Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate l'11 febbraio 2021 [1]

Causa C-921/19

LH
contro
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale, L'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Politica d'asilo – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Motivi di inammissibilità – Articolo 40 – Domanda reiterata – Elementi o risultanze nuovi – Criteri di valutazione – Onere della prova – Articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Tutela contro l'espulsione»

I. Introduzione

1. Nel programma di Stoccolma, il Consiglio europeo ha affermato che «[è] essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda di asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto alle condizioni di accoglienza e di pari livello quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status. L'obiettivo dovrebbe consistere nell'assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato» [2]. Questo nobile sentimento fa da sfondo alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, poiché le questioni poste attengono al cuore della parità di trattamento dei richiedenti asilo, indipendentemente dallo Stato membro in cui essi presentano la domanda di asilo.

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Punto 6.2 del Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (GU 2010, C 115, pag. 1). Tale tentativo di pervenire a una norma comune è già percepibile dal cambiamento nel titolo 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 (rifusione) (GU 2013, L 180, pag. 60) (in prosieguo: la «direttiva procedure») rispetto alla precedente direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1º dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13). Tuttavia, dal considerando 13 della direttiva procedure, che si limita a parlare di un «ravvicinamento delle norme sulle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale», e dall'articolo 5 di tale direttiva, che consente agli Stati membri di introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli, emerge chiaramente che la direttiva procedure non tenta di realizzare un'armonizzazione completa nelle materie da essa disciplinate.

2. In particolare, la questione centrale che si pone in questo caso – ossia le circostanze in cui un richiedente asilo può invocare «elementi o risultanze nuovi» ai fini della presentazione di una nuova domanda di asilo secondo le modalità previste dall'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure – è una questione che è stata oggetto di interpretazioni divergenti nei vari Stati membri. Un progetto di ricerca dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) pubblicato nel 2010 ha rilevato – anche se con riferimento alla direttiva 2005/85 – che, in relazione a detta espressione, «i risultati della ricerca rivelano un'ampia divergenza di interpretazioni nella pratica. Sembra che questa espressione sia soggetta a interpretazioni diverse tra gli Stati membri nonché all'interno degli stessi» [3]. I Paesi Bassi, paese da cui proviene questa domanda di pronuncia pregiudiziale, sono menzionati tra i tre Stati che hanno adottato un'interpretazione restrittiva [4]. L'UNHCR ha proseguito affermando che «vi è evidente necessità di maggiore chiarezza e coerenza attraverso l'elaborazione di disposizioni legislative più dettagliate o ulteriori indicazioni per i decisori» [5].

3. La direttiva procedure [6] non prevede in materia disposizioni legislative più dettagliate. Di conseguenza, non vi è probabilmente motivo di ritenere che l'interpretazione del criterio «elementi o risultanze nuovi» sia diventata più uniforme nei diversi Stati membri.

4. Il legislatore dell'Unione era chiaramente consapevole del fatto che il suo obiettivo di creare una procedura comune verso una situazione in cui casi simili siano trattati allo stesso modo e conducano allo stesso risultato nei diversi Stati membri, sarebbe dipeso dall'applicazione uniforme della direttiva procedure da parte degli Stati membri. Di conseguenza, nel considerando 10 della direttiva, ha prescritto che, nell'attuazione della stessa, gli Stati membri tengano conto dei pertinenti orientamenti elaborati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). A oggi l'EASO ha pubblicato strumenti pratici e orientamenti in diversi settori. Il suo contributo per quanto riguarda le domande reiterate è tuttavia limitato [7]. Spetta ora alla Corte fornire alcune indicazioni al riguardo.

5. Nelle presenti conclusioni cercherò di spiegare come si pone la suddetta questione con riferimento ai fatti della causa in esame. È, tuttavia, necessario anzitutto illustrare le disposizioni giuridiche pertinenti.

[3] UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, marzo 2010, pag. 401 (la sezione relativa alle domande reiterate inizia a pag. 361).

[4] Ibidem.

[5] Ibidem, pag. 407.

[6] A causa di una serie di modifiche sostanziali, la direttiva 2005/85 è stata oggetto di rifusione.

[7] V., ad esempio, Guida dell'EASO alla procedura di asilo: standard operativi e indicatori, Serie di guide pratiche dell'EASO, settembre 2019, standard operativi da 61 a 63, in particolare l'indicatore 62.1, che si limita a chiedere se siano in vigore linee guida interne su quelli che possono essere considerati nuovi elementi o risultanze come strumento per valutare se è stata prevista una procedura di esame preliminare.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva qualifiche

6. L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2011/95/UE[8] riguarda la valutazione dei fatti e delle circostanze in relazione alle domande di protezione internazionale. Esso stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.

2. Gli elementi di cui al paragrafo 1 consistono nelle dichiarazioni del richiedente e in tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, estrazione, anche, ove occorra, dei congiunti, identità, cittadinanza/e, paese/i e luogo/luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di viaggio nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale.

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:

a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione;

b) delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;

c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;

d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività espongano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel paese;

e) dell'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino».

[8] 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 (rifusione) (GU 2011, L 337, pag. 9) (in prosieguo: la «direttiva qualifiche»).

7. L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva qualifiche stabilisce che, quando gli Stati membri applicano il principio in base al quale il richiedente è tenuto a motivare la sua domanda di protezione internazionale e qualora taluni aspetti delle sue dichiarazioni non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria se sono soddisfatte determinate condizioni relative agli sforzi del richiedente e alla sua generale attendibilità.

8. L'articolo 14, paragrafo 3, lettera b), della direttiva qualifiche recita:

«3. Gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato di un cittadino di un paese terzo o di un apolide qualora, successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato, lo Stato membro interessato abbia stabilito che:

(...)

b) il fatto di aver presentato i fatti in modo erroneo o di averli omessi, compreso il ricorso a documenti falsi, ha costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di rifugiato».

2. Direttiva procedure

9. I considerando 21 e 36 della direttiva procedure sono così formulati:

«(21) Fintantoché un richiedente sia in grado di motivare debitamente, la mancanza di documenti relativi all'ingresso o l'uso di documenti falsi non dovrebbero di per sé comportare un ricorso automatico alle procedure di frontiera o accelerate.

(...)

(36) Qualora il richiedente esprima l'intenzione di presentare una domanda reiterata senza addurre prove o argomenti nuovi, sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa. In tali casi gli Stati membri dovrebbero poter respingere una domanda in quanto inammissibile conformemente al principio della cosa giudicata».

10. L'articolo 31 della direttiva procedure stabilisce alcune regole per la procedura d'esame delle domande di protezione internazionale. L'articolo 31, paragrafo 1, riguarda la regola generale, mentre l'articolo 31, paragrafo 8, lettere e) e f), contiene le eccezioni:

«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.

(...)

8. Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell'articolo 43 se:

(...)

e) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili che contraddicono informazioni sufficientemente verificate sul paese di origine, rendendo così chiaramente non convincente la sua asserzione di avere diritto alla qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE; o

f) il richiedente ha presentato una domanda reiterata di protezione internazionale [non] inammissibile ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5 (...)».

11. L'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva procedure, relativo all'inammissibilità delle domande, prevede:

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

(...)

d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE; (...)».

12. L'articolo 40 della direttiva procedure è rubricato «Domande reiterate». I paragrafi da 1 a 5 di detto articolo sono fondamentali per qualsiasi considerazione del caso di specie e prevedono:

«1. Se una persona che ha chiesto protezione internazionale in uno Stato membro rilascia ulteriori dichiarazioni o reitera la domanda nello stesso Stato membro, questi esamina le ulteriori dichiarazioni o gli elementi della domanda reiterata nell'ambito dell'esame della precedente domanda o dell'esame della decisione in fase di revisione o di ricorso, nella misura in cui le autorità competenti possano tenere conto e prendere in considerazione tutti gli elementi che sono alla base delle ulteriori dichiarazioni o della domanda reiterata in tale ambito.

2. Per decidere dell'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), una domanda di protezione internazionale reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE.

3. Se l'esame preliminare di cui al paragrafo 2[,] permette di concludere che sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE, la domanda è sottoposta a ulteriore esame a norma del capo II. Gli Stati membri possono prevedere che una domanda reiterata sia sottoposta a ulteriore esame anche per altre ragioni.

4. Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando il suo diritto a un ricorso effettivo a norma dell'articolo 46.

5. Se una domanda reiterata non è sottoposta a ulteriore esame ai sensi del presente articolo, essa è considerata inammissibile ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d)».

13. L'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva procedure prevede che gli Stati membri possono stabilire nel diritto nazionale norme che disciplinino l'esame preliminare, inclusa la possibilità che quest'ultimo non comporti alcun colloquio personale.

B. Diritto dei Paesi Bassi

14. L'articolo 30a, in vigore dal 20 luglio 2015, del Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri) prevede quanto segue:

«1. Una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno [per asilo] a tempo determinato può essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'articolo 33 della direttiva procedure qualora:

(...)

d. lo straniero abbia presentato una domanda reiterata che non ha fondato su elementi o risultanze nuovi o nella quale non sono stati indicati elementi o risultanze nuovi che possono essere rilevanti ai fini della valutazione della domanda; (…)

(...)».

III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

15. LH è un cittadino afghano, che ha lavorato per circa tre anni come autista per il direttore di un'agenzia di ricostruzione e sviluppo di una regione rurale di una determinata provincia dell'Afghanistan (in prosieguo: l'«ex datore di lavoro»). In seguito alla sua partenza dall'Afghanistan e al suo arrivo nei Paesi Bassi, egli ha chiesto asilo sulla base del fatto che, nel corso di tale impiego, è stato più volte vittima di imboscate da parte dei Talebani. LH ha inoltre affermato di essere stato personalmente minacciato di decapitazione se non avesse consegnato ai Talebani il funzionario a cui faceva da autista.

16. Solo le affermazioni relative alle imboscate sono state considerate plausibili dallo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato per la giustizia e la sicurezza, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Segretario di Stato»), l'autorità accertante [9] competente nel caso di specie. Le ultime asserzioni relative alle minacce personali non sono state tuttavia considerate attendibili dal Segretario di Stato quando LH ha chiesto asilo nei Paesi Bassi.

17. LH aveva presentato quella che è risultata essere la sua prima domanda d'asilo alle autorità olandesi l'8 dicembre 2015. A sostegno della sua domanda egli aveva prodotto, tra l'altro, una dichiarazione del suo ex datore di lavoro assieme a una dichiarazione del locale Corpo dei vigili del fuoco della sua città natale, entrambe ricevute via e-mail/internet. La dichiarazione dei vigili del fuoco confermava che la casa di LH era stata data alle fiamme dopo la sua fuga dall'Afghanistan. Detta dichiarazione includeva una descrizione di quanto era avvenuto. Essa era corredata da fotografie della casa distrutta. Sebbene non si sappia chi abbia dato fuoco alla casa, LH sostiene che l'atto è stato probabilmente perpetrato dai Talebani.

[9] Articolo 2, lettera f), della direttiva procedure.

18. Poiché la sua affermazione di essere stato personalmente minacciato dai Talebani non è stata considerata attendibile, la domanda di asilo è stata respinta dal Segretario di Stato l'8 giugno 2017. L'impugnazione di detta decisione dinanzi al giudice del rinvio, il Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale, L'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, Paesi Bassi), è stata respinta in quanto infondata. La decisione è stata a sua volta confermata il 23 marzo 2018 dall'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi). Poiché l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato), è il massimo organo giurisdizionale amministrativo in materia di immigrazione nei Paesi Bassi, detta decisione è quindi divenuta definitiva.

19. Pochi mesi dopo, il 26 settembre 2018, LH ha presentato una seconda domanda di asilo al Segretario di Stato. È pacifico che la medesima è qualificabile come «domanda reiterata» di asilo ai sensi dell'articolo 2, lettera q), della direttiva procedure. In tale seconda domanda, LH ha cercato di corroborare l'attendibilità della sua affermazione di essere stato minacciato personalmente dai Talebani. A tal fine, ha presentato alcuni documenti ulteriori, tra cui gli originali della dichiarazione dei vigili del fuoco insieme alle impronte digitali dei testimoni. LH ha inoltre prodotto l'originale della dichiarazione del suo ex datore di lavoro e una copia del suo contratto di lavoro. Egli ha inoltre esposto i motivi per cui non era stato in grado di fornire tali documenti nell'ambito della precedente domanda.

20. Il Segretario di Stato ha ritenuto inammissibile la domanda reiterata. Secondo il Segretario di Stato, tali documenti avrebbero potuto essere considerati «elementi o risultanze nuovi» ai fini di una domanda reiterata solo se si fosse dimostrata l'autenticità dei nuovi documenti presentati. Poiché l'ufficio pubblico competente che ha esaminato i documenti non disponeva di materiale di riferimento, non è stato in grado di stabilire se i documenti fossero stati redatti da un'autorità competente, né di giudicarne l'autenticità e la correttezza sostanziale. Adottando questo approccio formale nel valutare il carattere di «elementi e risultanze nuovi» dei documenti, il Segretario di Stato ha seguito la giurisprudenza consolidata dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato).

21. LH ha impugnato la suddetta decisione e, il 4 settembre 2019, ha chiesto al giudice del rinvio un provvedimento provvisorio. LH lamenta che la sua impugnazione è stata automaticamente respinta in quanto inammissibile senza che il Segretario di Stato abbia neppure valutato il valore probatorio dei documenti originali da lui presentati. LH ritiene che sia impossibile per lui dimostrare l'autenticità dei documenti originali perché non ha né le risorse finanziarie né i mezzi pratici per farlo. Dato che la maggior parte dei documenti proviene dalle autorità afghane, LH sostiene che il Segretario di Stato è in una posizione di gran lunga migliore per svolgere ulteriori indagini contattando direttamente le autorità afghane. Pertanto, egli ritiene irragionevole che con il rigetto automatico della suddetta documentazione originale l'onere della prova ricada unicamente su di lui.

22. Il giudice del rinvio rileva che dall'esame del Segretario di Stato non è emerso alcun indizio circa la non autenticità dei documenti o la mancata provenienza da un'autorità competente o circa l'inesattezza del loro contenuto. Infatti, il Segretario di Stato non ha neppure sollevato dubbi concreti sull'autenticità dei documenti. Semplicemente non è stato in grado di valutare se i documenti soddisfacessero tali criteri. Si può osservare che, conformemente alle sue regole e alla sua prassi, il Segretario di Stato non aveva concesso a LH un'audizione prima di respingere il suo ricorso.

23. Il giudice del rinvio nutre dubbi circa la conformità al diritto dell'Unione della giurisprudenza consolidata dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) sopra descritta. In particolare, detto giudice fa riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») nelle cause M.D. e M.A. c. Belgio, in cui la Corte EDU ha ritenuto che il rigetto di documenti senza che ne siano valutati l'autenticità, la rilevanza e il valore probatorio costituisca un approccio troppo formalistico, anche per una domanda reiterata [10].

24. Il giudice del rinvio teme che se i documenti originali non sono valutati nel merito solo perché la loro autenticità non può essere accertata, ciò potrebbe essere contrario al diritto di asilo, al divieto di respingimento e al diritto a un ricorso effettivo come previsto dagli articoli 18, 19 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), in particolare se interpretati in conformità degli articoli 3 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Ciò è tanto più vero in quanto, nei procedimenti successivi, la pratica di escludere i documenti originali la cui autenticità non può essere accertata (in prosieguo: i «documenti non autenticati») si traduce nella possibilità di pervenire a una decisione senza che al richiedente sia concessa un'audizione.

25. Il giudice del rinvio sostiene inoltre che è solo in un procedimento successivo che i documenti non autenticati non vengono valutati, mentre vengono presi in considerazione nel procedimento originario. Esso spiega che la giurisprudenza consolidata dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) sottolinea il fatto che la motivazione del richiedente è già stata giudicata non attendibile e che ciò può essere preso in considerazione dal Segretario di Stato nella sua valutazione dei documenti non autenticati. Poiché l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) nella sua giurisprudenza consolidata si è pronunciato solo sull'onere della prova, il giudice del rinvio intende inoltre sapere se le copie debbano essere trattate in modo diverso a questo riguardo rispetto ai documenti provenienti da una fonte non oggettivamente verificabile. Inoltre, detto giudice nutre dubbi sul fatto che in una domanda reiterata l'onere della prova dell'autenticità dei documenti possa incombere unicamente al richiedente protezione internazionale.

26. In tali circostanze, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento, di adottare provvedimenti provvisori fino alla pronuncia sull'impugnazione e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se la circostanza che l'autorità accertante di uno Stato membro stabilisca che documenti originali non possono mai costituire elementi o risultanze nuovi qualora la loro autenticità non possa essere verificata sia compatibile con l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva qualifiche e con gli articoli 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In caso di incompatibilità, se faccia ancora differenza che in una domanda reiterata il richiedente presenti copie di documenti o documenti provenienti da una fonte non oggettivamente verificabile.

[10] Corte EDU, 19 gennaio 2016, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 55 e 64.

2. Se l'articolo 40, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva qualifiche, debba essere interpretato nel senso che all'autorità accertante di uno Stato membro, nella valutazione dei documenti e nel riconoscimento di valore probatorio agli stessi, è consentito operare una distinzione tra documenti presentati in una prima domanda e documenti presentati in una domanda reiterata. Se, in caso di produzione di documenti nell'ambito di una domanda reiterata, a uno Stato membro sia consentito non rispettare più l'obbligo di cooperazione qualora l'autenticità di detti documenti non possa essere accertata».

27. Osservazioni scritte sono state presentate da LH, dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione europea.

IV. Analisi

28. Entrambe le questioni riguardano l'interpretazione dell'articolo 40 della direttiva procedure in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva qualifiche. Con la prima questione il giudice del rinvio vuole sapere se un'interpretazione della legge nazionale di attuazione dell'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure, secondo la quale i documenti non autenticati non possono mai costituire «elementi e risultanze nuovi», sia contraria a tale disposizione e agli articoli 47 e 52 della Carta. Pertanto, la questione si concentra su quelli che potrebbero essere considerati «elementi e risultanze nuovi» ai fini di tale disposizione. Se la Corte dovesse constatare che un rifiuto automatico di documenti non autenticati è precluso da tale disposizione, il giudice del rinvio intende sapere, nella seconda parte della prima questione, se tale valutazione cambia in caso di copie piuttosto che di documenti originali non autenticati. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se un'autorità accertante possa, nella sua valutazione dei documenti, operare una distinzione tra i documenti presentati in una domanda iniziale e quelli presentati in una domanda reiterata e se, in quest'ultimo caso, uno Stato membro possa decidere di non rispettare più l'obbligo di cooperazione se l'autenticità di tali documenti non può essere accertata.

29. Le due questioni sono in realtà così strettamente interconnesse che propongo di esaminarle insieme.

A. Osservazioni preliminari

30. In primo luogo, va sottolineato che, anche se la direttiva procedure mira a una situazione in cui casi analoghi siano trattati allo stesso modo e portino allo stesso risultato, il suo approccio è fondato sul concetto di procedura unica e si basa su norme minime comuni [11]. La direttiva contiene tuttavia una serie di disposizioni che consentono specificamente agli Stati membri di prevedere norme diverse o supplementari – al di là della facoltà generale di introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli di cui all'articolo 5 della direttiva procedure. Tale potere discrezionale deve tuttavia essere esercitato conformemente agli obiettivi della direttiva e alla Carta [12].

[11] V., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punto 30), nonché le conclusioni da me presentate nella causa Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, paragrafo 74).

[12] V., in relazione ad altre direttive riguardanti il sistema europeo comune di asilo, sentenze del 21 dicembre 2011, N.S. e a. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punto 68), del 13 marzo 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punto 53) e del 12 dicembre 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ricongiungimento familiare – sorella di un rifugiato) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punti 62 e 64).

31. Per quanto riguarda le domande reiterate, gli Stati membri possono prevedere ulteriori motivi per esaminare una domanda reiterata [13]. Essi possono anche prevedere che un ulteriore esame di una domanda reiterata presupponga che il richiedente, senza alcuna colpa, non sia riuscito a far valere, nel procedimento precedente, le prove su cui aveva basato la sua domanda [14]. Gli Stati membri hanno inoltre la facoltà di prevedere deroghe al diritto di rimanere [15] e alle norme procedurali [16]. Torno ora alla seconda di queste disposizioni.

B. Struttura della procedura per le domande reiterate

32. L'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva procedure prevede una procedura preliminare [17] per decidere in merito all'ammissibilità di una nuova domanda di protezione internazionale in seguito al rigetto di una precedente domanda a tal fine. Esso stabilisce due condizioni. In primo luogo, devono essere emersi o essere stati addotti dal richiedente «elementi o risultanze nuovi», rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale. In secondo luogo, detti nuovi elementi o risultanze devono aumentare in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva qualifiche. La seconda condizione dipende dalla realizzazione della prima. Se entrambe le condizioni sono soddisfatte, l'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva procedure prevede che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame conformemente al capo II della direttiva procedure. Il capo II elenca i principi fondamentali e le garanzie alla base delle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale. Durante l'esame preliminare, invece, i richiedenti godono (soltanto) delle garanzie di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva procedure ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, della stessa [18].

33. Mentre l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva procedure consente agli Stati membri di stabilire norme di diritto interno per quanto riguarda lo svolgimento dell'esame preliminare, non vi è alcun potere discrezionale per gli Stati membri per quanto riguarda i criteri per l'esame stesso [19]. Se vi sono «elementi o risultanze nuovi» e se essi aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione

[13] Ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva procedure.

[14] Articolo 40, paragrafo 4, della direttiva procedure. La procedura descritta all'articolo 40 può essere applicata anche nei casi di cui al paragrafo 6 di tale articolo. Tali casi, tuttavia, non sono qui in discussione.

[15] Articolo 41 della direttiva procedure. Ciò, tuttavia, non è in questione nel caso di specie.

[16] Articolo 42, paragrafo 2, della direttiva procedure.

[17] Detta procedura preliminare è stata specificamente prevista all'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure in relazione alle domande reiterate e deve essere distinta dalla domanda iniziale.

[18] Sebbene vi sia solo un riferimento all'articolo 12 della direttiva procedure e si possa dedurre dall'articolo 40, paragrafo 3, della stessa che non tutte le disposizioni del secondo capo sono applicabili all'esame preliminare, ciò non significa che gli Stati membri abbiano un potere discrezionale illimitato per quanto riguarda le modalità di svolgimento di tale procedura. V., ad esempio, la sentenza del 9 febbraio 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punto 25), in cui la Corte ha stabilito che il diritto di essere ascoltato è parte integrante del rispetto dei diritti della difesa, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, e si applica quindi ogniqualvolta le amministrazioni degli Stati membri adottano provvedimenti che rientrano nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, anche qualora la normativa applicabile non preveda espressamente siffatta formalità. La semplice menzione, all'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva procedure, secondo cui si deve garantire che in sede di esame preliminare i richiedenti godano delle garanzie di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della medesima direttiva, non significa quindi certamente che i requisiti per l'esame delle domande di cui all'articolo 10 di tale direttiva, che contiene una serie di norme fondamentali [ad esempio, che le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo obiettivo e imparziale ai sensi del paragrafo 3, lettera a)], non si applichino in caso di esame preliminare.

[19] Ad eccezione del fatto che gli Stati membri possono prevedere che una domanda reiterata sia sottoposta a ulteriore esame anche per altre ragioni, conformemente all'articolo 40, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva procedure, e in linea con il principio secondo cui gli Stati membri dovrebbero avere facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli (v. articolo 5 e considerando 14 della direttiva procedure).

internazionale [20], questa nuova domanda di asilo deve essere sottoposta ad ulteriore esame. L'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva procedure consente inoltre agli Stati membri di emanare norme che obbligano i richiedenti, in un procedimento successivo, a indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano una nuova procedura, nonché a svolgere l'esame preliminare sulla sola base di osservazioni scritte [21]. La suddetta norma, tuttavia, prevede che tali disposizioni «non rend[a]no impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura né impedisc[a]no di fatto o limit[i]no seriamente tale accesso» [22].

34. Da parte mia, tuttavia, ritengo che la prassi del Segretario di Stato – che, secondo il giudice del rinvio, è stata confermata dall'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) – di non considerare *mai* i documenti non autenticati come «elementi e risultanze nuovi» ai fini di una domanda reiterata non rientri nell'eccezione prevista dall'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva procedure. Sono di questo parere perché tale prassi non riguarda le materie oggetto di detta eccezione, né sembra esistere nei Paesi Bassi una siffatta norma positiva di diritto nazionale [23] specificamente finalizzata a dare efficacia a tale prassi.

35. Come illustrato dal giudice del rinvio, i documenti non autenticati prodotti da un richiedente asilo in una domanda reiterata non sono presi in considerazione dal Segretario di Stato semplicemente perché non sono ritenuti «elementi o risultanze nuovi». Ciò significa che essi sono scartati già in base al primo criterio di cui all'articolo 40, paragrafo 2, piuttosto che in base al secondo criterio di cui all'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva procedure. Come spiegherò nel prosieguo, ritengo che una norma o pratica ex ante di questo tipo sia semplicemente incompatibile con l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva. Ci possono essere, naturalmente, molti casi in cui i documenti non autenticati non hanno alcun valore probatorio, non da ultimo quando persino ad un esame superficiale appaia che sono stati predisposti per questo scopo. Tutti questi documenti non autenticati, tuttavia, non possono essere scartati come se non esistessero: molto dipende da questioni di contesto, pertinenza, fattibilità dell'autenticazione e forse anche, in alcuni casi, dall'onere che l'impegno di autenticare i documenti comporterebbe per l'autorità deputata alla decisione.

C. Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

36. A questo punto può essere opportuno esaminare due recenti decisioni della Corte EDU che trattano la questione dell'autenticazione dei documenti nei casi di asilo, alle quali il giudice del rinvio ha fatto espresso riferimento. La prima di esse è Singh c. Belgio [24]. Nella suddetta causa, i

[20] Tale criterio consente certamente un margine di valutazione da parte dell'autorità accertante. I margini di discrezionalità non devono tuttavia essere impiegati per pregiudicare lo scopo della direttiva [v. conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl nella causa E. (C-635/17, EU:C:2018:973, paragrafo 51) con riferimento alla direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12)].

[21] Ad eccezione dei casi di cui all'articolo 40, paragrafo 6, della direttiva procedure, che non sono qui in discussione. I Paesi Bassi hanno adottato le rispettive norme all'articolo 3.118b del Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto del 2000 sugli stranieri) e al punto C1/2.9 del Vreemdelingencirculaire 2000 (Circolare del 2000 sugli stranieri), che trattano della possibilità di prendere una decisione senza che abbia luogo un colloquio personale. La prassi di non accettare mai documenti non autenticati come «elementi e risultanze nuovi» si basa, tuttavia, sulla prassi e sulla giurisprudenza consolidata dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato).

[22] Secondo il giudice del rinvio, i Paesi Bassi si sono avvalsi di tali possibilità. Le questioni poste dal giudice del rinvio, tuttavia, non vertono direttamente su di esse, ma piuttosto sull'interpretazione data dalla giurisprudenza dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) all'articolo 30a, paragrafo 1, lettera d), della legge del 2000 sugli stranieri che recepisce nella legislazione dei Paesi Bassi le norme relative alle domande reiterate.

[23] V. per analogia, sentenza del 25 luglio 2018, A, (C-404/17, EU:C:2018:588, punto 31).

[24] Corte EDU, 2 ottobre 2012, Singh e a. c. Belgio, CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

ricorrenti erano originariamente arrivati all'aeroporto di Bruxelles con un volo da Mosca. Essi avevano impugnato il provvedimento di espulsione in Russia perché temevano a loro volta il rimpatrio in Afghanistan in violazione dell'articolo 3 CEDU. I ricorrenti sostenevano di essere Sikh originariamente fuggiti dall'Afghanistan.

37. La loro richiesta di ottenere lo status di rifugiato è stata però respinta dalle autorità belghe competenti in materia di asilo perché essi non erano riusciti a dimostrare di essere cittadini afghani. Nel corso di un'impugnazione i richiedenti hanno fornito nuovi documenti, in particolare e-mail tra i loro rappresentanti legali e un rappresentante del Comitato belga per il sostegno ai rifugiati (partner dell'UNHCR) e dell'UNHCR di Nuova Delhi. Il rappresentante dell'UNHCR a Nuova Delhi aveva fornito, in allegato alle e-mail, «certificati» che indicavano che i ricorrenti erano stati registrati come rifugiati su mandato dell'UNHCR. Nonostante la comparsa di questa nuova documentazione, il Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio per le procedure di asilo e immigrazione, Belgio) non riteneva tuttavia sussistente l'asserita cittadinanza afghana. Esso ha statuito che i nuovi documenti dovevano essere considerati come privi di valore probatorio, poiché avevano la caratteristica di essere facilmente falsificabili, constatando che i ricorrenti non avevano fornito gli originali dei documenti in questione.

38. Nella sua sentenza la Corte EDU ha constatato una violazione dell'articolo 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo) in combinato disposto con l'articolo 3 della medesima convenzione. Nell'evidenziare le conseguenze, comunque potenzialmente gravi per i ricorrenti, la Corte EDU ha stabilito [25] che le autorità statali avevano l'obbligo di dimostrare che esse erano state il più rigorose possibile e che avevano effettuato un attento esame («un examen attentif») delle censure basate sull'articolo 3 CEDU. Ciò significa che le autorità nazionali devono escludere qualsiasi dubbio, per quanto legittimo, sul fatto che una domanda di protezione sia infondata, indipendentemente dall'ambito di competenza dell'autorità [26]. La Corte ha osservato che, poiché i documenti erano il fulcro della richiesta di protezione, il loro rigetto senza «verificarne l'autenticità» è stato ben lungi dal controllo attento e rigoroso che ci si attende dalle autorità nazionali in base ai requisiti del ricorso effettivo previsti dall'articolo 13 CEDU per proteggere le persone oggetto di tortura o trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 CEDU, in circostanze in cui un procedimento (relativamente) semplice di indagine dell'UNHCR avrebbe risolto definitivamente la questione dell'autenticità e dell'affidabilità dei documenti [27].

[25] Ibidem, § 103.

[26] Ibidem. La Corte EDU ha sostenuto in varie occasioni che l'applicazione combinata degli articoli 3 e 13 CEDU richiede che i richiedenti protezione internazionale possano disporre di un ricorso efficace se vi sono motivi sostanziali per ritenere che il ricorrente, se espulso, si trovi esposto a un rischio personale e reale di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU. In tal caso l'articolo 3 CEDU implica l'obbligo di non espellere la persona in questione verso il dato paese. Data l'importanza dell'articolo 3 CEDU e l'irreversibilità del danno suscettibile di essere causato nel caso di una sua violazione, l'articolo 13 CEDU esige un attento esame e un'analisi indipendente e rigorosa di qualsiasi affermazione da cui traspaia il rischio che il ricorrente possa essere soggetto a un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU in caso di espulsione (Corte EDU, 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293 e 387 e giurisprudenza ivi citata). V. altresì Corte EDU, 12 dicembre 2012, F.N. e a. c. Svezia, CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66, e Corte EDU, 18 novembre 2013, M.A. c. Svizzera, CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 52 e 53, nonché l'analisi della giurisprudenza della Corte EDU nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Mengozzi nella causa Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, paragrafi 68 e 69) con riferimento all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva procedure. Va inoltre sottolineato che l'articolo 3 CEDU non riguarda solo la tortura o i trattamenti inumani o degradanti da parte di pubblici ufficiali, ma si applica anche quando il pericolo, come nel caso in esame, proviene da persone o gruppi di persone che non sono pubblici ufficiali, se si può dimostrare che il rischio è reale e che le autorità dello Stato ricevente non sono in grado di ovviare al rischio fornendo una protezione adeguata. V., in tal senso, Corte EDU, 17 dicembre 1996, Ahmed c. Austria, CE:ECHR:1996:1217JUD002596494 e Corte EDU, 4 giugno 2015, J.K. e a. c. Svezia, CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50.

[27] Corte EDU, 2 ottobre 2012, Singh e a. c. Belgio, CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104.

39. La seconda decisione è M.D. e M.A. c. Belgio [28]. Tale causa riguardava due cittadini russi di origine cecena che vivevano in Belgio e di cui veniva chiesta l'espulsione in Russia. M.D. asseriva che il padre era stato assassinato dai sostenitori dell'uomo che sarebbe diventato successivamente il capo della Repubblica cecena. Si diceva che, per vendicare quell'omicidio, il fratello maggiore di M.D. aveva a sua volta ucciso un membro della famiglia di quel leader. Due mesi dopo, M.D. e la moglie M.A. venivano aggrediti durante una festa di compleanno, e fuggivano in Inguscezia. Essi hanno dichiarato di essere stati informati dalla madre e dalla sorella di M.D. che alcuni uomini lo stavano cercando, al che la coppia ha lasciato la Russia. Essi hanno inoltre sostenuto che il cognato di M.D., rimasto in Cecenia, era stato assassinato dopo la loro partenza.

40. Al loro arrivo in Belgio, M.D. e M.A. hanno presentato la loro prima domanda di asilo. L'Office des étrangers (Ufficio per l'immigrazione, Belgio) ha dichiarato la domanda inammissibile adducendo come motivazione, tra l'altro, che una vendetta personale non costituiva motivo per la concessione dell'asilo. Il Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, Belgio) ha confermato il diniego, constatando la mancanza di attendibilità del resoconto dei fatti prodotto da M.D. e M.A. Il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio) ha successivamente respinto la loro domanda di controllo giurisdizionale, poiché né M.D. né M.A. si erano presentati all'udienza. È stato quindi loro notificato l'ordine di lasciare il paese.

41. Successivamente, M.D. e M.A. hanno presentato tre domande reiterate. In queste nuove domande di asilo hanno prodotto diversi avvisi pubblicati sulla stampa cecena locale in cui era stata offerta una ricompensa per le informazioni sul luogo in cui si trovasse M.D. Essi hanno inoltre presentato il certificato di morte del cognato e una citazione del dipartimento di polizia di Grozny per la comparizione di M.D., sospettato di detenzione illegale di armi e appartenenza a un'organizzazione armata illegale. Queste nuove domande sono state respinte per mancata presentazione di «nuovi elementi». La valutazione è stata motivata dal fatto che l'autorità accertante ha ritenuto che gli elementi presentati non provenissero da una fonte oggettiva o da un documento redatto da un'autorità [29], che la data del documento fornito come nuova prova fosse anteriore alla domanda precedente e che, quindi, avrebbe dovuto essere prodotto in quella fase, e che fossero stati prodotti (soltanto) gli originali di documenti già presentati in precedenza. Le ragioni addotte dai ricorrenti per giustificare il fatto di non essere stati in grado di presentare tali documenti in un momento precedente non hanno in alcun modo modificato tale valutazione [30]. Anche le suddette domande reiterate sono state quindi a loro volta respinte e agli interessati è stato notificato l'ordine di lasciare il paese, assieme all'ordine di trattenimento in un luogo designato in attesa della loro espulsione.

42. A seguito di un ricorso presentato alla Corte EDU, tale giudice ha ritenuto che, nelle particolari circostanze dei suddetti ricorrenti, la minaccia della loro espulsione in Russia senza che le autorità belghe avessero prima riesaminato il pericolo che essi correvano alla luce dei documenti presentati a sostegno della loro quarta domanda di asilo avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU.

[28] Corte EDU, 19 gennaio 2016, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912.

[29] I documenti presentati erano articoli di giornale la cui pubblicazione, secondo l'autorità accertante, avrebbe potuto essere stata determinata dal ricorrente. Altri motivi per cui l'autorità accertante non ha considerato come nuovi gli elementi presentati erano che un referto relativo alla morte del cognato non menzionava il ricorrente e che non vi era alcun collegamento tra un altro documento relativo alla morte dei suoi genitori e fratelli e la fuga del ricorrente.

[30] Corte EDU, 19 gennaio 2016, M.D. e M.A. c. Belgio, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ da 19 a 31.

43. La Corte EDU, facendo riferimento alla sua giurisprudenza relativa all'articolo 3 CEDU, ha tuttavia riconosciuto il legittimo interesse degli Stati a ridurre le domande di asilo reiterate e palesemente abusive e a prevedere, quindi, norme specifiche per il trattamento di siffatte richieste. Essa ha statuito che il trattamento di una domanda reiterata in un procedimento accelerato non comporta di per sé la constatazione che l'esame non soddisfa i criteri richiesti dall'articolo 3 CEDU [31].

44. La Corte EDU ha poi ritenuto, tuttavia, che il fatto che i documenti presentati non fossero considerati elementi nuovi significava, di fatto, che non vi era alcun esame circa l'asserito pericolo che i ricorrenti avrebbero dovuto affrontare in caso di espulsione [32]. La Corte ha dichiarato che ignorare questi documenti, che erano vitali per la richiesta di protezione dei ricorrenti, non soddisfaceva gli standard richiesti di un esame indipendente attento e rigoroso che ci si deve aspettare dalle autorità nazionali al fine di fornire una protezione efficace contro una violazione dell'articolo 3 della CEDU. La Corte EDU ha inoltre criticato l'irragionevole onere della prova che grava sui ricorrenti se i documenti da loro forniti sono semplicemente respinti perché precedenti alla data dell'ultima domanda, indipendentemente dagli sforzi compiuti per dimostrare che non erano in grado di presentarli prima.

45. Orbene, la Corte EDU ha basato le sue conclusioni interamente sull'articolo 3 CEDU. In tali circostanze, non ha ritenuto necessario esaminare gli stessi fatti sotto il profilo del combinato disposto degli articoli 3 e 13 CEDU [33].

46. Sebbene questa causa non riguardi certamente l'obbligo di autenticare documenti da parte di uno Stato, ma attenga piuttosto all'ammissibilità di documenti non autenticati in una domanda reiterata, ritengo personalmente che né la decisione Singh c. Belgio [34] né la decisione M.D. e M.A. c. Belgio [35] prescrivano un obbligo universale ed ex ante per tutti gli Stati contraenti di procedere essi stessi al controllo dell'autenticità di ogni documento straniero fornito da un richiedente asilo. È chiaro, naturalmente, che possono esservi casi specifici con particolari circostanze in cui sarebbe semplicemente negligente da parte dello Stato membro in questione non effettuare una siffatta indagine di propria iniziativa. Ma non tutti i casi saranno potenzialmente così semplici come questi due: anche le questioni relative alla rilevanza, alla fattibilità e forse persino ai costi sono considerazioni pertinenti. Ci possono essere anche molti casi in cui il ricorrente è in grado di svolgere le proprie indagini e di fornire alle autorità ulteriore documentazione o altre informazioni [36].

47. È anche importante ricordare che, ad esempio, nella causa Singh c. Belgio [37], i documenti forniti in quell'occasione erano stati respinti dal Consiglio per le procedure di asilo e di immigrazione sulla base del fatto che documenti di quel tipo erano facilmente falsificabili e che non erano stati prodotti nella versione originale. È fondamentale, tuttavia, che detto giudice,

[31] Ibidem §§ 55 e 56.

[32] Ciò è apparso particolarmente evidente in quel caso belga perché la competenza per la valutazione dell'eventuale presentazione di nuovi elementi e per la valutazione del contenuto di tali documenti era suddivisa tra l'Ufficio Immigrazione e il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi. Solo una volta che elementi sono ritenuti nuovi dal primo organismo, il fascicolo viene trasmesso al secondo.

[33] Corte EDU, 19 gennaio 2016, M.D. e M.A. c. Belgio, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70.

[34] Corte EDU, 2 ottobre 2012, Singh e a. c. Belgio, CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

[35] Corte EDU, 19 gennaio 2016, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912.

[36] I documenti non sono, tuttavia, l'unico mezzo per dimostrare che il ricorrente ha diritto alla protezione internazionale e il fatto che i documenti non siano autenticati non significa necessariamente che siano privi di valore probatorio; v. paragrafi 51, 59 e seguenti delle presenti conclusioni. V. altresì Corte EDU, 23 agosto 2016, J.K. e a. c. Svezia, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, §§ da 91 a 98, che verte sui rispettivi obblighi del ricorrente e dello Stato.

[37] Corte EDU, 2 ottobre 2012, Singh e a. c. Belgio, CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

dopo avere esso stesso controllato i documenti, non è mai giunto alla conclusione che essi non fossero autentici: ha semplicemente dichiarato che erano di un tipo facilmente falsificabile. Qualcosa di simile sembra essersi verificato nella causa M.D. e M.A. c. Belgio [38], dove le autorità belghe non sembravano disposte ad acconsentire all'esame di questi documenti aggiuntivi nel contesto di una domanda reiterata di asilo, benché detti documenti sembrassero essere altamente rilevanti per qualsiasi valutazione di attendibilità in relazione alle affermazioni svolte da M.D. e M.A. con riferimento ai rischi che avrebbero corso se fossero stati rimpatriati in Russia.

48. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i diritti in essa contenuti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU hanno lo stesso significato e la stessa portata di quelli conferiti da detta convenzione. Di conseguenza, nei limiti in cui il divieto di cui all'articolo 3 CEDU equivale al divieto garantito dall'articolo 4, ma anche dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta [39], la giurisprudenza della Corte EDU sopra descritta è rilevante anche nel contesto dell'applicazione della Carta [40].

49. Qual è dunque la rilevanza di queste decisioni della Corte EDU per il presente procedimento? Come ha spiegato il giudice del rinvio, i documenti non autenticati non vengono presi in considerazione dal Segretario di Stato in ogni domanda reiterata, perché non sono ritenuti «elementi o risultanze nuovi». Ciò significa che essi non sono presi in considerazione già in base al primo criterio di cui all'articolo 40, paragrafo 2, piuttosto che in base al secondo criterio di cui al paragrafo 3 del medesimo articolo della direttiva procedure. Tali decisioni servono a rafforzare l'opinione che ho già espresso, ossia che una prassi ex ante in cui tali documenti non autenticati vengono automaticamente ignorati nelle nuove domande di asilo non è semplicemente coerente né con i requisiti di cui all'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva procedure né, peraltro, con le norme di base imposte quando ci si trova di fronte a una domanda di asilo che presenta questioni serie e gravose ai sensi dell'articolo 3 CEDU e dell'articolo 4 della Carta.

D. «Elementi o risultanze nuovi»

50. Come ha correttamente esposto il giudice del rinvio, la direttiva procedure non contiene alcuna definizione dell'espressione «elementi o risultanze nuovi» o anche solo «elementi».

51. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva qualifiche definisce gli «elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva stessa. Tale definizione è molto ampia e comprende le dichiarazioni del richiedente e tutta la documentazione a sua disposizione in merito, tra l'altro, alla sua estrazione, al luogo o ai luoghi di precedente residenza e ai motivi della domanda di protezione internazionale. La formulazione di questa definizione non limita chiaramente la qualità dei documenti da considerare ai documenti la cui autenticità può essere accertata.

52. Va sottolineato, tuttavia, che l'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva qualifiche riguarda specificamente il caso in cui taluni aspetti della dichiarazione di un richiedente non sono affatto suffragati da prove documentali o di altro tipo. Esso stabilisce cinque condizioni che devono

38 Corte EDU, 19 gennaio 2016, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912.

39 Ove l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta costituisce la disposizione più specifica che, secondo le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, incorpora la pertinente giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 3 della CEDU. V. anche sentenza del 14 maggio 2019, M e a. (Revoca dello status di rifugiato) (C 391/16, C 77/17 e C 78/17, EU:C:2019:403, punto94).

40 La direttiva procedure e la direttiva qualifiche statuiscono entrambe specificamente di rispettare i diritti fondamentali e di osservare i principi riconosciuti dalla Carta, conformemente al considerando 60 della direttiva procedure e al considerando 16 della direttiva qualifiche.

essere soddisfatte affinché tali aspetti possano essere considerati senza che sia necessaria una conferma. Tutte le condizioni fanno riferimento tanto agli sforzi compiuti dal richiedente per fornire i documenti che alla sua attendibilità – due cose tra loro collegate. Se è quindi possibile prendere in considerazione aspetti di una domanda d'asilo senza prove documentali o di altro tipo, deve anche essere possibile prendere in considerazione, a sostegno di aspetti di una domanda d'asilo, anche documenti la cui autenticità non sia confermata.

53. Nel valutare l'espressione «elementi e risultanze nuovi» occorre anche tener presente che la direttiva procedure è suddivisa in diversi capi, il secondo dei quali stabilisce i principi procedurali fondamentali e le garanzie. Il capo III tratta delle procedure di primo grado delle quali fa parte la procedura per le domande reiterate. La prima disposizione di questo terzo capo, l'articolo 31, dispone che gli Stati membri esaminano le domande di protezione internazionale con procedura di esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie del capo II. Pertanto, un esame completo conformemente ai suddetti principi rappresenta la regola. All'articolo 33 della direttiva procedure sono indicati i casi in cui una domanda può essere considerata inammissibile. L'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della suddetta direttiva prevede che una domanda reiterata può essere considerata inammissibile dagli Stati membri qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi e risultanze nuovi ai fini dell'esame ai sensi della direttiva qualifiche.

54. Anche nei casi di inammissibilità, l'articolo 34 della direttiva procedure prevede una specifica norma procedurale, ossia l'obbligo di condurre un colloquio sull'ammissibilità. Ancora una volta, tuttavia, gli Stati membri possono derogare in caso di domanda reiterata [41], se uno Stato membro si avvale della possibilità di stabilire nel diritto nazionale norme che disciplinano l'esame preliminare ai sensi dell'articolo 42 della direttiva procedure. Come già menzionato, l'articolo 42, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva permette che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte. Pertanto, ai sensi del secondo capo della direttiva procedure, si può omettere un esame completo in casi eccezionali e in casi ancora più eccezionali si può omettere senza che al richiedente sia concesso un colloquio personale prima dell'adozione di tale decisione. Ciò significa che l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva procedure stabilisce i motivi di esclusione da un ulteriore esame. Trattandosi di un'eccezione alla regola generale prevista dall'articolo 31, paragrafo 1, della direttiva procedure, esso richiede pertanto un'interpretazione restrittiva [42].

55. L'obiettivo della direttiva procedure è stabilire un sistema comune di garanzie che garantisca il pieno rispetto della Convenzione di Ginevra e dei diritti fondamentali [43]. Una delle principali caratteristiche di tale sistema è che è opportuno che ciascun richiedente asilo abbia accesso effettivo alle procedure, l'opportunità di cooperare e comunicare correttamente con le autorità competenti per presentare gli elementi rilevanti della sua situazione, nonché disponga di sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura [44].

41 Articolo 34, paragrafo 1, primo comma, terza frase, della direttiva procedure.

42 Tale principio trova ulteriore conferma nel considerando 43 della direttiva procedure. V. altresì conclusioni presentate dall'avvocato generale Bobek nella causa LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, paragrafo 51) per quanto riguarda la nozione di paese sicuro [eccezione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), della direttiva procedure].

43 V. conclusioni presentate dall'avvocato generale Bot nelle cause X e X e Y (C-175/17 e C-180/17, EU:C:2018:34, paragrafo 31) in relazione al predecessore della direttiva procedure. Tale valutazione resta applicabile alla direttiva procedure, come risulta chiaramente dai considerando 3, 25 e 60 della stessa.

44 V. considerando 25 della direttiva procedure.

56. Una domanda reiterata è uno dei rari casi in cui i diritti di un richiedente di presentare il proprio caso in conformità con *tutti* i principi e le garanzie fondamentali di cui al capo II della direttiva procedure è limitato. Come si evince dal considerando 36 della suddetta direttiva, in questi casi si cerca di trovare un equilibrio tra gli sforzi da compiere per garantire un corretto riconoscimento delle persone bisognose di protezione e gli interessi degli Stati membri a un processo decisionale rapido ed efficace. Secondo detto considerando, sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa qualora il richiedente esprima l'intenzione di presentare una domanda reiterata *senza addurre prove o argomenti nuovi*. L'articolo 42 della direttiva procedure, pertanto, prevede un esame preliminare che ha lo scopo di sgravare gli Stati membri dall'onere di affrontare i medesimi fatti ed elementi di prova in varie procedure che verosimilmente non avranno esiti diversi. L'equilibrio a favore di un siffatto processo decisionale rapido dipende interamente e in modo cruciale dal fatto che siano emersi o siano stati presentati «elementi o risultanze nuovi», come descritto tanto nell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), che nell'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure. Solo in caso contrario l'equilibrio è alterato e l'organo amministrativo competente può allentare il rigore nel cercare di garantire il corretto riconoscimento di una persona meritevole di protezione internazionale [45].

57. La logica di tale disposizione è chiaramente che l'esame di elementi che non siano nuovi ha già avuto luogo in conformità al capo II nel procedimento iniziale. Se non vengono presentati elementi o risultanze nuovi, non ci si può aspettare un esito diverso della procedura, rendendo così superfluo un nuovo esame. Il secondo criterio di tale esame preliminare, contenuto nell'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva procedure, restringe gli elementi e risultanze nuovi a quelli che *aumentano in modo significativo la probabilità* che a un richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale. Solo questo secondo criterio guarda alla qualità delle nuove prove. In base al primo criterio è sufficiente che le nuove prove si riferiscano all'esame della possibilità di attribuire al richiedente la qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

58. Il governo dei Paesi Bassi sostiene che se i documenti, le cui copie sono già state presentate nella precedente domanda, vengono ripresentati in originale, essi possono ulteriormente chiarire la situazione solo se l'autenticità di tali documenti può essere accertata. In caso contrario, non possono essere considerati «elementi o risultanze nuovi». Ciò induce a formulare due commenti. In primo luogo, il governo dei Paesi Bassi sembra fondere i due criteri pertinenti, segnatamente (i) se sono stati presentati «elementi e risultanze nuovi» e (ii) se essi «aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale». Da ciò che considera essere l'assenza del secondo criterio, esso deduce l'insussistenza del primo. In secondo luogo, il governo dei Paesi Bassi approva un approccio in base al quale i documenti non autenticati non vengono nemmeno valutati su base individuale, come previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva qualifiche. Il richiedente è invece obbligato a fornire documenti di una certa qualità, vale a dire autenticati, pena il rigetto automatico della domanda reiterata.

59. Come abbiamo visto, né un'interpretazione letterale né un'interpretazione sistematica dell'articolo 40 della direttiva procedure e dell'articolo 4 della direttiva qualifiche forniscono una base per questo approccio.

[45] Come sopra descritto, se vi sono elementi o risultanze nuovi, che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente sia attribuita la qualifica di beneficiario ai sensi della direttiva qualifiche, si procederà a un ulteriore esame conformemente al capo II della direttiva procedure (articolo 40, paragrafo 3, della direttiva procedure).

E. Rilevanza dell'autenticità di un documento

60. Il motivo per cui l'autenticità dei documenti è un elemento da prendere in considerazione nella procedura di protezione internazionale è garantire che le decisioni dell'autorità accertante non siano basate su documenti falsi, soprattutto contraffatti. In molte circostanze, inoltre, il fatto che sia stata dimostrata l'autenticità di un determinato documento può tendere a rafforzare l'attendibilità della situazione di un richiedente.

61. Il trattamento dei documenti falsi è disciplinato dall'articolo 14, paragrafo 3, lettera b), della direttiva qualifiche. Esso prevede che gli Stati membri revochino, cessino o rifiutino di rinnovare lo status di rifugiato di una persona qualora lo Stato membro interessato abbia stabilito che il ricorso a documenti falsi ha costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di rifugiato. D'altro canto, non esiste alcuna disposizione che preveda che tale situazione debba essere evitata (a tutti i costi) non prendendo affatto in considerazione, nel corso della procedura, documenti che non siano autenticati.

62. Sul piano procedurale, l'articolo 31, paragrafo 8, lettera e), della direttiva procedure consente agli Stati membri di prevedere che, se un richiedente rilascia dichiarazioni «palesemente false», la procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito. È significativo che in un caso del genere, anche se sono state rilasciate dichiarazioni «palesemente false», la procedura d'esame deve ancora essere svolta in conformità ai principi e alle garanzie fondamentali di cui al capo II della direttiva [46]. Appare contradditorio non concedere il beneficio di tale procedura d'esame a chi è in possesso di documenti che non sono falsi, ma solo non autenticati, semplicemente perché sono stati prodotti in una domanda reiterata. Nel caso di specie, non vi è nemmeno un'indicazione della loro non autenticità [47]

63. Il considerando 21 della direttiva procedure chiarisce ulteriormente il trattamento dei documenti falsi. Esso prevede che persino l'uso di documenti falsi non dovrebbe di per sé comportare un ricorso automatico alle procedure di frontiera o accelerate, fintantoché il richiedente sia in grado di motivare debitamente [48].

64. Sembra quindi che anche l'uso di documenti palesemente falsi non porti automaticamente a considerare inammissibile (o infondata) una domanda di protezione internazionale. Ciò costituisce un'ulteriore argomentazione contro l'interpretazione restrittiva data dal Segretario di Stato e dall'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) all'espressione «elementi e risultanze nuovi».

F. Criteri di esame di una domanda di protezione internazionale

65. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva qualifiche stabilisce che lo Stato membro è tenuto a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda [49]. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della medesima direttiva, tale esame deve essere effettuato su base individuale. Come indicato in precedenza, l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva qualifiche contiene un ampio elenco di elementi che vanno presi in considerazione. La Corte stessa si è pronunciata sull'esame che le

[46] Le domande reiterate possono essere trattate allo stesso modo ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8, lettera f), della direttiva procedure, se non sono già state giudicate inammissibili.

[47] Sebbene si debba anche ammettere che la loro autenticità non è stata ancora accertata.

[48] Lo stesso vale per la mancanza di documenti.

[49] Tale obbligo di valutazione deve essere assolto in cooperazione con il richiedente. Tornerò ancora sul punto in seguito.

autorità nazionali competenti devono effettuare nella sentenza del 13 marzo 2019, E [50]. In detta sentenza ha dichiarato che «[p]er quanto riguarda l'esame, da parte delle autorità nazionali competenti, del carattere probatorio o plausibile degli elementi di prova, delle dichiarazioni o delle spiegazioni (...) la valutazione individuale richiesta impone a tali autorità di tenere conto di tutti gli elementi pertinenti (...)» [51]. Nella sentenza del 7 novembre 2013, X e a. [52], la Corte aveva già affermato che «[le autorità competenti] cercano di appurare se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata, alla luce della sua situazione individuale, di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione». Essa ha inoltre dichiarato che questa valutazione dell'entità del rischio deve essere operata in tutti i casi con vigilanza e prudenza [53].

66. La procedura preliminare in caso di domanda reiterata limita i criteri da valutare a quelli previsti dall'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva procedure. Essa non prevede che lo standard di valutazione di tali criteri sia diverso da quello di una prima domanda di protezione internazionale [54].

67. Tali considerazioni – insieme a quelle enunciate dalla Corte EDU nelle sentenze Singh c. Belgio [55] e M.D. e M.A. c. Belgio [56] – possono essere applicate alla prassi del Segretario di Stato nel presente caso. Il fatto che i documenti non autenticati non siano presi in considerazione perché non sono considerati «elementi o risultanze nuovi» significa che non si procede alla valutazione individuale che tenga conto di tutti gli aspetti pertinenti. L'interpretazione che viene data all'espressione «elementi e risultanze nuovi» da parte del segretario di Stato e dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato) non solo non ha alcun fondamento nel testo, nella struttura e nell'obiettivo della direttiva procedure e della direttiva qualifiche, ma è anche contraria alle garanzie fornite dalla Carta, vale a dire quelle di cui all'articolo 19, paragrafo 2, della stessa.

68. Ne consegue che è ravvisabile una violazione dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta nei limiti in cui la prassi del Segretario di Stato impedisce all'autorità accertante di valutare individualmente se il richiedente rischi l'espulsione verso uno Stato in cui esiste un serio rischio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. Si tratta di un concetto più ristretto rispetto a quello di cui all'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva procedure, che mira a valutare se il richiedente abbia i requisiti per ottenere la protezione internazionale in uno dei casi previsti dalla direttiva qualifiche, indipendentemente dalla presenza di minaccia per la vita o l'integrità fisica del richiedente [57].

[50] C-635/17, EU:C:2019:192, punti da 63 a 69, anche se con riferimento all'articolo 5, paragrafo 2, e all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/86. Poiché anche tale direttiva fa parte del sistema europeo comune di asilo e poiché tanto l'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva qualifiche, che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 trattano in modo analogo i casi in cui mancano le necessarie prove documentali (ufficiali), non vi è motivo per cui ciò non debba applicarsi anche alla direttiva qualifiche.

[51] Punto 63.

[52] Da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punti 72 e 73, con riferimento a due «elementi» contenuti nell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2004/83.

[53] Ibidem.

[54] V. altresì nota 18 delle presenti conclusioni.

[55] Corte EDU, 2 ottobre 2012, Singh e a. c. Belgio, CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

[56] Corte EDU, 19 gennaio 2016, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912.

[57] V. articoli 9 e 15, lettera c), della direttiva qualifiche.

69. Anche dalle constatazioni della Corte EDU in M.D. e M.A. c. Belgio [58] risulta che la valutazione di «elementi o risultanze nuovi» nell'esame preliminare ai sensi dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva procedure deve essere effettuata con la stessa cura e lo stesso rigore di tutte le prove del procedimento iniziale, al fine di garantire che non si proceda a un'espulsione contraria all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta.

70. Il rispetto di questa norma nella procedura di esame preliminare è particolarmente importante perché l'articolo 42, lettera b), della direttiva procedure consente agli Stati membri di stabilire nelle norme nazionali che queste possano essere esperite sulla sola base di comunicazioni scritte. Nel caso di specie, il diritto del richiedente di spiegare la propria posizione in un colloquio personale ai sensi dell'articolo 14 della direttiva procedure dipende dall'esito positivo dell'esame preliminare.

G. Problemi di acquisizione delle prove, onere della prova e obbligo di cooperazione

71. Dalle suesposte considerazioni consegue che ogni norma o pratica di uno Stato membro che tenda a comportare una situazione in cui in un procedimento successivo non si proceda, da parte dell'autorità accertante, a un'attenta e rigorosa valutazione indipendente (individuale) degli elementi e risultanze (nuovi) è contraria all'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure. Nei limiti in cui tali elementi o risultanze riguardano prove relative al rischio di espulsione del richiedente verso uno Stato in cui potrebbe essere sottoposto a tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ciò è anche contrario all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta. Non può pertanto fare alcuna differenza se nell'ambito di tale procedura vengono prodotti originali autenticati, originali non autenticati o copie. Tutta la documentazione deve essere esaminata secondo i criteri previsti dall'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva procedure, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva qualifiche.

72. L'autorità accertante non può trarre alcuna conclusione dalla valutazione effettuata nella precedente domanda di protezione internazionale. Tale prassi vanificherebbe completamente lo scopo dell'esame preliminare, che è specifico per la procedura della domanda reiterata. Ciò è particolarmente evidente nel caso in esame. Secondo il ragionamento alla base della giurisprudenza consolidata dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato), solo i documenti autenticati saranno presi in considerazione nella domanda reiterata perché è già stato stabilito nella precedente procedura d'asilo che la domanda d'asilo non è attendibile. Di ciò si tiene conto nell'esaminare gli elementi di nuova presentazione. Nel caso in esame, tuttavia, non si deve trascurare il fatto che gran parte degli elementi di prova sono stati considerati attendibili.

73. Né possono essere diverse le norme generali sull'onere della prova o l'obbligo di cooperazione degli Stati membri, stabilite per le domande iniziali di protezione internazionale, quando si tratta della valutazione nell'esame preliminare di una domanda reiterata. Mi limiterò a riassumerle brevemente insieme alla relativa ratio.

74. Come ho detto in precedenza, l'articolo 4 della direttiva qualifiche elenca un'ampia gamma di elementi che possono essere presi in considerazione, nonché le regole su come questi elementi possono essere valutati in quanto elementi di prova. Ho già fatto riferimento al considerando 21 della direttiva procedure. Questo, come risulta, è un ulteriore riconoscimento da parte del legislatore dell'Unione del fatto che potrebbe non essere possibile per un rifugiato intraprendere

[58] Corte EDU, 19 gennaio 2016, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912.

la strada più diretta per lasciare il paese da cui deve fuggire, così come il fatto che un richiedente protezione internazionale potrebbe non essere sempre stato in grado di raccogliere tutti i documenti e gli elementi di prova che potrebbero essere utili per dimostrare il suo diritto alla protezione internazionale [59].

75. Tali difficoltà sono state riconosciute anche dalla Corte. Essa ha elaborato norme che descrivono i rispettivi obblighi del richiedente e dello Stato membro per quanto riguarda l'acquisizione delle prove. La Corte ha dichiarato che il richiedente è tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda. Spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa. Come ha osservato la Corte: «Tale obbligo di cooperazione in capo allo Stato membro implica pertanto concretamente che, se, per una qualsivoglia ragione, gli elementi forniti dal richiedente una protezione internazionale non sono esaustivi, attuali o pertinenti, è necessario che lo Stato membro interessato cooperi attivamente con il richiedente, in tale fase della procedura, per consentire di riunire tutti gli elementi atti a sostenere la domanda. Peraltro, uno Stato membro riveste una posizione più adeguata del richiedente per l'accesso a determinati tipi di documenti» [60]. Ciò dimostra che è obbligo comune del richiedente e dello Stato membro cercare le prove.

76. L'articolo 42 della direttiva procedure prevede un esame preliminare. Un risultato positivo di tale esame è la chiave di accesso a un ulteriore esame completo. Se l'ambito di ciò che deve essere esaminato è limitato, vale a dire se sono emersi o sono stati presentati elementi e risultanze nuovi e se essi aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, non vi è tuttavia alcuna indicazione che tale esame possa essere effettuato secondo standard diversi, vale a dire inferiori rispetto a quelli della procedura iniziale. Come affermato supra, l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta esclude chiaramente una pratica che aumenti il rischio di espellere una persona verso un paese in cui essa sia sottoposta alla pena di morte, alla tortura o ad altri trattamenti o pene inumani o degradanti per mancanza di un esame approfondito delle nuove prove presentate dal richiedente.

77. Su questo è importante essere chiari: uno Stato membro non può respingere *automaticamente* in quanto inammissibile una domanda di asilo reiterata, *per il semplice fatto che* la documentazione fornita a sostegno di tale domanda non è stata autenticata, con il presupposto che tale documentazione non autenticata non costituisce «elementi o risultanze nuovi». Ciò sarebbe in contrasto con l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva procedure.

78. Questo non osta tuttavia a che uno Stato membro respinga la domanda in quanto inammissibile in forza del secondo criterio contenuto nell'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva procedure, qualora una valutazione individuale degli «elementi e risultanze nuovi», che tenga conto di tutti gli aspetti pertinenti, riveli che tali documenti non autenticati non aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale. Ciò potrebbe accadere se si dovesse constatare che i documenti non autenticati sono stati fabbricati o non sono pertinenti o aggiungono poco al caso presentato nella precedente domanda di asilo non accolta. Tale valutazione comprenderà automaticamente una valutazione individuale, compreso, ad esempio, se il richiedente corra il

[59] V. altresì Corte EDU, 18 novembre 2014, M.A. c. Svizzera, CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 55 e 62.

[60] Sentenza del 22 novembre 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punti 65 e 66). Ciò è confermato dalla Guida pratica dell'EASO: valutazione delle prove, del marzo 2015, di cui gli Stati membri devono tener conto ai sensi del considerando 10 della direttiva procedure. La sezione 1.2.2.5, ad esempio, stabilisce che, per valutare il caso, il funzionario può anche dover ottenere altri elementi di prova ex officio.

rischio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, in quanto ciò costituirebbe un motivo per accedere alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera b), della direttiva qualifiche. La domanda potrebbe, ovviamente, essere respinta anche all'esito di un ulteriore esame in conformità del capo II della direttiva procedure, nonostante i criteri dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva siano soddisfatti.

V. Conclusioni

79. Alla luce delle precedenti considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sottoposte dal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale, L'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, Paesi Bassi) nel modo seguente:

1. Il mantenimento da parte dell'autorità accertante di uno Stato membro di una prassi in base alla quale i documenti originali non possono mai costituire elementi o risultanze nuovi ai fini di una domanda di asilo reiterata qualora la loro autenticità non possa essere verificata è incompatibile con l'articolo 40, paragrafo 2, 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, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, 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. Non vi è alcuna differenza tra copie di documenti o documenti provenienti da una fonte non oggettivamente verificabile presentati da un richiedente in una domanda reiterata, in quanto tutti i documenti devono essere esaminati attentamente e rigorosamente su base individuale al fine di accertare se essi aumentino in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale e per evitare che una persona, se espulsa, si trovi esposta a un rischio personale e reale di essere sottoposta a un trattamento contrario all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. L'articolo 40 della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva 2011/95 non può essere interpretato nel senso che all'autorità accertante di uno Stato membro, nella valutazione dei documenti e nel riconoscimento di valore probatorio a detti documenti, è consentito operare una distinzione tra documenti presentati in una prima domanda e documenti presentati in una domanda reiterata. Nel valutare i documenti nell'ambito di una domanda reiterata, uno Stato membro è tenuto a cooperare con il richiedente nella stessa misura della procedura iniziale.