbligo di cui all'articolo 4 dell'accordo di riammissione UE-Turchia si applica a decorrere dal 1º giugno 2016.

Direttiva 2013/32

6 I considerando 18, 43, 44 e 46 della direttiva 2013/32 sono così formulati:

«(18) È nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale, fatta salva la realizzazione di un esame adeguato e completo.

(…)

(43) Gli Stati membri dovrebbero esaminare tutte le domande nel merito, valutare cioè se al richiedente di cui trattasi è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma 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 (GU 2011, L 337, pag. 9)], salvo se altrimenti previsto dalla presente direttiva, in particolare se si può ragionevolmente presumere che un altro paese proceda all'esame o fornisca sufficiente protezione. (...)

(44) Gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda di protezione internazionale se si può ragionevolmente prevedere che il richiedente, per un legame sufficiente con un paese terzo definito nel diritto nazionale, chieda protezione in detto paese terzo e vi è motivo di ritenere che il richiedente sarà ammesso o riammesso in quel paese. Gli Stati membri dovrebbero procedere in tal modo solo nel caso in cui il richiedente in questione possa essere sicuro nel paese terzo interessato. Per evitare movimenti secondari di richiedenti, si dovrebbero definire principi comuni per la presa in considerazione o la designazione, da parte degli Stati membri, di paesi terzi quali paesi sicuri.

(…)

(46) Qualora gli Stati membri applichino i concetti di paese sicuro caso per caso o designino i paesi sicuri adottando gli elenchi a tal fine, dovrebbero tener conto tra l'altro degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai paesi di origine e alle attività, compresa la metodologia della relazione sulle informazioni del paese di origine dell'[Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)], di cui al regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo [GU 2010, L 132, pag. 11], nonché i pertinenti orientamenti dell'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)]».

7 L'articolo 2 di detta direttiva, rubricato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

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

(...)

c) "richiedente": il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva;

(...)

e) "decisione definitiva": una decisione che stabilisce se a un cittadino di un paese terzo o a un apolide è concesso lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria a norma della direttiva [2011/95] e che non è più impugnabile nell'ambito del capo V della presente direttiva, indipendentemente dal fatto che l'impugnazione produca l'effetto di autorizzare i richiedenti a rimanere negli Stati membri interessati in attesa del relativo esito;

(...)».

8 Nel capo II di detta direttiva, intitolato «Principi fondamentali e garanzie», figurano gli articoli da 6 a 30.

9 Tra le disposizioni del capo III della medesima direttiva, intitolato «Procedure di primo grado», rientrano in particolare gli articoli 31, 33, 35 e 38.

10 L'articolo 31 della direttiva 2013/32, intitolato «Procedura di esame», ai paragrafi 1 e 2 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri esaminano le domande di protezione internazionale con procedura di esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II.

2. Gli Stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo».

11 L'articolo 33 di tale direttiva, intitolato «Domande inammissibili», enuncia quanto segue:

«1. Oltre ai casi in cui una domanda non è esaminata a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 [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)], gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva [2011/95], qualora la domanda sia giudicata inammissibile a norma del presente articolo.

2. Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se:

a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale;

b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35;

c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38;

(...)».

12 L'articolo 35 della direttiva in parola, intitolato «Concetto di paese di primo asilo», prevede quanto segue:

«Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora:

a) quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; ovvero

b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di "non-refoulement",

purché sia riammesso nel paese stesso.

Nell'applicare il concetto di paese di primo asilo alle circostanze particolari di un richiedente gli Stati membri possono tener conto dell'articolo 38, paragrafo 1. Il richiedente è autorizzato a impugnare l'applicazione del concetto di paese di primo asilo relativamente alle sue condizioni specifiche».

13 L'articolo 38 della medesima direttiva, intitolato «Concetto di paese terzo sicuro», così recita:

«1. Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri:

a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;

b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva [2011/95];

c) è rispettato il principio di "non-refoulement" conformemente alla convenzione di Ginevra;

d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e

e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra.

2. L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale, comprese:

a) norme che richiedono un legame tra il richiedente e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese;

b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri;

c) norme conformi al diritto internazionale per accertare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a).

3. Quando applicano una decisione basata esclusivamente sul presente articolo gli Stati membri:

a) ne informano il richiedente; e

b) gli forniscono un documento con il quale informano le autorità del paese terzo, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda non è stata esaminata nel merito.

4. Se il paese terzo non concede al richiedente l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II.

5. Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione [europea] a quali paesi è applicato il concetto in questione a norma del presente articolo».

Regolamento (UE) 2024/1348

14 La direttiva 2013/32 è stata abrogata dal regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (GU L, 2024/1348), con effetto a decorrere dal 12 giugno 2026 conformemente all'articolo 79, paragrafo 2, di tale regolamento.

Diritto greco

La legge sulla protezione internazionale

15 La Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, (legge 4636/2019 sulla protezione internazionale e altre disposizioni) (FEK A' 169/1.11.2019), nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulla protezione internazionale»), recepisce nell'ordinamento giuridico ellenico la direttiva 2013/32.

16 Conformemente all'articolo 84, paragrafo 1, lettera d), della legge sulla protezione internazionale, le autorità competenti respingono una domanda di protezione internazionale in quanto inammissibile se un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente ai sensi dell'articolo 86 di tale legge.

17 L'articolo 86, paragrafo 1, della legge sulla protezione internazionale stabilisce le condizioni cumulative affinché un paese terzo sia qualificato come «paese terzo sicuro».

18 In forza del paragrafo 2 dell'articolo 86 di tale legge, il rispetto delle condizioni poste al paragrafo 1 di tale articolo è esaminato caso per caso e per ciascun richiedente separatamente, a meno che il paese terzo di cui trattasi sia stato designato come generalmente sicuro e figuri nell'elenco nazionale dei paesi terzi sicuri. In tal caso, il richiedente protezione internazionale può contestare l'applicazione del concetto di «paese terzo sicuro» per il motivo che il paese terzo di cui trattasi non è sicuro nelle particolari circostanze che sono proprie a tale richiedente. Conformemente all'articolo 86, paragrafo 3, di detta legge, un decreto interministeriale determina i paesi terzi designati come sicuri per talune categorie di richiedenti asilo, in funzione delle loro caratteristiche proprie, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale.

19 Ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 5, della stessa legge, se il paese terzo di cui trattasi non consente al richiedente di entrare nel suo territorio, la sua domanda è esaminata nel merito dalle autorità competenti a decidere.

Il primo decreto interministeriale e il secondo decreto interministeriale

20 Sul fondamento dell'articolo 86, paragrafo 3, della legge sulla protezione internazionale, è stata adottata la Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021 «Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi Ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A'169)» [decreto interministeriale 42799/3.6.2021, «Determinazione dei paesi terzi designati come sicuri e redazione di un elenco nazionale, conformemente alle disposizioni dell'articolo 86 della legge 4636/2019 (A'169)»] (FEK B 2425/7.6.2021), (in prosieguo: il «primo decreto interministeriale»).

21 Tale decreto interministeriale qualifica la Repubblica di Turchia come «paese terzo sicuro» per i richiedenti protezione internazionale aventi come paese d'origine la Siria, l'Afghanistan, il Pakistan, il Bangladesh o la Somalia.

22 Il primo decreto interministeriale è stato sostituito dalla Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 «Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou "Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A'169)" (B' 2425)» [decreto interministeriale 458568/15.12.2021 «Modifica del decreto 42799/03.06.2021 dei ministri degli Affari esteri e dell'Immigrazione e dell'Asilo "Determinazione dei paesi terzi designati come sicuri e redazione di un elenco nazionale, conformemente alle disposizioni dell'articolo 86 della legge 4636/2019 (A'169)" (B' 2425)»] (FEK B' 5949/16.12.2021 (in prosieguo: il «secondo decreto interministeriale»).

23 Tale decreto interministeriale designa nuovamente la Repubblica di Turchia come «paese terzo sicuro» per i richiedenti aventi come paese d'origine la Siria, l'Afghanistan, il Pakistan, il Bangladesh o la Somalia.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

24 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso di annullamento dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia), giudice del rinvio, contro il primo decreto interministeriale e contro il secondo decreto interministeriale, segnatamente per contrarietà all'articolo 86 della legge sulla protezione internazionale e all'articolo 38 della direttiva 2013/32.

25 Le ricorrenti nel procedimento principale affermano, in particolare, da un lato, che la possibilità di riammettere in Turchia i richiedenti protezione internazionale cui si riferiscono tali decreti non è garantita «da accordi internazionali» e, dall'altro lato, che non vi è per i richiedenti protezione internazionale la ragionevole prospettiva di essere riammessi in Turchia, in quanto, a partire dal mese di marzo del 2020 e dalla pandemia di COVID-19, tale paese terzo ha congelato le riammissioni di tali richiedenti nel proprio territorio.

26 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, dopo aver constatato che il ricorso di annullamento era ricevibile solo nella parte in cui era diretto contro il secondo decreto interministeriale, il giudice del rinvio ha dichiarato che, nella misura in cui le ricorrenti nel procedimento principale criticavano l'assenza di un obbligo giuridico in capo alla Repubblica di Turchia di riammettere dalla Grecia i richiedenti protezione internazionale, tale censura doveva

essere respinta. Infatti, tenuto conto in particolare dell'accordo di riammissione UE-Turchia, il giudice del rinvio ha ritenuto che la Repubblica di Turchia fosse soggetta a un tale obbligo giuridico.

27 Per contro, il giudice del rinvio s'interroga sull'effettivo rispetto da parte della Repubblica di Turchia di detto obbligo giuridico, tenuto conto della circostanza, ammessa anche dalle autorità greche, che dal mese di marzo del 2020, e senza che una simile circostanza sembri poter cambiare nel prossimo futuro, tale paese terzo ha cessato di riammettere nel proprio territorio i richiedenti protezione internazionale le cui domande sono state respinte in quanto inammissibili in Grecia sulla base del concetto di «paese terzo sicuro».

28 A tal riguardo, il giudice del rinvio menziona l'esistenza, al suo interno, di due diverse interpretazioni dell'articolo 38 della direttiva 2013/32 in merito a tale questione.

29 Secondo la prima interpretazione, che sarebbe condivisa dalla maggioranza dei membri che compongono il giudice del rinvio, la possibilità di una riammissione del richiedente protezione internazionale nel paese terzo di cui trattasi sarebbe una condizione preliminare per la designazione di tale paese come «paese terzo sicuro», ai sensi dell'articolo 38 di tale direttiva, considerato in particolare l'obiettivo, richiamato segnatamente al considerando 18 ed espresso anche all'articolo 31, paragrafo 2, di quest'ultima, di garantire un trattamento quanto più rapido possibile delle domande di protezione internazionale. Una diversa interpretazione non farebbe che prolungare i tempi di esame della domanda di protezione internazionale e l'incertezza quanto al soggiorno del richiedente nel paese in cui ha presentato domanda, senza escludere il rischio che esso sia rinviato verso un paese in cui potrebbe esposto a persecuzioni né l'eventualità che ne risultino turbate le relazioni internazionali. Ne conseguirebbe che uno Stato membro non può designare, con atto di portata generale, un paese terzo come generalmente sicuro, come lo autorizzerebbe l'articolo 38, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, qualora tale paese terzo non garantisse il rispetto effettivo dell'obbligo cui è soggetto di ammettere o di riammettere i richiedenti protezione internazionale di cui trattasi nel suo territorio. In tali circostanze, si dovrebbe accogliere il ricorso di annullamento diretto contro il secondo decreto interministeriale.

30 Tuttavia, il giudice del rinvio indica che, in base a una seconda interpretazione delle disposizioni della direttiva 2013/32, la condizione relativa all'ammissione o alla riammissione effettive dei richiedenti protezione internazionale costituirebbe un elemento di validità non dell'atto regolamentare che designa un paese come generalmente sicuro, bensì dell'atto individuale con il quale una specifica domanda di protezione internazionale è respinta in quanto inammissibile in applicazione del concetto di «paese terzo sicuro», o dell'esecuzione di un tale atto individuale. Ciò considerato, il ricorso di annullamento diretto contro il secondo decreto interministeriale dovrebbe essere respinto in quanto infondato.

31 In tali circostanze, il Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 38 della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 18 della [Carta], debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale (regolamentare) che designa come generalmente sicuro per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale un paese terzo che, pur avendo assunto l'obbligo giuridico di permettere la riammissione nel proprio territorio di tali categorie di richiedenti protezione internazionale,

di fatto rifiuta da lungo tempo (nel caso di specie, più di [20] mesi) le riammissioni, senza che risulti essere stata esaminata la possibilità di un cambiamento di posizione di tale paese in un futuro prossimo

o nel senso che

2) la riammissione nel paese terzo non costituisce una condizione cumulativa per l'adozione di un atto nazionale (regolamentare) che designi un paese terzo come generalmente sicuro per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale, ma costituisce una condizione cumulativa per l'adozione di un atto individuale che respinga una specifica domanda di protezione internazionale come inammissibile per il motivo dell'esistenza di un "paese terzo sicuro"

o nel senso che

3) la riammissione nel "paese terzo sicuro" è una questione da verificare solo al momento dell'esecuzione della decisione, qualora la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale sia fondata sul motivo del "paese terzo sicuro"».

Procedimento dinanzi alla Corte

32 Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di sottoporre la causa a procedimento accelerato, in applicazione dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, adducendo il gran numero di persone che sarebbero interessate dalla decisione della Corte nonché il carattere particolarmente sensibile della materia.

33 Il 31 marzo 2023, il presidente della Corte, sentiti la giudice relatrice e l'avvocato generale, ha deciso di non accogliere tale domanda.

34 Il procedimento accelerato costituisce infatti uno strumento procedurale destinato a rispondere a una situazione di urgenza straordinaria. Orbene, il numero rilevante di soggetti o di rapporti giuridici potenzialmente interessati dalle questioni sollevate non costituisce, in quanto tale, una circostanza eccezionale che possa giustificare il ricorso al procedimento accelerato [v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2022, Bundesrepublik Deutschland (Sospensione amministrativa della decisione di trasferimento), C-245/21 e C-248/21, EU:C:2022:709, punti da 33 a 35]. Inoltre, il giudice del rinvio non ha menzionato alcun elemento che caratterizzi la presente causa come rientrante in una situazione eccezionale di crisi che non consentirebbe in particolare alle autorità nazionali competenti di prevedere le misure necessarie a garantire l'esame delle domande di protezione internazionale o che ostacolerebbe considerevolmente il funzionamento del sistema europeo comune di asilo in attesa della risposta della Corte [v., in tal senso, ordinanza del presidente della Corte del 19 settembre 2017, Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, punto 18, nonché sentenza del 22 settembre 2022, Bundesrepublik Deutschland (Sospensione amministrativa della decisione di trasferimento), C-245/21 e C-248/21, EU:C:2022:709, punto 36].

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

35 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 38 della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 18 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che designa un paese terzo come generalmente sicuro per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale, in una situazione in cui tale paese terzo, nonostante l'obbligo giuridico cui è soggetto, abbia sospeso, in via generale e senza prevedibili prospettive di evoluzione in senso contrario, l'ammissione o la riammissione di tali richiedenti nel suo territorio.

36 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 elenca in maniera esaustiva le situazioni nelle quali gli Stati membri possono considerare inammissibile una domanda di protezione internazionale [sentenza dell'8 febbraio 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ammissibilità di una domanda reiterata), C-216/22, EU:C:2024:122, punto 26 e giurisprudenza ivi citata].

37 L'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), di tale direttiva prevede così la facoltà per uno Stato membro di considerare una tale domanda inammissibile se un paese, che non sia uno Stato membro, è considerato un «paese terzo sicuro» per il richiedente, ai sensi dell'articolo 38 di detta direttiva. Secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio, tale facoltà è stata trasposta nel diritto interno con l'articolo 84, paragrafo 1, lettera d), della legge sulla protezione internazionale.

38 Dall'articolo 38 della direttiva 2013/32 risulta che l'applicazione del concetto di «paese terzo sicuro» è subordinata al rispetto delle condizioni cumulative previste ai suoi paragrafi da 1 a 4 [sentenze del 19 marzo 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punto 36, e del 16 novembre 2021, Commissione/Ungheria (Configurazione come reato del sostegno ai richiedenti asilo), C-821/19, EU:C:2021:930, punto 36 nonché giurisprudenza ivi citata].

39 Sotto un primo profilo, l'articolo 38, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che gli Stati membri possano applicare il concetto di «paese terzo sicuro» solo se hanno acquisito la certezza che il richiedente protezione internazionale sarà trattato nel paese terzo in questione conformemente ai principi espressamente enunciati nelle lettere da a) a e) di tale disposizione.

40 Nel caso di specie, dalla motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio ha definitivamente respinto il motivo di ricorso esposto dalle ricorrenti nel procedimento principale, vertente sull'inosservanza da parte della Repubblica di Turchia di tali principi, cosicché tale giudice non interroga la Corte sull'interpretazione di detti principi.

41 Sotto un secondo profilo, ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 2, della citata direttiva, l'applicazione del concetto di «paese terzo sicuro» è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale. Tali norme devono includere, in particolare, quelle che prevedono l'esistenza di un legame tra il richiedente protezione internazionale e il paese terzo in questione tale da rendere ragionevole lo spostamento del richiedente verso questo paese; quelle relative ai metodi applicati dalle autorità competenti per garantire che il concetto di «paese terzo sicuro» possa essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente protezione internazionale, fermo restando che tali metodi devono prevedere un esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione da parte dello Stato membro dei paesi considerati generalmente

sicuri; e quelle, conformi al diritto internazionale, che autorizzano un esame individuale per determinare se il paese terzo in questione sia sicuro per un determinato richiedente protezione internazionale e che consentono a tale richiedente di contestare sia l'applicazione del concetto di «paese terzo sicuro» in relazione alla sua situazione particolare sia l'esistenza di un legame tra esso stesso e tale paese.

42 Sotto un terzo profilo, l'articolo 38, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 impone agli Stati membri, in sede di esecuzione di una decisione fondata unicamente sul concetto di «paese terzo sicuro», di informare il richiedente e di fornirgli un documento che informi le autorità di tale paese, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda di protezione internazionale non è stata esaminata nel merito. Inoltre, in forza dell'articolo 38, paragrafo 4, di tale direttiva, se il paese terzo non concede al richiedente tale protezione l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri devono garantire che tale persona possa ricorrere a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II di detta direttiva.

43 Risulta quindi, in primo luogo, dal tenore letterale dell'articolo 38 della direttiva 2013/32 che quest'ultimo autorizza uno Stato membro a designare, con un atto di portata generale, quale il secondo decreto interministeriale, un paese come paese terzo generalmente sicuro per determinati richiedenti protezione internazionale.

44 Infatti, sotto un primo profilo, occorre rilevare che, da un lato, i metodi che gli Stati membri devono istituire per assicurarsi che il concetto di «paese terzo sicuro» possa essere applicato a un paese determinato, ai quali si riferisce l'articolo 38, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva, prevedono un esame caso per caso della sicurezza del paese di cui trattasi per un determinato richiedente «e/o la designazione nazionale dei paesi [terzi] che possono essere considerati generalmente sicuri». D'altro lato, il fatto che l'articolo 38, paragrafo 2, lettera c), di detta direttiva obblighi gli Stati membri a stabilire norme che autorizzino un esame individuale per determinare se il paese terzo di cui trattasi sia sicuro per un determinato richiedente, garantendogli, in particolare, la possibilità di contestare l'applicazione del concetto di «paese terzo sicuro» per il motivo che tale paese terzo non lo è nel suo caso particolare, implica necessariamente che uno Stato membro sia autorizzato a designare, con atto di portata generale, un tale paese terzo come generalmente sicuro.

45 Sotto un secondo profilo, tale interpretazione è corroborata dai considerando 44 e 46 della direttiva 2013/32, che fanno espressamente riferimento, rispettivamente, alla definizione di «principi comuni per (...) la designazione, da parte degli Stati membri, di paesi terzi quali paesi sicuri» e alla presa in considerazione di un certo numero di informazioni e di documenti qualora gli Stati membri «designino i paesi sicuri adottando gli elenchi a tal fine».

46 Sotto un terzo profilo, occorre rilevare che l'articolo 38 della direttiva 2013/32 non subordina la validità dell'atto di portata generale con il quale uno Stato membro designa un paese terzo come generalmente sicuro alla condizione che sia accertato che i richiedenti protezione internazionale interessati siano effettivamente ammessi o riammessi nel territorio di tale paese terzo.

47 Infatti, da un lato, l'ammissione o la riammissione accertate di tali richiedenti in detto paese terzo non figurano tra le norme elencate all'articolo 38, paragrafo 2, di tale direttiva, alle quali è subordinata l'applicazione del concetto di «paese terzo sicuro» negli Stati membri. Dall'altro lato, dall'articolo 38, paragrafo 4, di detta direttiva, ai sensi del quale «se il paese terzo [sicuro] non concede al richiedente l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II [della

direttiva 2013/32]», risulta implicitamente che la qualificazione di un tale paese terzo come «paese terzo sicuro» è compatibile con il rifiuto da parte di detto paese di ammettere o di riammettere i richiedenti protezione internazionale nel suo territorio.

48 Risulta quindi da quest'ultima disposizione che, qualora uno Stato membro, con un atto di portata generale, abbia designato un paese terzo come generalmente sicuro, nonostante la sospensione da parte di quest'ultimo della possibilità, per i richiedenti protezione internazionale, di entrare nel suo territorio, tale Stato membro deve garantire a ciascuno dei richiedenti interessati il diritto di avviare una procedura in vista dell'esame della sua domanda di protezione internazionale.

49 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto dell'articolo 38 della direttiva 2013/32, occorre prendere in considerazione l'articolo 35 di tale direttiva, che si riferisce a un motivo di inammissibilità di una domanda di protezione internazionale diverso da quello menzionato al punto 37 della presente sentenza.

50 Infatti, come precisato da tale articolo 35, un paese può essere considerato «paese di primo asilo» di un particolare richiedente qualora quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione, ovvero goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di non-refoulement, «purché [in entrambi i casi tale richiedente] sia riammesso nel paese stesso».

51 Pertanto, a differenza di quanto risulta dall'articolo 38, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 riguardante il concetto di «paese terzo sicuro», l'articolo 35 di tale direttiva subordina l'applicazione, negli Stati membri, del concetto di «paese di primo asilo» alla condizione che il richiedente sia effettivamente riammesso nel paese così designato.

52 In terzo luogo, l'interpretazione dell'articolo 38 della direttiva 2013/32 secondo cui tale articolo non subordina la designazione di un paese terzo come generalmente sicuro alla condizione che il paese terzo di cui trattasi ammetta o riammetta, nei fatti, i richiedenti protezione internazionale nel suo territorio, che si deduce dal suo tenore letterale e dal suo contesto, non contrasta, contrariamente a quanto indica il giudice del rinvio, con gli obiettivi della direttiva 2013/32. Essa non contrasta, in particolare, con l'obiettivo evidenziato al considerando 18 di tale direttiva, secondo cui, nell'interesse, segnatamente, dei richiedenti protezione internazionale, le domande di protezione internazionale devono essere oggetto di una decisione quanto prima possibile, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

53 Infatti, come indicato al punto 48 della presente sentenza, dall'articolo 38, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 risulta che la sospensione dell'ammissione o della riammissione di richiedenti protezione internazionale nel territorio di un paese terzo designato come generalmente sicuro da uno Stato membro ha come conseguenza che tale Stato membro dovrà assicurare a detti richiedenti la possibilità di avviare una procedura conformemente ai principi e alle garanzie fondamentali enunciati agli articoli da 6 a 30 della direttiva 2013/32, contenuti nel capo II di quest'ultima.

54 Ne consegue che, qualora sia accertato che il paese terzo designato come generalmente sicuro da uno Stato membro non ammette o non riammette, nei fatti, i richiedenti protezione internazionale interessati, tale Stato membro non può respingere le loro domande di protezione internazionale in quanto inammissibili, sul fondamento dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2013/32. Inoltre, detto Stato membro non può differire, in modo ingiustificato,

l'esame di tali domande e deve, in particolare, garantire che tale esame sia effettuato in modo individuale, conformemente all'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della medesima direttiva e nel rispetto dei termini enunciati al suo articolo 31.

55 Alla luce delle considerazioni che precedono, l'interpretazione dell'articolo 38 della direttiva 2013/32 accolta al punto 52 della presente sentenza non è neppure tale da privare di effetto utile il diritto riconosciuto al richiedente protezione internazionale, quale sancito all'articolo 18 della Carta e concretizzato da tale direttiva, di ottenere lo status di beneficiario di protezione internazionale, qualora siano soddisfatte le condizioni richieste dal diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenza dell'8 febbraio 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ammissibilità di una domanda reiterata), C-216/22, EU:C:2024:122, punto 39].

56 Pertanto, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 38 della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 18 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che designa un paese terzo come generalmente sicuro per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale, in una situazione in cui tale paese terzo, nonostante l'obbligo giuridico cui è soggetto, abbia sospeso, in via generale e senza prevedibili prospettive di evoluzione in senso contrario, l'ammissione o la riammissione di tali richiedenti nel suo territorio.

Sulla seconda e sulla terza questione

57 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, in considerazione della quale il giudice del rinvio sarà in grado di dirimere la controversia di cui al procedimento principale, la quale verte unicamente sulla validità di una disposizione regolamentare che designa la Repubblica di Turchia come «paese terzo sicuro» per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale, non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

58 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

L'articolo 38 della 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, letto alla luce dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta alla normativa di uno Stato membro che designa un paese terzo come generalmente sicuro per determinate categorie di richiedenti protezione internazionale, in una situazione in cui tale paese terzo, nonostante l'obbligo giuridico cui è soggetto, abbia sospeso, in via generale e senza prevedibili prospettive di evoluzione in senso contrario, l'ammissione o la riammissione di tali richiedenti nel suo territorio.

Firme