Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 15 aprile 2021 [1]

Causa C-18/20

XY
con l'intervento di
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza, e giustizia – Politica di asilo – Domanda di protezione internazionale – Invocazione di circostanze già esistenti prima della conclusione definitiva di una precedente procedura di asilo – Normativa nazionale che esclude la presa in considerazione di fatti nuovi non presentati nell'ambito del procedimento precedente per colpa del richiedente – Direttiva 2013/32/UE – Domanda reiterata – Articolo 40, paragrafi da 1 a 4 – Articolo 42, paragrafo 2 – Ricevibilità – Norme di procedura – Termini di decadenza – Articolo 13, paragrafo 1 – Autorità della cosa giudicata – Direttiva 2005/85/CE – Articolo 34, paragrafo 2, lettera b) – Direttiva 2011/95/UE – Articolo 4, paragrafo 2»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) e verte sull'interpretazione dell'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, e dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale [2]. Le prime disposizioni prevedono in particolare le condizioni che gli Stati membri sono autorizzati a fissare perché una domanda reiterata di protezione internazionale [3] sia dichiarata irricevibile a motivo dell'autorità della cosa giudicata.

2. Tale domanda è stata proposta nell'ambito di un procedimento di ricorso in cassazione («Revision») tra XY, cittadino iracheno, e il Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Ufficio federale per il diritto degli stranieri e il diritto di asilo, Austria; in prosieguo: l'«Ufficio federale») vertente sulla legittimità di una decisione del Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria), con cui era stata dichiarata irricevibile una domanda reiterata

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU 2013, L 180, pag. 60).

[3] Come spiegato al paragrafo 26 e alla nota a piè di pagina 7 delle presenti conclusioni, una domanda reiterata è una nuova domanda di protezione internazionale presentata dopo l'adozione di una decisione definitiva su una precedente domanda di protezione internazionale.

presentata da XY in forza della legislazione austriaca a motivo dell'autorità della cosa giudicata. In sostanza, tale Tribunale ha dichiarato che il fatto asserito da XY a sostegno della sua domanda reiterata – quello di essere sempre stato omosessuale – sarebbe stato già in essere nel corso del procedimento vertente sulla sua prima domanda di protezione internazionale, senza che XY lo avesse fatto valere in occasione di tale procedimento, di modo che tale fatto non era nuovo.

3. Nella controversia principale, il giudice del rinvio è chiamato a statuire sulla legittimità di tale declaratoria di irricevibilità. Al riguardo, esso nutre dubbi quanto alla compatibilità della legislazione austriaca relativa all'autorità della cosa giudicata, che ha condotto a tale rigetto, nonché quanto alle deroghe a tale principio previste nella legislazione austriaca, che consentono di far valere fatti e prove nuovi, con le summenzionate disposizioni della direttiva 2013/32. Esso ha sollevato, al riguardo, tre questioni pregiudiziali.

4. In esito alla mia esposizione, spiegherò le ragioni per le quali ritengo, innanzitutto, che, in forza dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32, una domanda reiterata possa fondarsi su elementi e risultanze nuovi *già* esistenti al momento del procedimento vertente sulla precedente domanda di protezione internazionale, ma non invocati nell'ambito di quest'ultimo (prima questione pregiudiziale).

5. L'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 non osta poi a che l'esame nel merito di una domanda reiterata sia condotto nell'ambito di una *riapertura* del procedimento vertente sulla domanda precedente, come quella prevista nella legislazione austriaca, purché siano rispettati gli obblighi derivanti dal capo II di tale direttiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare nell'ambito della controversia principale. Inoltre, l'articolo 42, paragrafo 2, in combinato disposto, in particolare, con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, della suddetta direttiva, vieta la fissazione di termini di decadenza, come quelli previsti nella legislazione austriaca (seconda questione pregiudiziale).

6. Infine, nel caso in cui il giudice del rinvio ritenesse che la *riapertura* prevista nella legislazione austriaca non soddisfi gli obblighi derivanti dal capo II della direttiva 2013/32, di modo che occorra esaminare una domanda reiterata nell'ambito di un *nuovo procedimento* amministrativo, ritengo che l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 osti a che una condizione di assenza di colpa da parte del richiedente sia applicata nell'ambito di un nuovo procedimento del genere, a meno che tale condizione non sia prevista nella legge nazionale in maniera esplicita e rispondente ai requisiti di certezza del diritto. Salvo verifica da parte del giudice del rinvio, ciò non mi sembra che avvenga in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale (terza questione pregiudiziale).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2013/32

7. Il considerando 36 della direttiva 2013/32 è così formulato:

«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».

8. L'articolo 33, paragrafo 2, di tale direttiva, intitolato «Domande inammissibili», è del seguente tenore:

«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 [4]; o

(...)».

9. L'articolo 40 della detta direttiva, dal titolo «Domande reiterate», prevede, ai paragrafi da 1 a 4:

«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].

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

[4] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9).

probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva [2011/95], 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».

10. L'articolo 42 della stessa direttiva, intitolato «Norme procedurali», al paragrafo 2 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri possono stabilire nel diritto nazionale norme che disciplinino l'esame preliminare di cui all'articolo 40. Queste disposizioni possono, in particolare:

a) obbligare il richiedente a indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano una nuova procedura;

b) fare in modo che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale, a esclusione dei casi di cui all'articolo 40, paragrafo 6.

Queste disposizioni non rendono impossibile l'accesso del richiedente una nuova procedura, né impediscono di fatto o limitano seriamente tale accesso».

2. Direttiva 2005/85/CE

11. A decorrere dal 21 luglio 2015, la direttiva 2013/32 ha abrogato e sostituito la direttiva 2005/85/CE[5]. In quest'ultima, la disposizione corrispondente all'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 era prevista all'articolo 34, paragrafo 2. Tale disposizione era così formulata:

«Gli Stati membri possono stabilire nella legislazione nazionale norme che disciplinino l'esame preliminare di cui all'articolo 32. Queste disposizioni possono in particolare:

a) obbligare il richiedente a indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano una nuova procedura;

b) obbligare il richiedente a presentare le nuove informazioni entro un determinato termine dopo che è venuto in possesso di tale informazione;

c) fare in modo che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale.

Queste disposizioni non rendono impossibile l'accesso del richiedente asilo a una nuova procedura, né impediscono di fatto o limitano seriamente tale accesso».

[5] Direttiva 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), abrogata dall'articolo 53 della direttiva 2013/32.

3. Direttiva 2011/95

12. L'articolo 4 della direttiva 2011/95, dal titolo «Esame dei fatti e delle circostanze», ai paragrafi 1 e 2 così dispone:

«1. Gli Stati membri possono ritenere che il dichiarante 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, 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».

B. Diritto austriaco

1. Legge generale sui procedimenti amministrativi

13. Gli articoli 68 e 69 dell'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (legge generale sul procedimento amministrativo; in prosieguo: l'«AVG») così dispongono:

«Articolo 68:

(1) Le domande di interessati che, salvo le fattispecie di cui agli articoli 69 e 70, sono dirette alla modifica di una decisione non o non più impugnabile devono essere respinte in base all'autorità della cosa giudicata, qualora l'amministrazione non veda motivo per adottare un'ordinanza ai sensi dei paragrafi da 2 a 4 del presente articolo.

(...)

Riapertura del procedimento

Articolo 69:

(1) Viene accolta la domanda di un interessato diretta alla riapertura di un procedimento concluso mediante decisione, qualora tale decisione non sia o non sia più impugnabile e:

(...)

2. qualora emergano fatti o prove nuovi che, senza colpa imputabile all'interessato, non abbiano potuto essere invocati nel procedimento precedente e che, considerati isolatamente o in relazione alle altre risultanze di tale procedimento avrebbero probabilmente condotto ad una decisione dal dispositivo di tenore diverso; o

(...)

(2) La domanda di riapertura dev'essere presentata, entro un termine di due settimane, dinanzi all'amministrazione che ha emesso la decisione. Il termine decorre dal momento in cui il richiedente è venuto a conoscenza del motivo di riapertura; tuttavia, qualora tale momento sia successivo alla comunicazione orale della decisione ma anteriore alla notifica della versione scritta della decisione, il termine decorre solo a partire da tale notifica. Dopo un periodo di tre anni dall'adozione della decisione, la domanda di riapertura non può più essere presentata. Spetta al richiedente fornire la prova delle circostanze che dimostrano l'osservanza del termine di legge.

(...)».

2. Legge sulla procedura del contenzioso amministrativo

14. L'articolo 32 del Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (legge sulla procedura del contenzioso amministrativo; in prosieguo: il «VwGVG») stabilisce quanto segue:

«(1) Viene accolta la domanda di una parte diretta alla riapertura di un procedimento concluso con sentenza del giudice amministrativo, qualora

(...)

2. emergano fatti o prove nuovi che, senza colpa imputabile alla parte interessata, non abbiano potuto essere invocati nel procedimento precedente e che, considerati isolatamente o in relazione alle altre risultanze del procedimento, avrebbero probabilmente condotto ad una sentenza dal dispositivo di tenore diverso; o

(...)

(2) La domanda di riapertura dev'essere presentata, entro un termine di due settimane, dinanzi al giudice amministrativo. Il termine decorre dal momento in cui il richiedente è venuto a conoscenza del motivo di riapertura; tuttavia, qualora tale momento sia successivo alla comunicazione orale della sentenza ma anteriore alla notifica della versione scritta della sentenza, il termine decorre solo a partire da tale notifica. Dopo un periodo di tre anni dalla pronuncia della sentenza, la domanda di riapertura non può più essere presentata. Spetta al richiedente fornire la prova delle circostanze che dimostrano l'osservanza del termine di legge.

(...)».

III. Controversia principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

15. Il 18 luglio 2015, XY, cittadino iracheno di religione musulmana sciita, presentava una prima domanda di protezione internazionale. Con decisione del 29 gennaio 2018, l'Ufficio federale respingeva tale domanda. Con sentenza del 27 luglio 2018, il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) dichiarava infondato il ricorso proposto da XY contro la

decisione dell'Ufficio federale. Tale sentenza passava in giudicato [6].

16. Nel corso del procedimento amministrativo che ha portato all'adozione della decisione del 29 gennaio 2018 dell'Ufficio federale nonché dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) adito da XY, quest'ultimo motivava ripetutamente la sua domanda di protezione internazionale, in sostanza, sul fondamento della sola circostanza che egli avrebbe rischiato l'uccisione se fosse tornato in Iraq a seguito del rifiuto da parte sua di accettare l'ingiunzione delle milizie sciite di combattere per loro nonché della situazione interna in Iraq, molto grave a causa della guerra.

17. Il 4 dicembre 2018, XY presentava una domanda reiterata di protezione internazionale.

18. Nell'ambito di tale procedimento, egli sosteneva di non aver dichiarato, in occasione della prima domanda, i motivi reali per i quali chiedeva la protezione internazionale. Egli sosteneva infatti di essere stato omosessuale per tutta la sua vita, cosa vietata in Iraq e «nella sua religione», e asseriva di non aver potuto, sino a quel momento, esporre tali motivi reali in quanto temeva per la sua vita. Solo una volta giunto in Austria, grazie al sostegno di un'associazione da lui frequentata a partire almeno dal mese di giugno 2018, egli avrebbe compreso di non avere nulla da temere se avesse dichiarato la sua omosessualità.

19. Con decisione del 28 gennaio 2019, l'Ufficio federale ha in particolare considerato irricevibile la domanda reiterata di XY a motivo all'autorità della cosa giudicata, in applicazione dell'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG.

20. XY proponeva ricorso contro tale decisione dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale). Tale ricorso, nei limiti in cui vi veniva impugnato il rigetto della domanda reiterata, veniva a sua volta respinto con sentenza del 18 marzo 2019.

21. Il solo motivo per il quale il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) confermava la decisione dell'Ufficio federale è che l'omosessualità di XY sarebbe stata già in essere al momento della prima procedura di asilo e che, pur essendo consapevole della sua omosessualità, XY si era astenuto dal farla valere sin da tale prima procedura. Di conseguenza, l'autorità della cosa giudicata della decisione vertente sulla prima domanda di asilo si estenderebbe, secondo il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale), anche a tale elemento di fatto.

22. Un procedimento di ricorso in cassazione («Revision») veniva avviato dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), giudice del rinvio.

23. Nell'ambito di tale procedimento, XY contesta la declaratoria di irricevibilità della sua domanda reiterata, in particolare per il motivo che la normativa vigente in Austria al riguardo contrasterebbe con l'articolo 40 della direttiva 2013/32.

[6] XY proponeva ricorso contro la sentenza del Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) del 27 luglio 2018 dinanzi al Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale, Austria). Quest'ultimo giudice, con ordinanza del 25 settembre 2018, respingeva il ricorso e, con ordinanza del 25 ottobre 2018, a seguito di una domanda reiterata, riconosceva al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) la competenza a statuire sul ricorso. Nessun ricorso in cassazione («Revision») contro tale sentenza veniva registrato presso il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa).

24. Di conseguenza, con decisione del 18 dicembre 2019, pervenuta alla Corte il 16 gennaio 2020, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'espressione "sono emersi o sono stati adotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi" contenuta nell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva [2013/32] comprenda anche circostanze che esistevano prima della conclusione definitiva della precedente procedura di asilo.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2) Se, qualora emergano nuovi fatti o prove che lo straniero, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere nel procedimento precedente, ciò sia sufficiente per consentire al richiedente asilo di chiedere la riapertura di un precedente procedimento concluso in via definitiva.

3) Se, nel caso in cui il richiedente, per propria colpa, non abbia presentato nella precedente procedura di asilo gli argomenti relativi ai nuovi motivi dedotti, l'autorità possa rifiutare di esaminare nel merito una domanda reiterata sulla base di una norma nazionale che stabilisce un principio generalmente applicabile nella procedura amministrativa, sebbene lo Stato membro, non avendo adottato norme specifiche, non abbia recepito correttamente le disposizioni dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 e, di conseguenza, non si sia neanche avvalso espressamente della facoltà, concessa dall'articolo 40, paragrafo 4, di tale direttiva, di poter prevedere un'eccezione all'esame nel merito della domanda reiterata».

25. I governi austriaco, ceco, tedesco, francese, ungherese e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione europea, hanno depositato osservazioni scritte. Gli stessi interessati, ad eccezione del governo francese, hanno risposto ai quesiti scritti della Corte del 12 novembre 2020.

IV. Analisi

26. Una «domanda reiterata» è definita come un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una precedente domanda di protezione internazionale[7]. Come precisato nell'introduzione delle presenti conclusioni, le condizioni che gli Stati membri sono autorizzati a fissare perché una domanda reiterata sia dichiarata irricevibile in base all'autorità della cosa giudicata sono previste all'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 2013/32.

27. Risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che il legislatore austriaco non ha adottato norme speciali di attuazione dell'articolo 40 della direttiva 2013/32. Vanno pertanto applicate le disposizioni generali della legislazione austriaca che disciplinano il procedimento

[7] V. articolo 2, lettera q), della direttiva 2013/32, che definisce la nozione di «domanda reiterata» come «un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda e nel caso in cui l'autorità accertante abbia respinto la domanda in seguito al suo ritiro implicito ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1». La nozione di «decisione definitiva», figurante in questa definizione, è definita all'articolo 2, lettera e), come «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».

amministrativo, al fine di valutare se una domanda di protezione reiterata sia irricevibile a motivo dell'autorità della cosa giudicata [8]. Con le sue tre questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio intende, sostanzialmente, stabilire se la direttiva 2013/32 osti a detta legislazione austriaca.

28. Al fine di rispondere alle questioni sollevate, ritengo utile, innanzitutto, spiegare la legislazione austriaca controversa, così come da me compresa sulla base della domanda di pronuncia pregiudiziale nonché delle precisazioni fornite dal governo austriaco al riguardo.

A. Sulla legislazione austriaca controversa

29. Le disposizioni austriache da applicare al fine di valutare se una domanda reiterata debba essere respinta in quanto irricevibile a motivo dell'autorità della cosa giudicata sono, da un lato, l'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG e, dall'altro, l'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, e paragrafo 2, della stessa legge. Tali disposizioni si applicano nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Disposizioni analoghe si applicano nell'ambito dei procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi [9].

30. Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG, le domande di interessati che siano dirette alla modifica di una decisione che non è o non è più impugnabile debbono essere respinte a motivo dell'autorità della cosa giudicata. Una deroga a tale principio è prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG. Così, al fine di permettere la presa in considerazione di fatti e di prove che, pur esistendo già alla data della decisione definitiva non siano però stati invocati, senza colpa da parte dell'interessato, tale disposizione prevede, alle condizioni ivi menzionate e a quelle di cui all'articolo 69, paragrafo 2, dell'AVG, una riapertura del procedimento già concluso. Tale riapertura del procedimento concluso permette quindi di escludere l'autorità della cosa giudicata.

31. Qualora tali disposizioni siano applicate nell'ambito delle domande reiterate, ne risultano due aspetti rilevanti ai fini della presente causa.

32. *In primo luogo*, per determinare se una domanda reiterata sia irricevibile a motivo dell'autorità della cosa giudicata ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG, è importante stabilire se tale domanda reiterata si fondi su fatti o prove già esistenti *prima* della conclusione del procedimento vertente sulla domanda precedente (detti «nova reperta» nel diritto austriaco) o su fatti o prove sorti solo *dopo* la conclusione del primo procedimento (detti «nova producta» nel diritto austriaco).

33. Infatti, una domanda reiterata fondata su fatti o prove sorti solo *dopo* la conclusione del procedimento vertente sulla prima domanda di asilo («nova producta») non è interessata dall'autorità della cosa giudicata ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG. Fatti e prove del genere non sono coperti dalla decisione vertente sulla domanda precedente e possono quindi essere invocati nell'ambito di un nuovo procedimento in quanto nuova causa.

[8] Il governo austriaco ha precisato che il legislatore austriaco aveva ritenuto che non fosse necessario adottare disposizioni specifiche per la trattazione delle domande reiterate di protezione internazionale, dato che le norme austriache relative al procedimento amministrativo prevedevano misure che consentivano di soddisfare le prescrizioni dell'articolo 40 della direttiva 2013/32.

[9] Secondo il giudice del rinvio, nell'ambito dei procedimenti dinanzi ai giudici amministrativi, l'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG si applica per analogia, mentre una disposizione analoga all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, e paragrafo 2, dell'AVG è prevista all'articolo 32, paragrafo 1, punto 2, e paragrafo 2, del VwGVG, citato al paragrafo 14 delle presenti conclusioni. Nell'esame che segue farò riferimento, per scrupolo di chiarezza, alle sole disposizioni dell'AVG.

34. Per contro, fatti o prove esistenti già *prima* della conclusione del procedimento vertente sulla prima domanda («nova reperta») sono, in linea di principio, coperti dall'autorità della cosa giudicata ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, dell'AVG, siano essi stati invocati o meno nell'ambito di tale procedimento. Tuttavia, fatti o prove nuovi che, pur esistendo già nel corso del suddetto procedimento, non siano stati però invocati dal richiedente, senza colpa da parte di quest'ultimo, nell'ambito dello stesso procedimento, possono essere fatti valere nell'ambito di una riapertura del procedimento anteriore, purché siano soddisfatte le condizioni previste all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, e paragrafo 2, dell'AVG.

35. *In secondo luogo*, da quanto precede risulta una differenza nelle vie che permettono di far valere elementi o risultanze nuovi a seconda che la domanda reiterata si fondi su «nova producta» o su «nova reperta». Così, per una domanda reiterata fondata su «nova producta», l'esame della domanda reiterata si svolge nell'ambito di un *nuovo procedimento* amministrativo. Per contro, per una domanda reiterata fondata su «nova reperta», la domanda reiterata sarà esaminata, purché ricevibile in conformità delle condizioni di cui all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, e paragrafo 2, dell'AVG, nell'ambito di una *riapertura* del primo procedimento.

36. È alla luce di questi due aspetti della legislazione austriaca che occorre rispondere alle questioni pregiudiziali.

B. Sull'interpretazione dell'espressione «sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi», contenuta nell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 (prima questione pregiudiziale)

37. Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'espressione «sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi», contenuta nell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32, debba essere interpretata nel senso che essa comprende soltanto elementi o risultanze sorti solo *dopo* la conclusione definitiva del procedimento vertente sulla domanda di asilo precedente, o se tale nozione si estenda anche a elementi o risultanze *già* esistenti prima della conclusione definitiva di tale procedimento, ma non invocati dal richiedente nell'ambito di quest'ultimo.

38. Innanzitutto, rilevo che l'articolo 40 della direttiva 2013/32 istituisce una procedura di esame in due fasi. Così, in forza dell'articolo 40, paragrafo 2, di tale direttiva, la domanda reiterata è innanzitutto soggetta ad un esame preliminare diretto a determinare se essa sia ricevibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della suddetta direttiva, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della stessa direttiva.

39. Tale esame preliminare consiste nel determinare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi che aumentino in maniera significativa la probabilità che tale richiedente soddisfi i requisiti previsti per aver diritto allo status di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95. Qualora la domanda reiterata sia ricevibile in forza di tale valutazione, essa è poi soggetta, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, ad un esame nel merito al fine di stabilire se la domanda di protezione internazionale debba effettivamente essere accolta in forza della direttiva 2011/95.

40. È quindi nel contesto di questo primo esame di ricevibilità che l'espressione «sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi» è contenuta nell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32. Infatti, qualora la domanda reiterata non contenga alcuna risultanza o elemento nuovo, essa è considerata irricevibile in forza del principio dell'autorità della

cosa giudicata. Questo punto è precisato al considerando 36 di tale direttiva, che prevede che, qualora il richiedente presenti una domanda reiterata senza addurre prove o argomenti nuovi, sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completo e gli Stati membri dovrebbero quindi poter respingere una domanda in quanto inammissibile conformemente al principio della cosa giudicata [10].

41. È pertanto alla luce del principio dell'autorità della cosa giudicata che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio intende sostanzialmente stabilire se, in forza della direttiva 2013/32, una domanda reiterata sia considerata ricevibile solo se fondata su risultanze o elementi sorti *dopo* la conclusione del primo procedimento. Infatti, se così fosse, ne conseguirebbe che la direttiva 2013/32 non osterebbe alla legislazione austriaca in questione e, pertanto, alla declaratoria di irricevibilità controversa nel procedimento principale. Così, come spiegato al paragrafo 33 delle presenti conclusioni, la legislazione austriaca controversa non contiene alcuna limitazione della ricevibilità delle domande reiterate fondate su risultanze ed elementi sorti solo *dopo* la conclusione del primo procedimento («nova producta»). Dal momento che il fatto asserito da XY a sostegno della sua domanda reiterata – il fatto di essere stato sempre omosessuale – era già esistente nel corso del procedimento vertente sulla sua prima domanda di protezione internazionale, senza essere stato invocato da XY nell'ambito di tale procedimento, tale situazione non sarebbe pertanto interessata dalla direttiva 2013/32.

42. A mio modo di vedere, così come per tutte le parti interessate ad eccezione del governo ungherese, non vi è alcun dubbio che l'espressione «sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi», contenuta all'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32, comprenda elementi e risultanze esistenti *già* prima della conclusione definitiva della procedura di asilo precedente, ma non invocati dal richiedente nell'ambito di quest'ultima, di modo che una domanda reiterata, come quella di XY, fondata su elementi e risultanze del genere, può essere ricevibile.

43. Infatti, da un lato, la formulazione dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 va in questo senso. Così, esso non opera alcuna distinzione a seconda del momento in cui sono «sorti» le risultanze o gli elementi ulteriormente addotti. Per contro, tali disposizioni utilizzano l'espressione ampia «sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi», il che può ricomprendere, secondo il senso corrente di tale espressione, sia elementi e risultanze nuovi sorti *dopo* la decisione definitiva vertente sulla domanda precedente, sia elementi o risultanze *già* esistenti nel corso del procedimento vertente sulla domanda precedente, ma non invocati dal richiedente nell'ambito di quest'ultimo.

44. Dall'altro lato, tale interpretazione è particolarmente chiara alla luce dell'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32. Infatti, tale disposizione permette agli Stati membri di introdurre nella loro legislazione nazionale una disposizione che preveda che la domanda reiterata è ricevibile solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel primo procedimento, gli elementi e le risultanze nuovi ai sensi dei paragrafi 2 e 3 di tale articolo 40. Orbene non può essere contestata ad un richiedente la colpa di non aver invocato elementi non ancora esistenti all'epoca del primo procedimento. Pertanto, gli elementi o le risultanze nuovi a cui fa riferimento il suddetto articolo 40, paragrafo 4, dovrebbero necessariamente includere

[10] Così, la Corte ha riconosciuto l'importanza che riveste, sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali, il principio dell'intangibilità del giudicato. Infatti, al fine di garantire tanto la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici quanto una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento dei mezzi di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per tali ricorsi non possano più essere rimesse in discussione [v. sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 52)].

quelli già esistenti prima della conclusione definitiva del primo procedimento. Quest'ultima disposizione presuppone, in altri termini, che gli elementi e le risultanze nuovi ai sensi dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 40 esistessero già nel corso della prima procedura di asilo.

45. In forza di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione pregiudiziale nel senso che l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 ricomprende anche elementi o risultanze già esistenti nel corso del procedimento vertente sulla domanda precedente, ma non invocati dal richiedente nell'ambito di quest'ultimo.

46. Alla luce del paragrafo 41 delle presenti conclusioni, questa risposta non permette di determinare se la direttiva 2013/32 osti alla normativa austriaca in questione. Ne consegue che occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale, proposta nell'ipotesi di detta risposta.

C. Sull'interpretazione dell'articolo 40, paragrafo 3, e dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 (seconda questione pregiudiziale)

47. Come ho spiegato ai paragrafi 38 e 39 delle presenti conclusioni, l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 istituisce una procedura di esame in due fasi: un esame preliminare diretto a determinare se la domanda reiterata sia ricevibile e, se del caso, un esame nel merito al fine di determinare se tale domanda reiterata debba effettivamente essere accolta ai sensi della direttiva 2011/95. La seconda questione pregiudiziale verte in particolare su questa seconda fase dell'esame. Con tale questione, il giudice del rinvio chiede quindi, in sostanza, se occorra interpretare l'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 [11] nel senso che l'esame nel merito di una domanda reiterata di cui a tale disposizione può avvenire nell'ambito di una *riapertura* del procedimento vertente sulla precedente domanda di protezione internazionale, o se la suddetta disposizione richieda l'avvio di un *nuovo procedimento* a tal fine.

48. La seconda questione pregiudiziale viene proposta alla luce del fatto che, come ho spiegato al paragrafo 35 delle presenti conclusioni, nel diritto austriaco, solo quando una domanda reiterata è fondata su «nova producta» l'esame nel merito di tale domanda viene operato nell'ambito di un *nuovo procedimento* amministrativo. Quindi, nel caso di una domanda reiterata fondata su «nova reperta», l'esame nel merito è operato nell'ambito di una *riapertura* del primo procedimento. Nella controversia principale, XY asserisce che tale riapertura sarebbe in contrasto con la direttiva 2013/32. Con la sua questione, il giudice del rinvio intende pertanto sostanzialmente stabilire se una *riapertura* del procedimento precedente, quale prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG, sia conforme all'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32.

49. A mio parere, per determinare la compatibilità di tale riapertura con la direttiva 2013/32, è necessario procedere ad una valutazione non soltanto della compatibilità di tale riapertura con l'articolo 40, paragrafo 3, di tale direttiva (sezione 1), ma anche della compatibilità delle condizioni applicabili in sede di esame di ricevibilità, affinché la detta riapertura si concretizzi, con gli obblighi derivanti dalla direttiva 2013/32 su questo punto [12] (sezione 2).

[11] La questione pregiudiziale, quale formulata dal giudice del rinvio, non rinvia ad alcuna disposizione del diritto dell'Unione. Risulta tuttavia dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che il giudice del rinvio si pone il problema dell'interpretazione dell'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32.

[12] Come spiegherò, per quest'ultimo esame si tratta di una valutazione della compatibilità, da un lato, con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, in combinato disposto con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, e, dall'altro, con l'articolo 42, paragrafo 2, di tale direttiva. Secondo una giurisprudenza costante, la Corte, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, può prendere in considerazione disposizioni dal diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella formulazione della sua questione. V., in particolare, sentenze del 27 marzo 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, punto 10), dell'8 novembre 2007, ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, punto 38), e del 7 marzo 2017, X e X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punto 39).

1. Sull'esame nel merito

50. Per quanto riguarda l'esame nel merito di una domanda reiterata, occorre determinare se la direttiva 2013/32 richieda l'avvio di un *nuovo procedimento* a tal fine, o se basti una *riapertura*, come quella prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG.

51. Ritengo che la direttiva 2013/32 non richieda in linea di principio alcun procedimento specifico per l'esame nel merito di una domanda reiterata.

52. Certo, è vero, come afferma il governo dei Paesi Bassi, che l'articolo 42, paragrafo 2, di tale direttiva menziona specificamente «una nuova procedura» per l'esame nel merito di una domanda reiterata. Tuttavia, nessuna disposizione della suddetta direttiva definisce cosa debba intendersi per «una nuova procedura». Per contro, la portata di tale espressione può, a mio parere, essere dedotta dall'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, dato che quest'ultima disposizione prescrive che l'esame nel merito della domanda reiterata sia proseguito a norma del capo II di tale direttiva.

53. In sostanza, tale capo II enuncia principi base e garanzie fondamentali che gli Stati membri devono rispettare nell'esame delle domande di protezione internazionale. Consegue quindi dall'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 che il procedimento nazionale relativo all'esame nel merito della domanda reiterata deve garantire la presa in considerazione di tali garanzie e principi.

54. Oltre a detto obbligo, tale direttiva non impone agli Stati membri un procedimento specifico a tal fine. Gli Stati membri dispongono allora di un margine di discrezionalità e possono recepire l'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, alla luce delle specificità del loro diritto nazionale [13].

55. Come asserisce giustamente la Commissione, la direttiva 2013/32 non osta pertanto, in linea di principio, a che, da un lato, il legislatore nazionale preveda un nuovo procedimento amministrativo per le domande reiterate fondate su elementi o risultanze nuovi sorti solo *dopo* la conclusione definitiva del primo procedimento e a che, dall'altro, esso preveda la riapertura del primo procedimento concluso per le domande reiterate con cui vengono invocati elementi o risultanze *già* esistenti al momento del primo procedimento, ma non addotti nell'ambito di quest'ultimo.

56. Ciò permesso, la questione che si pone poi è quella di stabilire se una riapertura, come quella prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG, sia conforme agli obblighi derivanti dal capo II della direttiva 2013/32.

57. Il fascicolo a disposizione della Corte non contiene informazioni sufficienti quanto alle modalità del procedimento di riapertura su questo punto e non permette quindi di procedere a tale valutazione, che spetta, in ogni caso, al giudice del rinvio.

58. Constato tuttavia che dalla domanda di pronuncia pregiudiziale sembra emergere che il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla compatibilità della riapertura prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG con i principi e le garanzie di cui al capo II della direttiva 2013/32. Più in particolare, esso rileva che lo status giuridico di uno straniero che abbia presentato una

[13] V., in questo senso, sentenza del 28 luglio 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punto 29).

domanda di protezione internazionale, quand'anche si tratti di una domanda reiterata, è diverso dallo status giuridico di uno straniero che chieda la riapertura di un procedimento già concluso, ad esempio per quanto riguarda la protezione temporanea contro l'allontanamento in pendenza del procedimento.

59. Il modo in cui va compresa tale constatazione può suscitare un dubbio. A mio modo di vedere, la differenza di status giuridico menzionata dal giudice del rinvio può essere intesa come riguardante la differenza derivante dal diritto austriaco a seconda che una domanda reiterata si fondi su «nova reperta» o su «nova producta» e quindi come indicativa del fatto che un richiedente che ha presentato una domanda reiterata rientrante in quest'ultima categoria è soggetto a norme più favorevoli di quello che ha presentato una domanda reiterata rientrante nella prima categoria.

60. Se questa interpretazione è corretta, rilevo che il capo II della direttiva 2013/32 non osterebbe necessariamente a una siffatta differenza di status giuridico. Infatti, da una parte, in forza dell'articolo 5 di tale direttiva, nulla osta a che gli Stati membri prevedano norme più favorevoli di quelle derivanti dalla direttiva 2013/32, purché dette norme siano compatibili con tale direttiva. Per quanto riguarda, dall'altra parte, la protezione del richiedente contro l'allontanamento in pendenza dell'esame di una domanda reiterata, il capo II della direttiva 2013/32 permette infatti agli Stati membri di prevedere una protezione meno ampia per tale richiedente rispetto a quella prevista per un richiedente che abbia presentato una prima domanda di protezione internazionale [14].

61. Pertanto, se il diritto austriaco prevede norme più favorevoli per domande reiterate fondate su «nova producta» rispetto a quelle previste dalla direttiva 2013/32 per le domande reiterate, tale direttiva non osta quindi ad una siffatta normativa, purché quest'ultima, per quanto riguarda le domande reiterate fondate su «nova reperta», rispetti (anche) gli obblighi (minimi) derivanti dal capo II della direttiva 2013/32.

62. Inoltre, il governo austriaco ha precisato al riguardo, nella sua risposta ad un quesito della Corte, che, quando una domanda reiterata viene esaminata nel merito nell'ambito di una riapertura, la decisione amministrativa che ha posto fine al procedimento o la corrispondente decisione contenziosa è privata di ogni effetto, il procedimento è riaperto nella fase anteriore all'adozione di tale decisione amministrativa o contenziosa giurisdizionale e si svolge nuovamente, di modo che i nuovi argomenti formano oggetto di un esame completo di merito. Non vi sarebbe pertanto alcuna differenza a seconda che gli elementi o i fatti nuovi siano già stati invocati prima della conclusione del primo procedimento o soltanto dopo tale data. Le garanzie e i principi previsti al capo II della direttiva 2013/32 sarebbero integralmente rispettati sia nel nuovo (secondo) procedimento sia nel (primo) procedimento riaperto.

63. Alla luce, in particolare, di tale risposta, sembra quindi che la riapertura prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG sia conforme agli obblighi di cui al capo II della direttiva 2013/32. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga.

[14] Così, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, un richiedente che abbia presentato una prima domanda di protezione internazionale è, in linea di principio, autorizzato a restare nello Stato membro sino a quando l'autorità responsabile non si sia pronunciata sulla sua domanda. Tuttavia, relativamente ad un richiedente che abbia presentato una domanda di protezione internazionale reiterata, l'articolo 41, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, di tale direttiva, permette agli Stati membri, alle condizioni da esso previste, di derogare a tale regola prevista all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32.

2. Sull'esame di ricevibilità

64. La direttiva 2013/32 fissa in maniera esaustiva le condizioni di ricevibilità che gli Stati membri sono autorizzati a fissare per una domanda reiterata [15]. Tali condizioni sono quelle da me citate ai paragrafi 38, 39 e 44 delle presenti conclusioni e che sono previste all'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, in combinato disposto con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva. Alle suddette condizioni si aggiunge l'articolo 42, paragrafo 2, di detta direttiva, che prevede norme procedurali che gli Stati membri possono stabilire nell'esame di ricevibilità della domanda reiterata.

65. Come ho spiegato al paragrafo 34 delle presenti conclusioni, le condizioni di ricevibilità previste nel diritto austriaco sono fissate all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, e paragrafo 2, dell'AVG. Il paragrafo 1, punto 2, di tale articolo dispone che un procedimento concluso dev'essere riaperto qualora emergano fatti o prove nuovi, che, senza colpa imputabile all'interessato, non abbiano potuto essere invocati nel procedimento precedente e che, considerati isolatamente o in relazione alle altre risultanze di tale procedimento, avrebbero probabilmente condotto ad una decisione dal dispositivo di tenore diverso. A norma del paragrafo 2 del suddetto articolo, una domanda di riapertura dev'essere presentata entro un termine di due settimane dal momento in cui il richiedente è venuto a conoscenza del motivo di riapertura e, dopo un periodo di tre anni dall'adozione della decisione amministrativa definitiva, una domanda di riapertura non può più essere presentata.

66. La disposizione austriaca interessata contiene quindi, in sostanza, tre condizioni: i) la condizione della probabilità di una modifica dell'esito del primo procedimento concluso tenendo conto di tali elementi o risultanze nuovi, ii) l'assenza di colpa da parte del richiedente, e iii) i termini di decadenza.

67. Per quanto riguarda la compatibilità di tali condizioni con la direttiva 2013/32, le prime due appaiono sicuramente compatibili con le condizioni di ricevibilità previste all'articolo 40 di tale direttiva.

68. Così, la prima condizione della disposizione nazionale sembra corrispondere a quella enunciata all'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, e cioè che gli elementi e le risultanze nuovi aumentino in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale. Quanto alla seconda condizione della disposizione nazionale, essa sembra corrispondere all'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32, ai sensi del quale gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame nel merito solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, gli elementi o le risultanze nuovi [16].

69. Relativamente alla terza condizione dell'articolo 69 dell'AVG, e cioè i termini di decadenza, essa forma tuttavia oggetto di dubbi, e ciò alla luce dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, anziché alla luce dell'articolo 40 di tale direttiva.

[15] Questo punto discende, in sostanza, dall'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, in cui è previsto che gli Stati membri possono considerare irricevibile una domanda reiterata soltanto nella situazione considerata da tale disposizione, che va letta congiuntamente alle condizioni di ricevibilità di cui all'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, di tale direttiva. V., nello stesso senso, conclusioni dell'avvocato generale Hogan nella causa LH (Elementi o risultanze nuovi) (C-921/19, EU:C:2021:117, paragrafo 33).

[16] Come spiegherò ai paragrafi da 93 a 101 delle presenti conclusioni, l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 costituisce una disposizione facoltativa, di modo che occorre recepirla nell'ordinamento nazionale al fine di poter applicare la condizione di assenza di colpa ivi prevista. Al riguardo, conformemente ad una giurisprudenza costante, il recepimento di una tale disposizione di una direttiva non richiede necessariamente l'adozione di nuove disposizioni, qualora il diritto nazionale contenga già una norma corrispondente a tale disposizione [v., in tal senso, sentenza del 23 marzo 1995, Commissione/Grecia (C-365/93, EU:C:1995:76, punto 9 e giurisprudenza citata)], il che avviene nel caso di specie secondo il governo austriaco (v. nota a piè di pagina 8 delle presenti conclusioni).

70. Infatti, in linea di principio, i termini di decadenza possono essere considerati sia una condizione di ricevibilità, di cui occorre valutare la compatibilità riguardo al detto articolo 40, sia una norma procedurale, di cui occorre valutare la compatibilità riguardo all'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 che prevede norme di procedura che gli Stati membri sono autorizzati a stabilire nell'esame di ricevibilità.

71. A mio parere, il punto di partenza per la valutazione di tale condizione è l'articolo 40 di tale direttiva. L'interpretazione di tale disposizione è chiara dato che essa prevede condizioni di ricevibilità esaustive [17] e non contiene alcuna condizione quanto alla fissazione dei termini di decadenza. Sembra quindi, a prima vista, che la terza condizione prevista nella legislazione austriaca sia in contrasto con la direttiva 2013/32.

72. Tuttavia, è altresì importante esaminare tale terza condizione alla luce dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 per determinare se tale disposizione autorizzi effettivamente gli Stati membri a fissare termini di decadenza, come asseriscono, in sostanza, i governi austriaco e tedesco.

73. Innanzitutto, ammetto che, in base ad un'interpretazione letterale, l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 potrebbe far pensare che esso permetta la fissazione di termini di decadenza.

74. Infatti, il primo comma di tale disposizione prevede che gli Stati membri possono stabilire, nella loro legislazione nazionale, norme vertenti sull'esame preliminare effettuato ai sensi dell'articolo 40 della direttiva 2013/32 ed esso menziona, in maniera non esaustiva, due esempi di norme che gli Stati membri possono prevedere al riguardo [18]. Inoltre, il secondo comma dell'articolo 42, paragrafo 2, di tale direttiva prevede che gli Stati membri non devono rendere impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura né impedire di fatto o limitare seriamente tale accesso. La formulazione dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 lascia quindi un margine di discrezionalità agli Stati membri per la fissazione di norme procedurali [19].

75. Una volta precisato ciò, constato tuttavia che, come giustamente rileva la Commissione, la genesi dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 – nonché il contesto in cui si inserisce tale disposizione rispetto alla direttiva precedente – indica chiaramente che il legislatore dell'Unione non ha inteso dare agli Stati membri la possibilità di subordinare la ricevibilità delle domande reiterate all'osservanza di un termine.

[17] V. paragrafo 64 e nota a piè di pagina 15 delle presenti conclusioni.

[18] Ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/32, gli Stati membri possono obbligare il richiedente a indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano una nuova procedura. Ai sensi della lettera b) di tale disposizione, gli Stati membri possono fare in modo che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte presentate e non comporti alcun colloquio personale, ad esclusione dei casi di cui all'articolo 40, paragrafo 6, della direttiva 2013/32.

[19] Ciò premesso, contrariamente a quanto asserisce in sostanza il governo tedesco, non ritengo che l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 esprima il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, di modo che discenderebbe da tale disposizione che sia lasciato agli Stati membri, in base alla loro autonomia procedurale, il compito di fissare termini di decadenza, salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. Infatti, benché la formulazione dell'articolo 42, paragrafo 2, secondo comma, di tale direttiva possa assomigliare a quella del principio di autonomia procedurale degli Stati membri, tale disposizione si inserisce tuttavia in un contesto diverso: tale principio di applica così in materia di modalità procedurali *dei ricorsi giurisdizionali* intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione [v., a mo' d'esempio, sentenza del 18 marzo 2010, Alassini e a. (da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 47)], mentre l'articolo 42, paragrafo 2, della suddetta direttiva riguarda *una fase ben anteriore*, e cioè l'esame (preliminare) di una domanda reiterata da parte dell'autorità amministrativa competente.

76. Infatti, tale possibilità era prevista dalla disposizione che ha preceduto l'articolo 42, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2013/32, e cioè l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2005/85. Quest'ultima disposizione autorizzava quindi esplicitamente gli Stati membri a fissare un termine per la presentazione delle risultanze o degli elementi nuovi, a partire dal momento in cui il richiedente aveva ottenuto tali informazioni. Orbene, detta disposizione non è stata riprodotta all'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 e, così facendo, il legislatore ha inteso eliminare tale possibilità. Ciò discende chiaramente dai lavori preparatori della direttiva 2013/32.

77. Da una parte, risulta da un documento allegato alla proposta iniziale della direttiva 2013/32, nel quale la Commissione ha esposto le sue ragioni per la modifica interessata, che la disposizione anteriore che permetteva agli Stati membri di fissare un termine di decadenza, e cioè l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2005/85, sarebbe stata soppressa per evitare un eventuale attrito con il principio di non-refoulement [20].

78. Dall'altra parte, mi pare che il legislatore dell'Unione – in occasione della trattativa in sede legislativa concernente la direttiva 2013/32 – abbia esplicitamente respinto l'introduzione di tale possibilità nella suddetta direttiva. Infatti, le delegazioni tedesca, francese e del Regno Unito del Consiglio dell'Unione europea hanno proposto di includere una possibilità del genere in quanto ciò avrebbe permesso di contrastare meglio domande reiterate illegittime [21]. Orbene, tale proposta non ha condotto ad una modifica della disposizione quale proposta dalla Commissione.

79. A mio parere, tale interpretazione derivante dalla genesi dell'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 è altresì corroborata dal contesto in cui tale disposizione si inserisce. Infatti, come ho spiegato al paragrafo 71 delle presenti conclusioni, l'articolo 40, in combinato disposto con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, va già nel senso della detta interpretazione, e lo stesso vale per l'articolo 41, paragrafo 1, della suddetta direttiva.

80. Pertanto, come ho spiegato nella nota a piè di pagina 14 delle presenti conclusioni, l'articolo 41, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 riguarda le situazioni nelle quali gli Stati membri possono derogare al diritto del richiedente di restare sul territorio dello Stato membro interessato nel corso dell'esame della sua domanda reiterata. Al riguardo, risulta in sostanza dall'articolo 41, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, di tale direttiva, che, benché esista il rischio che una domanda reiterata sia presentata per motivi illegittimi, gli Stati membri

[20] V. motivazione del Consiglio, posizione comune adottata dal Consiglio ai fini dell'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di una direttiva relativa a norme minime riguardanti la procedura di concessione e di revoca della protezione internazionale negli Stati membri, del 23 ottobre 2009, 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, dossier interinstitutionnel 2009/0164 (COD). Nella proposta iniziale della direttiva 2013/32, il contenuto dell'articolo 42 della direttiva 2013/32 era previsto all'articolo 36. Riguardo a quest'ultima disposizione, risulta dall'allegato di cui sopra che «[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rule sapplicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement (...)» ([d]ue modifiche vengono proposte per quanto riguarda le norme procedurali applicabili in una procedura di esame preliminare. In primo luogo, la disposizione facoltativa che consente agli Stati membri di richiedere la presentazione delle nuove informazioni entro un determinato termine è soppressa per evitare un possibile attrito con il principio di non-refoulement (…). Traduzione libera). Così come comprendo questo punto, poiché le condizioni necessarie per ottenere la qualifica di beneficiario di protezione internazionale previste alla direttiva 2011/95 si basano sul principio di non-refoulement (v. considerando 3 e articolo 21 di tale direttiva), la Commissione intendeva evitare la situazione in cui una domanda reiterata fosse respinta per il solo motivo di non essere stata presentata entro un determinato termine, mentre essa poteva in realtà soddisfare i requisiti necessari per avere diritto allo status di beneficiario di protezione internazionale previsti dalla direttiva 2011/95.

[21] Contributo comune delle delegazioni tedesca, francese e del Regno Unito riguardante le proposte di direttiva recanti norme per l'accoglienza dei richiedenti asilo e procedure di asilo, del 27 giugno 2011, 12168/11, ASILE 54. Al punto II.2 di tale contributo, dette delegazioni si dicevano preoccupate per il problema delle domande reiterate illegittime. A tal fine, esse sostengono che la direttiva 2013/32 deve contenere disposizioni che diano «agli Stati membri gli strumenti per rispondere meglio e più rapidamente agli sviamenti di procedura legati a domande di riesame illegittime, ad esempio permettendo di fissare un termine ai richiedenti asilo per la presentazione di nuovi elementi».

possono derogare al diritto del richiedente di restare sul loro territorio *solo se ciò non comporta un «refoulement» diretto o indiretto*. Mi sembra ragionevole dedurne che, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 2, della suddetta direttiva, il solo fatto che una domanda reiterata non sia stata presentata entro un determinato termine non può, a fortiori, giustificare il rigetto di tale domanda alla luce del rischio di una violazione di questo stesso principio di non-refoulement.

81. Pertanto, anche se sarebbe auspicabile che il divieto di fissare un termine di decadenza risultasse in maniera più chiara dalla direttiva 2013/32, non si può sostenere che spetti agli Stati membri introdurre termini del genere. Infatti, il legislatore dell'Unione ha operato una scelta deliberata considerando che il ricorso a termini del genere poteva rimettere in discussione il principio di non-refoulement, che costituisce un principio fondamentale in tale direttiva [22], e che tale principio fondamentale doveva prevalere a causa di tale rischio.

82. Ne consegue che occorre interpretare l'articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, e con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, nel senso che esso vieta la fissazione di termini di decadenza in quanto tali. Occorre pertanto lasciare disapplicati tali termini. Nella controversia principale, la domanda reiterata presentata da XY non è stata tuttavia respinta in considerazione di detti termini, ma per il solo motivo dell'autorità della cosa giudicata.

83. In forza di tutto quanto precede, si deve rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 dev'essere interpretato nel senso che non richiede un procedimento specifico per l'esame nel merito delle domande reiterate, purché il procedimento nazionale, ivi compresa la riapertura del procedimento vertente sulla precedente domanda di protezione, sia conforme agli obblighi previsti al capo II di tale direttiva, circostanza che spetta al giudice del rinvio – nell'ambito della controversia principale – verificare. Inoltre, l'articolo 42, paragrafo 2, della suddetta direttiva, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, e con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della stessa direttiva dev'essere interpretato nel senso che osta alla fissazione di termini di decadenza.

D. Sull'interpretazione dell'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 (terza questione pregiudiziale)

84. Alla luce della risposta che propongo di dare alla seconda questione pregiudiziale, mi sembra che non sia necessario rispondere alla terza questione pregiudiziale.

85. Infatti, quest'ultima questione viene sollevata nell'ipotesi in cui dalla risposta alla seconda questione risultasse che la *riapertura* prevista nel diritto austriaco non soddisfa gli obblighi derivanti dalla direttiva 2013/32, di modo che occorrerebbe esaminare tutte le domande reiterate presentate in Austria nell'ambito di un *nuovo procedimento* amministrativo. Orbene, come ho già esposto, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, una *riapertura* è possibile e, di conseguenza, non ritengo che occorra rispondere in tal senso alla seconda questione pregiudiziale [23].

[22] V., in questo senso, considerando 3 della direttiva 2013/32.

[23] Vero è che a mio parere l'articolo 42, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, e con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 osta ai termini di decadenza previsti dalla legislazione austriaca. Tuttavia, come precisato al paragrafo 82 delle presenti conclusioni, la legislazione austriaca può essere resa conforme alla direttiva 2013/32 lasciando disapplicati tali termini.

86. È quindi solo per il caso in cui il giudice del rinvio non confermasse la mia ipotesi relativa al diritto austriaco su questo punto, o per il caso in cui la Corte non dovesse aderire alla mia interpretazione della direttiva 2013/32, che risponderò alla terza questione pregiudiziale.

87. Con tale questione, il giudice del rinvio chiede se, qualora il richiedente asilo, per propria colpa, non abbia presentato nella precedente procedura di asilo gli argomenti relativi alle nuove ragioni dedotte, l'amministrazione possa rifiutare di esaminare nel merito una domanda reiterata sul fondamento di una disposizione nazionale che sancisce un principio generalmente applicabile nel procedimento amministrativo sebbene lo Stato membro, non avendo adottato norme specifiche, non abbia recepito correttamente le disposizioni dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 e, di conseguenza, non si sia neanche avvalso espressamente della facoltà, ad esso conferita dall'articolo 40, paragrafo 4, di tale direttiva, di non sottoporre ad ulteriore esame nel merito la domanda reiterata.

88. Il contesto in cui si inserisce tale questione, a mio modo di vedere, è il seguente: come ho spiegato nelle presenti conclusioni, l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 permette agli Stati membri di introdurre nella loro legislazione nazionale una disposizione a norma della quale la domanda reiterata sia ricevibile solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non sia riuscito a far valere, nel procedimento precedente, gli elementi e le risultanze nuovi ai sensi dei paragrafi 2 e 3 di tale disposizione.

89. Nella legislazione austriaca, una siffatta condizione di mancanza di colpa è prevista all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG. Tale disposizione non si applicherebbe però ad un nuovo procedimento amministrativo, in quanto essa si applica soltanto alla riapertura di procedimenti già definitivamente conclusi.

90. Partendo dall'ipotesi, esposta al paragrafo 85 delle presenti conclusioni, secondo la quale una domanda reiterata fondata su «nova reperta» dev'essere esaminata nell'ambito di un nuovo procedimento amministrativo, il giudice del rinvio si pone il problema dell'impossibilità di controllare l'esistenza di una colpa nell'ambito di un nuovo procedimento del genere. Infatti, tale impossibilità avrebbe come conseguenza che una domanda reiterata, come quella controversa nel procedimento principale, dovrebbe essere considerata ricevibile e formare oggetto di un esame nel merito anche qualora il richiedente abbia commesso una colpa non facendo valere nel corso del precedente procedimento gli elementi o le risultanze ulteriormente presentati. Nella controversia principale, il giudice del rinvio sembra infatti ritenere che XY abbia commesso una colpa omettendo di far valere il proprio orientamento sessuale nel corso del procedimento vertente sulla prima domanda di protezione internazionale.

91. È in questo contesto che il giudice del rinvio intende stabilire se sia possibile prendere in considerazione il controllo dell'esistenza di una colpa anche nell'esame della ricevibilità delle domande reiterate fondate su «nova reperta» nell'ambito di un nuovo procedimento amministrativo.

92. A mio parere, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, si deve rispondere a tale questione in senso negativo.

93. Infatti, *in primo luogo*, ritengo che occorra interpretare l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 come una disposizione *facoltativa*, di modo che occorre recepirla nell'ordinamento nazionale al fine di poter applicare la condizione di assenza di colpa ivi prevista.

94. Non aderisco quindi all'interpretazione propugnata dal governo dei Paesi Bassi su questo punto. Tale governo fa valere che l'elemento di assenza di colpa previsto all'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 costituisce una condizione inerente alla nozione di «elementi o risultanze nuovi» ai sensi dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva, di modo che gli Stati membri potrebbero decidere di sottoporre a ulteriore esame la domanda *solo* se il richiedente interessato, senza alcuna colpa, non sia riuscito a far valere tali elementi o risultanze nel corso del procedimento precedente. Secondo detto governo, l'articolo 40, paragrafo 4, della suddetta direttiva sarebbe solo un chiarimento di tale punto, e un recepimento di tale paragrafo non sarebbe pertanto necessario al fine di applicare una condizione di assenza di colpa. A sostegno della sua tesi, il governo dei Paesi Bassi ha addotto vari argomenti fondati, in sostanza, da un lato, su detto articolo 40, paragrafo 4, e, dall'altro, sull'obbligo del richiedente di cooperare con le autorità competenti.

95. A mio parere, tali argomenti non possono essere accolti.

96. Infatti, per quanto riguarda, innanzitutto, l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32, constato che, se è vero che esiste una divergenza tra le varie versioni linguistiche di tale disposizione, la stragrande maggioranza di tali versioni va tuttavia nel senso di una disposizione facoltativa.

97. Così, la stragrande maggioranza delle versioni linguistiche, e cioè venti versioni, compresa la versione in lingua francese [24], prevede in maniera chiara e inequivocabile una disposizione facoltativa. Così, la versione in lingua francese dispone che gli Stati membri «peuvent prévoir» (possono stabilire) una condizione di assenza di colpa del richiedente, il che indica chiaramente che si tratta di una *facoltà*.

98. Effettivamente, solo la versione in lingua ceca dell'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 ha una portata contraria, in quanto, in tale versione, detto articolo prevede, sostanzialmente, che gli Stati membri possono decidere di sottoporre a ulteriore esame la domanda *solo* se il richiedente interessato non ha commesso alcuna colpa [25]. Due versioni linguistiche sono dal canto loro ambigue, nel senso che possono essere intese sia come la versione in lingua francese, sia come la versione in lingua ceca [26].

99. A mio modo di vedere, anche supponendo che la versione in lingua ceca dell'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 non sia semplicemente un errore di traduzione, di modo che un'interpretazione puramente letterale fondata su (tutte) le altre versioni linguistiche di tale

[24] Si tratta di tutte le versioni linguistiche, ad eccezione delle versioni nelle lingue bulgara, ceca e italiana.

[25] Tale disposizione prevede, in lingua ceca: «Členské státy mohouro zhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvésts kutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku (...)».

[26] Si tratta delle versioni in lingua bulgara[(«Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при услови еч есъответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 отнастоящячлен, в предходната процедура (…)»] e in lingua italiana [«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 (...)»].

disposizione non potrebbe, di per se stessa, essere definitiva, un'interpretazione fondata su altri elementi di interpretazione [27] non suffraga, in ogni caso, l'interpretazione propugnata dal governo dei Paesi Bassi.

100. Infatti, si deve necessariamente constatare che i lavori preparatori all'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 sembrano indicare che il legislatore dell'Unione ha effettivamente inteso fare di questa disposizione una facoltà [28].

101. Il fatto che la direttiva 2013/32 persegua un obiettivo generale di celerità [29] e che l'esame di ricevibilità previsto all'articolo 33, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 2013/32, sia diretto a mitigare l'obbligo dello Stato membro di esaminare una domanda reiterata nel merito [30] non può portare ad un risultato contrario.

102. Occorre parimenti respingere gli argomenti fondati sull'obbligo del richiedente di cooperare con le autorità competenti. Tali argomenti sono più precisamente fondati sul fatto che il richiedente, in forza dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, è soggetto ad un obbligo di cooperare con le autorità competenti al fine di accertare gli elementi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/95, ivi comprese le ragioni che giustificano la domanda di protezione internazionale.

103. A questo proposito, non si può sostenere che tale obbligo sarebbe svuotato del suo significato nell'ipotesi in cui ogni elemento non invocato nell'ambito della prima domanda di protezione internazionale – a prescindere dal fatto che ciò avvenga per colpa del richiedente o meno – condurrebbe a sottoporre a ulteriore esame la domanda reiterata. Oltre al fatto che una siffatta interpretazione pregiudicherebbe la facoltà che l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 attribuisce agli Stati membri, non è comunque vero che l'obbligo di cooperazione sarebbe svuotato del suo significato, a meno che non sia applicata una condizione di assenza di

[27] Secondo una giurisprudenza costante, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione né si può attribuire ad essa a tal riguardo un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Infatti, tale modo di procedere sarebbe in contrasto con la necessità di applicare in modo uniforme il diritto dell'Unione [v. sentenza del 26 aprile 2012, DR e TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punto 44 e giurisprudenza citata)]. In caso di disparità tra le varianti linguistiche di una norma di diritto dell'Unione, la disposizione di cui è causa deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui essa fa parte [v. sentenza del 26 aprile 2012, DR e TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punto 45 e giurisprudenza citata)].

[28] Così, nella proposta iniziale della direttiva 2013/32, l'articolo 35, paragrafo 6, che corrisponde all'articolo 40, paragrafo 4, nella versione adottata, era infatti formulato nel senso proposto dal governo dei Paesi Bassi [Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, COM(2009) 554 definitivo]. In occasione del negoziato sulla direttiva 2013/32, il Parlamento ha tuttavia proposto di sopprimere totalmente tale disposizione, in quanto «[g]li Stati membri non dovrebbero rifiutare sistematicamente di esaminare una domanda reiterata con il pretesto che il richiedente avrebbe potuto far valere, nel procedimento precedente o nel suo ricorso, elementi o risultanze nuovi. Tale automatismo potrebbe infatti portare a una violazione del principio di "non refoulement"» [v. motivazione dell'emendamento 88 nella relazione del Parlamento, del 24 marzo 2011, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (A7-0085/2011)]. Successivamente, nella sua posizione comune, il Consiglio ha modificato la formulazione iniziale dell'articolo 40, paragrafo 4, per la versione alla fine adottata [Posizione (UE) n. 7/2013 del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, adottata il 6 giugno 2013 (GU 2013, C 179 E, pag. 27)]. Per quanto mi consta, nessuna spiegazione specifica relativa a tale modifica risulta dai lavori preparatori. Tuttavia, alla luce delle preoccupazioni espresse dal Parlamento riguardo al principio di non-refoulement, appare ragionevole dedurre che è proprio tale motivo che ha giustificato la modifica della formulazione dell'articolo 40, paragrafo 4, alla quale la Commissione e il Parlamento hanno allora aderito.

[29] V., al riguardo, sentenza del 4 ottobre 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punto 100).

[30] V., in questo senso, sentenza del 19 marzo 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punto 29 e giurisprudenza citata).

colpa. Infatti, la direttiva 2011/95 e la direttiva 2013/32 prevedono in maniera esplicita varie conseguenze che gli Stati membri possono trarre dall'inosservanza di tale obbligo [31], e non ne risulta tuttavia un obbligo per gli Stati membri di dichiarare irricevibile la domanda reiterata.

104. Risulta da tutte le considerazioni che precedono che occorre interpretare l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 come una disposizione *facoltativa*, di modo che è necessario recepirla nell'ordinamento nazionale per poter applicare una condizione di assenza di colpa ivi prevista.

105. A tale riguardo, sembra, *in secondo luogo*, che, relativamente ai nuovi procedimenti amministrativi, la condizione relativa all'assenza di colpa di cui all'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 non sia stata recepita nell'ordinamento austriaco in maniera tale da soddisfare gli obblighi del diritto dell'Unione.

106. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, benché la trasposizione di una direttiva non esiga necessariamente l'adozione di nuove disposizioni nazionali, è tuttavia indispensabile che l'ordinamento nazionale di cui trattasi garantisca effettivamente la piena applicazione di tale direttiva, che la situazione giuridica scaturente da tale ordinamento sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti [32]. Pertanto, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, precisione e chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto [33].

107. Al riguardo, e salvo verifica da parte del giudice del rinvio, ritengo che l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 non sia stato recepito nell'ordinamento austriaco in maniera conforme a tali obblighi relativamente ai nuovi procedimenti amministrativi. Così, non risulta dall'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG che la condizione di assenza di colpa ivi contenuta si applichi anche all'esame della ricevibilità delle domande reiterate in procedimenti specifici diversi dalla riapertura di un primo procedimento definitivamente concluso.

108. *In terzo luogo*, e soprattutto, secondo una giurisprudenza costante della Corte, è esclusa l'applicazione a carico di un singolo di una disposizione il cui recepimento completo nell'ordinamento nazionale non sia stato effettuato [34]. Orbene, al pari del giudice del rinvio, ritengo che tale sarebbe appunto la conseguenza di un'interpretazione secondo la quale la condizione di assenza di colpa prevista all'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 sarebbe applicata nell'ambito di un nuovo procedimento amministrativo, quand'anche la legislazione nazionale non la prevedesse.

109. Contrariamente a quanto afferma il governo tedesco, il fatto che l'elemento di colpa previsto all'articolo 69, paragrafo 1, punto 2, dell'AVG sancisca un principio valido in maniera generale nel procedimento amministrativo austriaco, in quanto esprime un aspetto del principio dell'autorità del giudicato, non può portare ad un risultato contrario. Infatti, si deve necessariamente

[31] Così, rilevo, da una parte, che, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2013/32, gli Stati membri possono presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la sua domanda di protezione internazionale o rinunciato a essa, quando è accertato che egli non ha risposto alla richiesta di fornire informazioni essenziali ai fini della sua domanda, a norma dell'articolo 4 della direttiva 2011/95. Dall'altra parte, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, di quest'ultima direttiva, il fatto che taluni elementi forniti non siano stati fatti valere in precedenza, può, a mio parere, essere preso in considerazione nella valutazione individuale della domanda di protezione internazionale.

[32] V. sentenza del 23 marzo 1995, Commissione/Grecia (C-365/93, EU:C:1995:76, punto 9 e giurisprudenza citata).

[33] V. sentenza dell'11 settembre 2014, Commissione/Portogallo (C-277/13, EU:C:2014:2208, punto 43 e giurisprudenza citata).

[34] V., in particolare, sentenza del 24 giugno 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punto 65 e giurisprudenza citata).

constatare che l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 disciplina tale principio nell'ambito delle domande reiterate, poiché discende da tale disposizione, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, di tale articolo 40, che, quando si tratta di elementi o risultanze nuovi già esistenti al momento del primo procedimento e che, a seguito di colpa imputabile al richiedente, non sono stati fatti valere nell'ambito di quest'ultimo, il principio dell'autorità della cosa giudicata si applica a tali elementi o risultanze nuovi solo se la legislazione nazionale lo prevede.

110. In forza di quanto precede, occorre interpretare l'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 nel senso che la condizione di assenza di colpa da esso prevista non può essere applicata nell'ambito di un procedimento amministrativo, a meno che tale condizione non sia prevista nella legislazione nazionale in maniera esplicita e conforme ai requisiti di certezza del diritto, il che pare, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, che non avvenga in una fattispecie come quella di cui al procedimento principale.

V. Conclusione

111. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali proposte dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria):

1) L'espressione «sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi» contenuta all'articolo 40, paragrafi 2 e 3, 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, dev'essere interpretata nel senso che ricomprende anche elementi o risultanze già esistenti prima della conclusione definitiva del procedimento avente ad oggetto una precedente domanda di protezione internazionale, ma non invocati dal richiedente nell'ambito di quest'ultimo.

2) L'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 dev'essere interpretato nel senso che l'esame nel merito di una domanda reiterata non richiede un procedimento specifico, purché il procedimento nazionale sia conforme agli obblighi previsti al capo II di tale direttiva. L'articolo 42, paragrafo 2, di detta direttiva, in combinato disposto con l'articolo 40, paragrafi da 2 a 4, e con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della stessa direttiva, dev'essere interpretato nel senso che vieta la fissazione di termini di decadenza in quanto tali.

3) L'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 dev'essere interpretato nel senso che la condizione di assenza di colpa da esso prevista non può essere applicata nell'ambito di un procedimento amministrativo, a meno che tale condizione non sia prevista nella legislazione nazionale in maniera esplicita e conforme ai requisiti di certezza del diritto. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso di specie.