Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
LAILA MEDINA
presentate il 6 febbraio 2025 [1]

Causa C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
contro
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado, Salonicco, Grecia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Politica d'asilo – Protezione internazionale – Direttiva 2013/32 – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale – Articolo 46 – Diritto a un ricorso effettivo – Esame completo ed *ex nunc* del ricorso – Decisione di rigetto del ricorso senza un esame nel merito – Mancata comparizione personale del richiedente in sede di esame del suo ricorso dinanzi all'autorità competente»

I. Introduzione

1. La presente causa riguarda il diritto a un ricorso effettivo per i richiedenti protezione internazionale enunciato all'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE [2], avverso una decisione di rigetto della loro domanda. Più in particolare, essa solleva la questione se tale disposizione osti a una normativa nazionale che stabilisce la presunzione secondo cui un richiedente che non compaia personalmente dinanzi all'organo giurisdizionale che esamina il suo ricorso abbia proposto impropriamente il ricorso, con conseguente rigetto dello stesso in quanto manifestamente infondato, senza esaminarne il merito.

[1] Lingua originale: l'inglese.

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

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 60).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

2. Il capo V della direttiva 2013/32, intitolato «Procedure di impugnazione», contiene un unico articolo, ossia l'articolo 46. Detto articolo, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», ha il seguente tenore:

«1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi:

a) la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, compresa la decisione:

   i) di ritenere la domanda infondata in relazione allo status di rifugiato e/o allo status di protezione sussidiaria;

(...)

3. Per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE [3], quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.

4. Gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso. (...)

(...)

11. Gli Stati membri possono altresì stabilire nel diritto nazionale le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato o rinunciato al ricorso di cui al paragrafo 1, nonché le norme procedurali applicabili».

B. Normativa nazionale

1. Legge 4375/2016

3. L'articolo 4, comma 1, della Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou 'schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)' (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis (Legge 4375/2016, Organizzazione e funzionamento del Servizio per l'asilo, dell'Autorità di ricorso, del Servizio di accoglienza e identificazione, istituzione del Segretariato generale per l'accoglienza, adeguamento della

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

legislazione greca alle disposizioni della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio «recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)» (EE 180/29.6.2013), disposizioni sull'occupazione dei beneficiari di protezione internazionale e altre disposizioni (FEK A' 51/3.4.2016), come modificata dalla Nomos 4399/2016 (Law 4399/2016) ('Legge 4375/2016'), istituisce le Commissioni indipendenti per i ricorsi. Tali commissioni hanno sede ad Atene e competenza territoriale su tutta la Grecia [4]. Sono competenti ad esaminare i ricorsi in appello presentati dai richiedenti protezione internazionale al fine di ottenere un riesame, in diritto e nel merito, delle decisioni della Ypiresia Asylou (Servizio per l'Asilo, Grecia) che abbiano respinto le loro domande in primo grado. Il numero e le sedi di tali commissioni è fissato con decisione ministeriale.

2. Legge 4636/2019

4. Le direttive 2011/95 e 2013/32 sono state recepite nell'ordinamento giuridico greco dalla Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (legge 4636/2019 sulla protezione internazionale e altre disposizioni; in prosieguo: la «Legge 4636/2019») (FEK A' 169/1.11.2019), applicabile all'epoca del procedimento principale.

5. Ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, lettera a), della legge 4636/2019, un richiedente protezione internazionale ha diritto di presentare un ricorso amministrativo [5] dinanzi a una Commissione indipendente per i ricorsi avverso una decisione che in primo grado abbia respinto, in quanto infondata, una domanda di protezione internazionale.

6. Inoltre, l'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 prevede che, nei procedimenti dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi, il richiedente ha l'obbligo di comparire di persona. Gli unici casi in cui il richiedente non è tenuto a comparire personalmente sono elencati all'articolo 78, comma 3. Si tratta di casi in cui il richiedente protezione internazionale soggiorna in un centro di accoglienza e ospitalità o gli è imposta una restrizione di movimento o un obbligo di soggiorno in un luogo specifico. In questi casi, il richiedente può farsi rappresentare da un avvocato oppure può inviare un attestato firmato dal responsabile del centro di accoglienza e ospitalità. Se il richiedente la protezione internazionale non compare personalmente, nonostante sia stato debitamente convocato, o non invia l'attestazione di cui all'articolo 78, comma 3, della legge 4636/2019, si presume che il richiedente abbia presentato il ricorso solo per ritardare o vanificare l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente di espulsione o di allontanamento di altro tipo. In tal caso, il suo ricorso è respinto in quanto manifestamente infondato.

III. Controversia nel procedimento principale e questioni pregiudiziali

7. Il 28 febbraio 2019 FO, cittadino di un paese terzo, presentava una domanda di protezione internazionale presso il Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Ufficio regionale per l'asilo di Samos, Grecia), in cui dichiarava che la sua vita era in pericolo nel paese di origine.

[4] Dell'articolo 4, comma 2, della Legge 4375/2016 risulta che con decisione ministeriale possono essere istituite Commissioni indipendenti per i ricorsi in altre regioni di Grecia ed essere determinata la loro competenza territoriale. Tuttavia, dal fascicolo presentato alla Corte non risulta che una simile decisione ministeriale sia stata adottata.

[5] In greco 'endikofanis prosfygi' (ενδικοφανής προσφυγή).

8. Dopo essere stato riconosciuto vittima di gravi violenze fisiche, FO compariva dinanzi al Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Ufficio regionale per l'asilo di Salonicco, Grecia) il 24 febbraio 2020. Dichiarava di essere stato oggetto di una decisione tribale che prevedeva la sua condanna a morte ed esibiva un documento a sostegno della sua domanda.

9. Con decisione del 18 maggio 2020 l'Ufficio regionale per l'asilo di Salonicco respingeva la domanda di protezione internazionale di FO, in quanto le sue affermazioni venivano considerate inattendibili. Il documento esibito non veniva ammesso come mezzo di prova a causa del carattere vago delle dichiarazioni in esso contenute e dell'impossibilità di verificarne l'autenticità.

10. Il 27 agosto 2021 FO presentava un ricorso amministrativo avverso la suddetta decisione dinanzi alla competente Commissione indipendente per i ricorsi. In quell'occasione egli veniva informato che la data fissata per l'esame del suo ricorso era l'11 ottobre 2021. Veniva inoltre informato del fatto che, sebbene non fosse convocato per un'audizione, sarebbe stato tenuto a comparire di persona il giorno dell'esame del suo ricorso, a meno che non soggiornasse legalmente in un Centro di accoglienza e identificazione o non gli fosse stata imposta una restrizione di movimento o un obbligo di soggiorno in un luogo al di fuori della regione dell'Attica (Grecia).

11. FO non compariva personalmente dinanzi a tale Commissione alla data dell'audizione. Pertanto, dopo aver verificato che il richiedente non si trovava in un Centro di accoglienza e identificazione, che non era soggetto a restrizioni di movimento e che non sussistevano motivi di forza maggiore, la Commissione respingeva il ricorso in quanto manifestamente infondato, sulla base dell'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019, senza esaminarne il merito. Inoltre, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 4, della Nomos 3907/2011 [6], gli imponeva la misura del rimpatrio senza partenza volontaria dal Paese.

12. FO presentava un ricorso di annullamento dinanzi al Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado, Salonicco, Grecia), giudice del rinvio, avverso tale decisione della competente Commissione indipendente per i ricorsi, sostenendo che il suo ricorso era stato illegittimamente respinto per il solo motivo della sua assenza in udienza e senza un sufficiente esame del ricorso nel merito, sebbene non avesse potuto partecipare all'udienza a causa di difficoltà finanziarie che gli avevano impedito di viaggiare da Salonicco, dove risiede, ad Atene (Grecia).

13. Il giudice del rinvio osserva, in via preliminare, che lo scopo dell'istituzione delle Commissioni indipendenti per i ricorsi era quello di garantire il diritto a un ricorso effettivo, come previsto dall'articolo 46 della direttiva 2013/32 e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

14. Al fine di fornire le necessarie garanzie procedurali, la maggior parte di queste commissioni, descritte nella relazione esplicativa sulla legge 4399/2016 come «organi quasi giurisdizionali», sono composte da giudici dei tribunali amministrativi ordinari. I membri delle suddette commissioni godono di indipendenza personale e funzionale nell'esercizio delle loro funzioni.

[6] Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon tritonchoron kai loipes diatakseis (Legge 3907/2011che istituisce un servizio di asilo e prima accoglienza, armonizza la normativa ellenica alle disposizioni della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e altre disposizioni (FEK A' 7/26.1.2011) (in prosieguo: la «legge 3907/2011»).

15. Inoltre, è garantito il principio di imparzialità, atteso che queste commissioni hanno uno stato di terzietà rispetto alle parti coinvolte e non rappresentano l'Amministrazione.

16. Inoltre, le decisioni prese dalle suddette Commissioni sui ricorsi amministrativi, dopo un esame approfondito in diritto e nel merito delle decisioni amministrative contestate e con motivazioni complete, specifiche e concrete, sono vincolanti per le parti, in quanto non possono essere impugnate se non attraverso un ricorso giurisdizionale, ovvero un'azione di annullamento davanti a un giudice amministrativo.

17. Alla luce di quanto sopra, sebbene le Commissioni indipendenti per i ricorsi non siano tribunali secondo quanto stabilito dal Syntagma (Costituzione ellenica) esse sono comunque commissioni che esercitano poteri giudiziari ai sensi dell'articolo 89, comma 2, di tale Costituzione.

18. Il giudice del rinvio osserva che la direttiva 2013/32 non contiene disposizioni specifiche relative alla comparizione dei richiedenti dinanzi all'organo che esamina un ricorso effettivo di cui all'articolo 46 della direttiva o alle conseguenze del mancato rispetto di tale obbligo procedurale. Si potrebbe pertanto concludere che l'imposizione dell'obbligo di comparire personalmente stabilito dalla normativa nazionale e la previsione del rigetto del ricorso come manifestamente infondato in caso di inosservanza rientrano nell'ambito del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, fatti salvi, tuttavia, il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.

19. Per quanto riguarda il principio di equivalenza, il giudice del rinvio chiede se il procedimento di cui trattasi debba essere paragonato al procedimento dinanzi ad autorità amministrative che esaminano ricorsi amministrativi o al procedimento applicabile a un ricorso di merito o di annullamento dinanzi a un tribunale amministrativo. In questi altri procedimenti amministrativi o giudiziari, non è obbligatorio che il richiedente compaia personalmente e un avvocato può rappresentarlo.

20. Per quanto riguarda il principio di effettività, il giudice del rinvio osserva che si potrebbe sostenere che l'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 sia giustificato da ragioni di ordinato e rapido svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale. Il requisito ivi previsto può garantire che i richiedenti protezione internazionale conservino un interesse all'esito del loro ricorso e siano ancora presenti sul territorio greco.

21. Di contro, si potrebbe altresì sostenere che la disposizione di cui sopra rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione. In primo luogo, impone un onere sproporzionato ai richiedenti protezione internazionale, in quanto essi sono tenuti (a meno che non rientrino in una delle eccezioni previste dall'articolo 78, comma 3, della legge 4636/2019) a recarsi presso la sede delle Commissioni indipendenti per i ricorsi ad Atene esclusivamente per registrare la loro presenza e non per essere ascoltati. A tale scopo, i richiedenti non possono farsi rappresentare da un avvocato o da un'altra persona autorizzata. In secondo luogo la norma prevede, in conseguenza del mancato rispetto di tale requisito procedurale, una presunzione di proposizione impropria del ricorso e, pertanto, il suo rigetto in quanto manifestamente infondato.

22. Il giudice del rinvio osserva altresì che la direttiva 2013/32 prevede che dal mancato rispetto degli obblighi di comunicazione si può desumere una presunzione di revoca della domanda, ma non il rigetto della stessa in quanto infondata. Tale rigetto presuppone un esame preventivo della

richiesta. Il giudice del rinvio osserva inoltre che il rigetto di una domanda in quanto manifestamente infondata comporta gravi conseguenze, ossia la preclusione di un termine per la partenza volontaria e l'imposizione di un divieto di ingresso.

23. Infine, la base fattuale della presunzione di cui all'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019 non sembra corrispondere agli insegnamenti della comune esperienza o della logica. Infatti, la mancata comparizione di persona dinanzi alla competente Commissione indipendente per i ricorsi può essere dovuta a motivi estranei all'intenzione di vanificare o ritardare l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente di espulsione o di allontanamento del richiedente. Il giudice del rinvio osserva che le decisioni delle commissioni competenti non vengono prese nello stesso giorno e che, di conseguenza, la comparizione dei richiedenti protezione internazionale dinanzi ad esse il giorno dell'udienza non facilita l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio in caso di rigetto del ricorso.

24. In tali circostanze, il Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado, Salonicco) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se, data l'importanza di un ricorso ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, il legislatore possa dedurre una presunzione di proposizione impropria dello stesso e, di conseguenza, la possibilità che esso sia respinto senza un esame completo ed *ex nunc* del caso, in quanto manifestamente infondato (il che comporta anche la mancata concessione di un termine per la partenza volontaria ai sensi dell'articolo 22, comma 4 della legge n. 3907/2011 e 7 della direttiva 2008/115[7]) per il motivo che il richiedente [protezione internazionale] non è comparso personalmente dinanzi alla Commissione che ha esaminato il caso.

2. a. Qualora si dovesse ritenere che la questione rientri nel principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, se le norme procedurali nazionali analoghe dovrebbero essere considerate, nell'ambito dell'esame del principio di equivalenza, quelle che disciplinano i procedimenti dinanzi alle Commissioni amministrative investite dei ricorsi di diritto nazionale o le norme procedurali che disciplinano la proposizione di ricorsi di merito (o di ricorsi di annullamento) dinanzi ai giudici amministrativi.

b. Se la previsione dell'obbligo di comparire personalmente (o di inviare il certificato di cui al comma 3 dell'articolo 78 della legge 4636/2019 nei casi in cui è previsto) sia compatibile con il principio di effettività del diritto dell'Unione e in particolare con l'effettivo esercizio del diritto a rimedi efficaci. In tale contesto, si chiede inoltre se sia rilevante, da un lato, che la presunzione di esercizio improprio del diritto di proporre ricorso di cui al comma 2 dell'articolo 97 della legge 4636/2019 corrisponda agli insegnamenti dell'esperienza comune e, dall'altro, che nell'ambito dell'esame (in primo grado) delle domande di protezione internazionale, il medesimo comportamento comporti una presunzione di revoca tacita e non un rigetto della domanda in quanto manifestamente infondata».

25. Il governo ellenico e la Commissione europea hanno presentato alla Corte osservazioni scritte.

[7] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98).

IV. Valutazione

A. Osservazioni preliminari sulla qualificazione delle Commissioni indipendenti per i ricorsi come «giudici»

26. Le questioni del giudice del rinvio riguardano la normativa nazionale che ha trasposto l'articolo 46 della direttiva 2013/32 e che prevede una procedura di ricorso avverso le decisioni dell'autorità accertante [8].

27. L'articolo 46, paragrafo 1, lettera a), stabilisce che gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, avverso, tra l'altro, la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale.

28. Il considerando 50 della direttiva 2013/32 afferma che è un principio fondamentale del diritto dell'Unione che, tra l'altro, le decisioni relative a una domanda di protezione internazionale siano soggette a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

29. Ne consegue che il diritto a un ricorso effettivo previsto dall'articolo 46 deve essere esercitato dinanzi a un «giudice».

30. La legislazione nazionale applicabile al procedimento principale istituisce le Commissioni indipendenti per i ricorsi, competenti a conoscere dei ricorsi presentati dai richiedenti protezione internazionale, al fine di rivedere, in diritto e nel merito, le decisioni di rigetto delle domande in primo grado [9].

31. Prima di esaminare elementi specifici della normativa nazionale alla luce dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, ritengo importante verificare se le Commissioni indipendenti per i ricorsi possano essere considerate un «giudice» ai sensi del paragrafo 1 di detto articolo, tale da garantire il diritto a un ricorso effettivo [10].

32. Per determinare se un organo sia un «giudice» ai fini dell'esercizio di un ricorso effettivo avverso una decisione adottata su una domanda di protezione internazionale, la Corte ha fatto riferimento agli stessi criteri sviluppati per determinare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di una «giurisdizione» ai fini dell'articolo 267 TFUE [11].

[8] L'articolo 2, lettera f), della direttiva 2013/32 definisce l'«autorità accertante» come qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro che sia competente ad esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere una decisione di primo grado al riguardo.

[9] V. paragrafo 3 delle presenti conclusioni.

[10] Se, infatti, l'organo in questione non potesse essere qualificato come un «giudice» ai fini dell'articolo 46, paragrafo 1, non sarebbe necessario esaminare gli aspetti specifici del ricorso previsto dalla legge nazionale.

[11] V., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punto 83). In detta sentenza, la Corte ha interpretato il predecessore dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, ossia l'articolo 39, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1º dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13). La disposizione disciplinava il diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un «giudice». La prima frase del considerando 27 della direttiva 2005/85 affermava che le decisioni relative, tra l'altro, a una domanda di asilo dovevano essere soggette a un ricorso effettivo dinanzi «*a un giudice a norma dell'[articolo 267 TFUE]*» (il corsivo è mio).

33. Secondo una costante giurisprudenza della Corte su questo aspetto, questione rientrante unicamente nell'ambito del diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, tra cui l'origine legale di tale organismo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, l'instaurazione del contraddittorio nel suo procedimento, l'applicazione, da parte di tale organismo, delle norme giuridiche, nonché la sua indipendenza [12].

34. Più in particolare, nella sentenza D. e A., la Corte ha esaminato se il Refugee Appeals Tribunal (irlandese) soddisfacesse i criteri summenzionati e ha constatato che l'ordinamento giuridico nazionale di cui trattavasi in quella causa prevedeva un mezzo di impugnazione efficace per i richiedenti asilo. Sotto quel profilo, la Corte ha tenuto in particolare considerazione il fatto che le decisioni del Refugee Appeals Tribunal potevano essere impugnate dinanzi alla High Court [13].

35. Nel caso di specie, il giudice del rinvio illustra dettagliatamente le garanzie procedurali previste dalla legislazione nazionale che istituisce le Commissioni indipendenti per i ricorsi, ossia la legge n. 4375/2016. Il giudice del rinvio ritiene che tali commissioni soddisfino tutti i criteri di cui al punto 33 per essere qualificate come «giudice».

36. Non vi è nulla nel fascicolo che susciti dubbi circa il rispetto di questi criteri.

37. Per quanto riguarda, in particolare, il criterio dell'indipendenza, il giudice del rinvio spiega che il preambolo della legge n. 4375/2016 qualifica le Commissioni indipendenti per i ricorsi come organi «quasi giurisdizionali», composti in maggioranza da giudici e i cui membri godono di indipendenza personale e funzionale [14]. Esso evidenzia altresì che le decisioni di tali commissioni sono soggette a sindacato giurisdizionale dinanzi ai tribunali amministrativi ordinari. Il giudice del rinvio conclude che, benché le Commissioni indipendenti per i ricorsi non siano organi giurisdizionali nell'accezione di cui al Syntagma (Costituzione, Grecia), esse sono ciononostante commissioni che esercitano poteri giudiziari ai sensi dell'articolo 89, comma 2, della stessa Costituzione [15].

38. Alla luce delle suesposte considerazioni, non vi sono elementi tali da mettere in discussione la qualificazione come «giudice» delle Commissioni indipendenti per i ricorsi ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32.

B. Sulle questioni pregiudiziali

39. Con le sue due questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 46 della direttiva 2013/32, letto alla luce dei principi di equivalenza e di effettività, e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, in caso di mancato rispetto da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi all'organo che esamina il suo ricorso presentato avverso una decisione adottata sulla sua domanda, stabilisce una presunzione di presentazione impropria del ricorso e il rigetto dello stesso in quanto manifestamente infondato, senza esaminare il caso nel merito.

[12] Sentenza del 7 maggio 2024, NADA e a. (C-115/22, EU:C:2024:384, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

[13] Sentenza del 31 gennaio 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punto 103).

[14] Osservo che, in seguito alla modifica dell'articolo 5 della legge n. 4375/2016, attualmente tutti i membri delle Commissioni indipendenti per i ricorsi sono giudici.

[15] V. sentenza del Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia) (plenum) n. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, punto 14.

40. La legislazione nazionale applicabile al procedimento principale prevede l'obbligo per i richiedenti protezione internazionale di comparire personalmente dinanzi all'organo che esamina il loro ricorso, ossia la Commissione indipendente per i ricorsi. La decisione di rinvio indica che l'obbligo di comparire personalmente davanti a tale commissione non comporta che detta commissione ascolterà il richiedente.

41. La suddetta legislazione nazionale stabilisce alcune eccezioni all'obbligo di comparire personalmente, in particolare quando il richiedente soggiorna presso un centro di accoglienza o di ospitalità o quando è sottoposto a una restrizione di movimento. In questi casi l'obbligo di comparire personalmente è sostituito dall'obbligo di farsi rappresentare da un avvocato o di inviare il certificato previsto da tale normativa. Inoltre, l'obbligo di comparire di persona è sospeso per motivi di forza maggiore, come malattia grave o grave invalidità fisica o circostanze insormontabili [16]. Fatte salve queste eccezioni, se il richiedente non rispetta l'obbligo di comparire personalmente, la normativa nazionale stabilisce una presunzione secondo cui il ricorso è stato presentato impropriamente al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente di espulsione o di allontanamento del richiedente. La conseguenza di tale presunzione è che il ricorso viene respinto in quanto manifestamente infondato senza esaminarne il merito.

42. Conformemente al suo titolo, l'articolo 46 della direttiva 2013/32 riguarda il diritto a un ricorso effettivo dei richiedenti protezione internazionale. L'articolo 46, paragrafo 1, della medesima direttiva riconosce siffatto diritto ai richiedenti che intendono contestare le decisioni adottate sulla loro domanda, compresa la decisione di ritenere la domanda infondata.

43. L'articolo 46, paragrafo 3, di detta direttiva definisce la portata di tale diritto, precisando che gli Stati membri vincolati dalla suddetta direttiva devono assicurare che il giudice dinanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale proceda all'«esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva [2011/95]», quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado [17].

44. Occorre altresì ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che le caratteristiche del ricorso previsto all'articolo 46 della direttiva 2013/32 devono essere determinate conformemente all'articolo 47 della Carta, che costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Ebbene, l'articolo 47 della Carta è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale. La conclusione non può pertanto, essere diversa con riguardo all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta [18].

45. Ciò premesso, l'articolo 46, paragrafo 4, della direttiva 2013/32 lascia agli Stati membri il compito di prevedere le regole necessarie perché i richiedenti protezione internazionale possano esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo [19].

[16] In un siffatto caso, l'obbligo di comparire è sospeso fintantoché la situazione pertinente perdura. La disposizione pertinente, vale a dire il secondo comma dell'articolo 78, paragrafo 3, della legge 4636/2019, è inclusa nelle osservazioni del governo greco.

[17] Sentenza del 4 ottobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punto 85).

[18] Sentenza del 4 ottobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punto 86).

[19] Sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva – Termine di ricorso) (C-651/19, EU:C:2020:681, punto 33).

46. Vale la pena notare che l'articolo 46 non prevede alcun obbligo per i richiedenti di comparire personalmente dinanzi al giudice competente a conoscere del loro ricorso. Ciò che l'articolo 46, paragrafo 4, conferisce effettivamente agli Stati membri è la discrezionalità di stabilire le regole procedurali necessarie per l'esercizio del diritto a un ricorso effettivo dei richiedenti protezione internazionale, che possono includere un tale obbligo procedurale.

47. Sebbene la Commissione e il governo ellenico concordino su tale affermazione, essi hanno opinioni divergenti quanto alla questione se l'articolo 46 consenta agli Stati membri di prevedere nella normativa nazionale le specifiche conseguenze in caso di violazione dell'obbligo di comparizione personale, in particolare la presunzione di proposizione impropria del ricorso e il rigetto dello stesso in quanto manifestamente infondato, senza esaminarne il merito.

48. La Commissione afferma, in sostanza, che siffatte conseguenze contrastano con l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32. Essa sostiene altresì che il rigetto di un ricorso in quanto manifestamente infondato, senza esaminarne il merito, è contrario agli articoli 13 e 18 della direttiva 2011/95. A suo avviso da tali disposizioni discenderebbe che gli Stati membri sono tenuti a riconoscere al richiedente lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria qualora detto status gli sia attribuibile conformemente alla direttiva. Essi non dispongono del potere discrezionale di negare tale status perché il richiedente non è comparso personalmente il giorno dell'esame del suo ricorso.

49. Per contro, il governo ellenico sostiene, in sostanza, che la presunzione di proposizione impropria del ricorso prevista dalla normativa nazionale, cosicché esso deve essere respinto in quanto manifestamente infondato in caso di mancata comparizione personale, è fondata sull'articolo 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32. Detto governo fa valere che da quest'ultima disposizione discende che gli Stati membri possono prevedere non solo le condizioni alle quali si può presumere che un richiedente abbia implicitamente ritirato il ricorso o vi abbia rinunciato, ma anche le norme procedurali da seguire in siffatti casi.

50. Al fine di valutare tali posizioni, esaminerò anzitutto la questione se sia consentito agli Stati membri prevedere una presunzione di proposizione impropria di un ricorso prima di esaminare la presunzione enunciata dalla normativa nazionale.

1. Possibilità per gli Stati membri di prevedere una presunzione di presentazione impropria di un ricorso

51. In primo luogo, dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 discende che il giudice investito del ricorso ha l'obbligo di procedere a un esame completo ed *ex nunc*, contemplato da tale disposizione, sia dei fatti che dei punti di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado [20].

52. Tuttavia, l'articolo 46, paragrafo 3, deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 46, paragrafo 4, e con l'articolo 46, paragrafo 11.

[20] V. in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punto 44).

53. Come ricordato in precedenza [21], dall'articolo 46, paragrafo 4, risulta che gli Stati membri stabiliscono le norme per l'esercizio del ricorso, che possono includere un obbligo di comparire personalmente. La possibilità per uno Stato membro di prevedere termini o altre norme necessari per consentire al richiedente di proporre ricorso implica la possibilità di prevedere le conseguenze del mancato rispetto di tali termini o di altre norme.

54. In secondo luogo, l'articolo 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32 consente agli Stati membri di stabilire le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia «implicitamente ritirato o rinunciato al ricorso (...), nonché le norme procedurali applicabili».

55. Ai fini dell'interpretazione di tale disposizione, occorre, in via preliminare, precisare la pertinenza dell'articolo 28, paragrafo 1, e dell'articolo 32 della direttiva 2013/32. L'articolo 28, paragrafo 1, prevede la procedura da seguire in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia alla stessa. In tal caso, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero, se l'autorità accertante giudica la domanda infondata in base a un adeguato esame del merito della stessa, respingere la domanda. L'articolo 32, paragrafo 1, prevede che gli Stati membri possono ritenere infondata una domanda solo se l'autorità accertante ha stabilito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95.

56. L'articolo 32, paragrafo 2, prevede che, nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8 (compreso il caso in cui il richiedente presenti una domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento) [22], gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se è così definita dal diritto nazionale.

57. Tuttavia, come rilevato, in sostanza, dal governo ellenico e dalla Commissione, l'articolo 28, paragrafo 1, e l'articolo 32 della direttiva 2013/32 riguardano le procedure di esame della domanda *in primo grado da parte dell'autorità accertante*. L'articolo 46 riguarda *la procedura di impugnazione dinanzi a un giudice* avverso una decisione dell'autorità accertante. Queste due procedure sono distinte.

58. Pertanto, le norme previste dalla direttiva 2013/32 per quanto riguarda le domande manifestamente infondate e le presunzioni da stabilire dinanzi all'autorità accertante non riguardano i procedimenti giudiziari. Ciò può essere confermato altresì dall'assenza, nell'articolo 46, di qualsiasi riferimento all'articolo 28, paragrafo 1, e all'articolo 32. Nell'ambito del procedimento dinanzi a un giudice investito di un'impugnazione, l'articolo 46, paragrafo 11, consente allo Stato membro di prevedere una presunzione secondo la quale un richiedente ha implicitamente ritirato o rinunciato al suo ricorso, le condizioni di tali presunzioni, nonché le norme procedurali da seguire.

59. Precisato quanto sopra, la questione che si pone successivamente è se uno Stato membro possa stabilire una presunzione di proposizione impropria di un ricorso al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione. Se è vero che detto articolo 46, paragrafo 11, non fa specifico riferimento a una siffatta presunzione, esso non osta a che gli Stati membri prevedano presunzioni che perseguono obiettivi simili con una presunzione di ritiro implicito o di rinuncia al ricorso. Come

[21] Paragrafi 45 e 46 delle presenti conclusioni.

[22] V. articolo 31, paragrafo 8, lettera g), della direttiva 2013/32.

rilevato, in sostanza, dal governo ellenico, una presunzione di proposizione impropria di un ricorso mira a garantire la celerità dell'esame delle domande di protezione internazionale e a preservare l'efficacia del sistema giurisdizionale, affinché esso possa concentrarsi sui richiedenti che hanno un interesse reale all'esito della loro impugnazione. Il fluido ed efficiente svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale e il trattamento rapido delle domande risponde all'interesse sia degli Stati Membri sia dei richiedenti una siffatta protezione [23].

60. Pertanto, qualora il diritto nazionale lo preveda, la portata di una presunzione di ritiro o di rinuncia impliciti può ricomprendere una presunzione di proposizione impropria del ricorso. A norma dell'articolo 46, paragrafo 11, gli Stati membri possono quindi stabilire le condizioni di tale presunzione e le norme procedurali da seguire.

61. A tal proposito, come risulta da giurisprudenza costante della Corte, in mancanza di norme dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità processuali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la salvaguardia dei diritti degli amministrati, in forza del principio di autonomia processuale, a condizione tuttavia che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) [24].

62. Inoltre, secondo la giurisprudenza ricordata al precedente paragrafo 44, le condizioni alle quali una siffatta presunzione può essere stabilita e le norme relative alla procedura da seguire devono essere determinate conformemente all'articolo 47 della Carta.

63. È alla luce di tali considerazioni che esaminerò la presunzione prevista dalla normativa nazionale.

2. Disamina della presunzione contenuta nella normativa nazionale alla luce dei principi di equivalenza e di effettività nonché dell'articolo 47 della Carta

64. Nel caso di specie, la condizione necessaria e sufficiente perché scatti la presunzione di proposizione impropria del ricorso è la mancata comparizione personale del richiedente dinanzi alla Commissione indipendente per i ricorsi [25]. La procedura da seguire in un caso siffatto è il rigetto del ricorso in quanto manifestamente infondato, senza esame nel merito, e l'imposizione di un provvedimento di rimpatrio senza partenza volontaria.

65. Dalle osservazioni di cui sopra si evince che le condizioni per presumere una proposizione impropria del ricorso e le norme procedurali da seguire rientrano nell'ambito dell'autonomia procedurale degli Stati membri, nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività nonché in osservanza dell'articolo 47 della Carta [26].

[23] V., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva – Termini di ricorso), C-651/19, EU:C:2020:681, punti 54 e 55).

[24] Sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva – Termine di ricorso) (C-651/19, EU:C:2020:681, punto 34).

[25] A meno che non si applichi una delle eccezioni di cui all'articolo 78, paragrafo 3, della legge 4636/2019.

[26] V. paragrafi da 60 a 62, *supra*.

66. Per quanto riguarda, in primo luogo, il principio di equivalenza, risulta dalla giurisprudenza costante della Corte che il suo rispetto richiede un pari trattamento dei ricorsi basati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, analoghi, basati su una violazione del diritto dell'Unione [27].

67. Occorre quindi, da un lato, identificare le procedure o i ricorsi comparabili e, dall'altro, determinare se i ricorsi basati sul diritto nazionale siano trattati in modo più favorevole dei ricorsi comparabili aventi ad oggetto la tutela dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione [28].

68. Per quanto riguarda la comparabilità dei ricorsi, spetta al giudice nazionale, che dispone di una conoscenza diretta delle modalità processuali applicabili, verificare le somiglianze tra i ricorsi di cui trattasi quanto a oggetto, causa ed elementi essenziali [29].

69. Con riferimento al trattamento simile dei ricorsi, occorre ricordare che ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale concernente i ricorsi fondati sul diritto dell'Unione sia meno favorevole di quelle relative ai ricorsi analoghi di natura interna deve essere esaminato dal giudice nazionale tenendo conto del ruolo delle norme interessate nell'insieme del procedimento, dello svolgimento del procedimento medesimo e delle peculiarità di dette norme dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali [30].

70. Nel caso di specie, il giudice del rinvio chiede se i procedimenti dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi debbano essere paragonati alla procedura dinanzi agli organi amministrativi che esaminano i ricorsi amministrativi o con le norme procedurali applicabili a un ricorso di merito o a un ricorso di annullamento dinanzi ai giudici amministrativi. Il giudice del rinvio rileva che, in questi altri ricorsi, la presenza fisica del richiedente non è obbligatoria ed è possibile farsi rappresentare da un avvocato.

71. Il governo ellenico sostiene che il ricorso dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi è specifico per i richiedenti protezione internazionale e i procedimenti in questione non possono essere paragonati ad altri procedimenti dinanzi alle autorità amministrative o ad altri giudici. Detto governo osserva altresì che l'obiettivo del requisito della comparizione personale non è identico a quello delle norme che prevedono la rappresentanza di un richiedente da parte di un avvocato. L'obiettivo del requisito della comparizione personale consiste nel provare la presenza fisica dei richiedenti sul territorio nazionale.

72. Sebbene spetti al giudice nazionale valutare la comparabilità e il trattamento analogo dei ricorsi, si può rilevare che il ricorso dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi può essere proposto solo presso la sede di dette Commissioni, che si trova ad Atene. L'obbligo di osservare il requisito procedurale di comparire può essere adempiuto solo mediante comparizione dinanzi ad esse. Con riserva di verifica da parte del giudice nazionale, risulta che l'obbligo per un richiedente di comparire esclusivamente dinanzi a un giudice nella capitale del paese non trova applicazione in altri procedimenti amministrativi o giudiziari. La specificità dei ricorsi dei richiedenti protezione internazionale invocata dal governo ellenico non sembra dare

[27] Sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva – Termine di ricorso) (C-651/19, EU:C:2020:681, punto 36).

[28] *Ibidem*, punto 37.

[29] *Ibidem*, punto 38.

[30] *Ibidem*, punto 39.

ragione del perché il requisito della comparizione personale possa essere soddisfatto solo dinanzi a un giudice nella capitale del paese. Il giudice nazionale può quindi anche valutare, sotto questo profilo, se le azioni siano comparabili al fine di stabilire se il principio di equivalenza sia rispettato.

73. Quanto al rispetto, in secondo luogo, della condizione relativa al principio di equivalenza con riguardo ad una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, si deve tenere presente che, secondo costante giurisprudenza della Corte, ciascun caso in cui sorga la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare segnatamente, se necessario, la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento [31].

74. Dalla decisione di rinvio nonché dalle osservazioni del governo ellenico risulta che le ragioni della presenza fisica obbligatoria del richiedente sono legate, *in primis*, ad assicurare che i richiedenti abbiano un interesse reale al ricorso e siano tuttora presenti sul territorio nazionale al momento dell'esame di quest'ultimo. Il governo ellenico sostiene, più in particolare, che l'obiettivo è quello di impedire ai richiedenti l'«asylum shopping». In secondo luogo, tali motivi riguardano, più in generale, la buona amministrazione della giustizia, al fine di evitare che i ricorsi proposti impropriamente diventino un ostacolo al trattamento efficace dei ricorsi autentici.

75. Dalle osservazioni di cui sopra discende che è legittimo che uno Stato membro cerchi di garantire che i richiedenti abbiano un interesse reale al ricorso [32].

76. Tuttavia, la norma nazionale controversa prevede una presunzione di proposizione impropria di un ricorso sulla base della semplice inosservanza di una regola che prescrive la comparizione personale dinanzi al giudice investito del ricorso, senza assicurarsi che i richiedenti abbiano un'effettiva possibilità di conformarsi a tale requisito.

77. Dalla decisione di rinvio risulta che la Commissione indipendente per i ricorsi ha sede nella capitale del paese, ad Atene. Un richiedente che non risieda ad Atene (e a meno che non trovi applicazione una delle eccezioni previste dalla normativa pertinente) deve recarsi presso la sede di tali Commissioni con i propri mezzi finanziari, unicamente per comparire di persona e non per essere ascoltato. Nulla nel fascicolo indica che ai richiedenti siano fornite le risorse necessarie per viaggiare o che le relative spese di viaggio siano coperte. Tuttavia, per un richiedente protezione internazionale, le spese di viaggio dal luogo di residenza alla capitale [33] e le spese di alloggio ad Atene possono risultare ingenti. Inoltre, fatte salve le eccezioni previste dalla legge nazionale [34], e a meno che non si verifichi una situazione di forza maggiore [35], la normativa nazionale non prevede metodi alternativi che consentano ai richiedenti di dimostrare la loro presenza sul territorio greco e la persistenza dell'interesse a proporre ricorso.

[31] Sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda successiva – Termini di ricorso) (C-651/19, EU:C:2020:681, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

[32] V. paragrafo 59 delle presenti conclusioni.

[33] La distanza può essere considerevole; nel caso del richiedente nel procedimento principale, che risiede a Salonicco, Atene è distante circa 500 km.

[34] Paragrafo 6 delle presenti conclusioni.

[35] L'obbligo di comparire è sospeso finché persiste il caso di forza maggiore.

78. Nelle suddette condizioni, un richiedente che non compare personalmente dinanzi alle Commissioni indipendenti per i ricorsi a causa di difficoltà finanziarie subisce le gravi conseguenze della presunzione di proposizione impropria del ricorso, anche se le ragioni della mancata comparizione non sono collegate a un esercizio improprio del ricorso.

79. Inoltre, i richiedenti che rientrano nelle eccezioni di cui all'articolo 78, comma 3, della legge 4636/2019, sono autorizzati a dimostrare la loro presenza con altri mezzi.

80. Il governo ellenico spiega che i richiedenti che rientrano in tali eccezioni non hanno alcun obbligo di comparizione personale e che tale obbligo è sostituito dall'obbligo di trasmettere il certificato previsto dalla normativa. A mio avviso, tuttavia, ciò non spiega sufficientemente perché i richiedenti tenuti a comparire personalmente non siano autorizzati ad avvalersi di mezzi alternativi per dimostrare la propria presenza sul territorio greco e l'interesse reale al proprio ricorso.

81. Le eccezioni di cui all'articolo 78, paragrafo 3, della legge 4636/2019 dimostrano che, per un richiedente, vi sono altri mezzi per provare la propria presenza nel paese, come ad esempio presentarsi dinanzi a un'autorità pubblica (quale il commissariato di polizia o un'altra autorità o giurisdizione vicina) del luogo in cui risiede.

82. La decisione di rinvio indica, inoltre, che l'obbligo di comparire personalmente non costituisce un mezzo idoneo a garantire che il richiedente non impugni il provvedimento al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento. A questo proposito, il giudice del rinvio afferma che bisogna tenere conto del fatto che le decisioni delle Commissioni indipendenti per i ricorsi non vengono prese nello stesso giorno e che la comparizione del richiedente non facilita l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio in caso di rigetto del ricorso.

83. Nelle suddette circostanze, la presunzione di proposizione impropria del ricorso da parte di un richiedente che non compare personalmente, senza prevedere mezzi alternativi per dimostrare la presenza del richiedente nel territorio e senza prevedere i mezzi materiali necessarie per consentire il rispetto del requisito della presenza fisica, sembra rendere eccessivamente difficile l'esercizio del ricorso.

84. La norma procedurale di cui trattasi non appare quindi compatibile con il principio di effettività.

85. Inoltre, l'istituzione di una presunzione di proposizione impropria del ricorso e il suo rigetto in quanto manifestamente infondato potrebbero pregiudicare il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta. A tal riguardo, occorre ricordare che il principio della tutela giurisdizionale dei diritti che gli amministrati traggono dal diritto dell'Unione è costituito da diversi elementi, tra i quali rientra, segnatamente, il diritto di ricorso ad un giudice [36].

86. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, i diritti fondamentali, quale il diritto di ricorso ad un giudice, non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente agli obiettivi di interesse generale

[36] V. in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punto 32).

perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti [37].

87. Nel caso di specie, come è già stato sottolineato [38], l'obiettivo della presunzione stabilita dalla normativa nazionale è quello di assicurarsi che i richiedenti protezione internazionale siano presenti nel territorio e che persista in essi un reale interesse al ricorso e, più in generale, di preservare l'efficienza e la celerità dei procedimenti giudiziari per tutti i richiedenti protezione internazionale.

88. Tuttavia, alla luce dell'insieme del procedimento e di tutte le circostanze pertinenti precedentemente illustrate [39], l'istituzione della presunzione di proposizione impropria di un ricorso in caso di inosservanza dell'obbligo di comparizione personale del richiedente appare sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. Ai richiedenti protezione internazionale che non risiedono nella capitale del paese non sono infatti forniti i mezzi materiali necessari che permettano loro di recarsi presso la sede delle Commissioni indipendenti per i ricorsi, che si trova nella capitale, in modo da soddisfare il requisito della presenza fisica. Inoltre, a meno che non rientrino in una delle eccezioni tassativamente previste dal diritto nazionale, i richiedenti non dispongono di alcun altro mezzo per provare la loro presenza sul territorio e l'interesse reale al proprio ricorso. In tali circostanze, l'istituzione di una presunzione di proposizione impropria del ricorso a causa del mancato rispetto dell'obbligo di comparire personalmente colpisce in modo sproporzionato i richiedenti protezione internazionale che si trovano in una situazione finanziaria precaria o che incontrano altre difficoltà nel tentativo di comparire personalmente [40].

89. Pertanto, il diritto di accesso a un giudice e il diritto a un ricorso effettivo per i richiedenti protezione internazionale risulta essere ostacolato in modo sproporzionato.

90. Sulla base delle precedenti considerazioni, ritengo che l'articolo 46 della direttiva 2013/32, letto alla luce dei principi di equivalenza e di effettività e dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta una normativa nazionale che, in caso di inosservanza da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi all'organo che esamina il suo ricorso avverso una decisione adottata sulla sua domanda, stabilisce una presunzione di proposizione impropria del ricorso e il rigetto dello stesso in quanto manifestamente infondato, senza esaminare il caso nel merito, nella misura in cui non prevede mezzi alternativi per attestare la presenza del richiedente nel territorio.

V. Conclusione

91. Alla luce delle precedenti considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alle domande poste dal Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado, Salonicco, Grecia) come segue:

«L'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, letto alla luce dei principi di equivalenza e di effettività e

37 V. in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punto 38).

38 V. paragrafi 74 e 75 delle presenti conclusioni.

39 Paragrafi da 76 a 82 delle presenti conclusioni.

40 Nella misura in cui tali difficoltà non costituiscono una situazione di forza maggiore, che il richiedente è tenuto a dimostrare.

dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che, in caso di inosservanza da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi all'organo che esamina il suo ricorso avverso una decisione adottata sulla sua domanda, stabilisce una presunzione di proposizione impropria del ricorso e il rigetto dello stesso in quanto manifestamente infondato, senza esaminare il caso nel merito, nella misura in cui non prevede mezzi alternativi per attestare la presenza del richiedente nel territorio».