Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

20 ottobre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2004/83/CE — Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria — Norma procedurale nazionale che prevede, per proporre una domanda di protezione sussidiaria, un termine di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica del rigetto della domanda di asilo — Autonomia procedurale degli Stati membri — Principio di equivalenza — Principio di effettività — Regolare svolgimento del procedimento di esame della domanda di protezione sussidiaria — Regolare svolgimento della procedura di rimpatrio — Incompatibilità»

Nella causa C-429/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda), con decisione del 29 luglio 2015, pervenuta in cancelleria il 5 agosto 2015, nel procedimento

Evelyn Danqua

contro

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen (relatore), presidente di sezione, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 giugno 2016,

considerate le osservazioni presentate:

— per E Danqua, da M. Trayers, solicitor, P. O'Shea, BL, e C. Power, SC;

— per il Minister for Justice and Equality, da R. Cotter e E. Creedon, in qualità di agenti, assistiti da F. O'Sullivan, BL, e R. Barron, SC;

* Lingua processuale: l'inglese.

— per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e A. X. Lewis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 giugno 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio di equivalenza.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone la sig.ra Evelyn Danqua, cittadina ghanese, al Minister for Justice and Equality (Ministro della Giustizia e delle Pari Opportunità, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro»), all'Irlanda e all'Attorney General riguardo al rifiuto del Ministro di esaminare la domanda dell'interessata, volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria.

Contesto normativo

Direttiva 2004/83/CE

3 A norma dell'articolo 2, lettere a), e) e f), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2004, L 304, pag. 12) doveva intendersi per:

«a) "protezione internazionale": lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria quale definito alle lettere d) e f);

(...)

e) "persona ammissibile alla protezione sussidiaria": cittadino di un paese terzo (...) che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (...), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15 (...)

f) "status di protezione sussidiaria": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo (…) quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria».

4 L'articolo 18 di tale direttiva stabiliva quanto segue:

«Gli Stati membri riconoscono lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo (…) ammissibile a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità dei capi II e V».

Direttiva 2005/85/CE

5 La 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, e rettifica in GU 2006, L 236, pag. 36), precisa, in particolare, i diritti dei richiedenti asilo.

6 Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, essa si applica a tutte le domande di asilo presentate nel territorio degli Stati membri.

7 L'articolo 3, paragrafo 3, di tale direttiva, prevede quanto segue:

«Qualora gli Stati membri utilizzino o avviino un procedimento in cui le domande di asilo sono esaminate sia quali domande a norma della convenzione [sullo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, pag. 150, n. 2545 1954)], sia quali domande concernenti altri tipi di protezione internazionale a seconda delle circostanze definite dall'articolo 15 della direttiva [2004/83], essi applicano la presente direttiva nel corso dell'intero procedimento».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 Emerge dal fascicolo sottoposto alla Corte che, il 13 aprile 2010, la sig.ra Danqua, cittadina ghanese, ha presentato in Irlanda una domanda volta ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato, motivata dal suo timore di essere sottoposta alla pratica della *trokosi*, una forma di schiavitù rituale praticata in Ghana che riguarda prevalentemente le donne.

9 Il Refugee Applications Commissionner (Commissario incaricato delle domande di concessione dello status di rifugiato, Irlanda), in una relazione del 16 giugno 2010, ha formulato una raccomandazione negativa relativamente a tale domanda, a motivo dei dubbi sulla veridicità di quanto in essa affermato. Tale raccomandazione è stata confermata in appello dal Refugee Appeals Tribunal (Tribunale d'appello per i rifugiati, Irlanda) con decisione del 13 gennaio 2011.

10 Il 9 febbraio 2011, il Ministro ha notificato alla sig.ra Danqua la decisione di rigetto della sua domanda di asilo e l'intenzione di ordinare il suo accompagnamento alla frontiera (*proposal to deport*), informando, in particolare, l'interessata della possibilità di presentare, entro il termine di quindici giorni lavorativi dalla suddetta notifica, una domanda di protezione sussidiaria.

11 A seguito di tale decisione, il Refugee Legal Service (Servizio di assistenza legale, Irlanda) ha informato la sig.ra Danqua che, a motivo di tale rigetto, non l'avrebbe assistita nelle pratiche per ottenere la protezione sussidiaria.

12 Il Servizio di assistenza legale ha tuttavia presentato a nome della sig.ra Danqua una domanda di permesso di soggiorno per motivi umanitari.

13 Con lettera del 23 settembre 2013, il Ministro ha informato la sig.ra Danqua che tale domanda era stata respinta e che il 17 settembre 2013 era stata adottata una decisione di espatrio nei confronti dell'interessata.

14 La sig.ra Danqua ha quindi depositato, l'8 ottobre 2013, una domanda di protezione sussidiaria.

15 Con lettera del 5 novembre 2013, il Ministro ha informato la sig.ra Danqua che la sua domanda, volta ad ottenere il beneficio dello status di protezione sussidiaria, non poteva essere accolta poiché non era stata presentata nel termine di quindici giorni lavorativi, come specificato nella notifica della decisione del Ministro del 9 febbraio 2011, recante rigetto della domanda d'asilo dell'interessata.

16 La sig.ra Danqua ha impugnato tale decisione dinanzi all'High Court (Alta Corte, Irlanda), adducendo, in particolare, una violazione del principio di equivalenza, a causa dell'obbligo, per il richiedente la protezione sussidiaria, di rispettare un termine come quello controverso nel procedimento principale per presentare una domanda di protezione sussidiaria, mentre un simile termine non era previsto per la presentazione di una domanda di asilo.

17 Con sentenza del 16 ottobre 2014, l'High Court (Alta Corte) ha respinto il ricorso della sig.ra Danqua ritenendo, in particolare, che il principio di equivalenza non fosse applicabile alla fattispecie in quanto l'interessata paragonava due norme procedurali fondate sul diritto dell'Unione.

18 Il 13 novembre 2014, la sig.ra Danqua ha interposto appello avverso detta sentenza dinanzi alla Court of Appeal (Corte d'appello). L'interessata ha reiterato dinanzi a tale giudice il suo argomento secondo il quale l'obbligo, per il richiedente la protezione sussidiaria, di rispettare un termine come quello controverso nel procedimento principale violava il principio di equivalenza, in quanto non sussisterebbe un termine siffatto applicabile alle persone che presentano una domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato.

19 La Court of Appeal (Corte d'appello), pur interrogandosi sulla pertinenza del principio di equivalenza nella presente causa, è del parere che una domanda di asilo possa costituire un termine di paragone adeguato al fine di garantire il rispetto del principio di equivalenza.

20 A tal proposito, il giudice del rinvio adduce che, sebbene la maggioranza delle domande di asilo sia trattata secondo il regime istituito dalla direttiva 2004/83, gli Stati membri possono sempre, almeno in teoria, concedere l'asilo in base al loro diritto nazionale. Entro tali termini, le domande di asilo potrebbero rientrare, in parte, nel diritto dell'Unione e in parte in quello nazionale.

21 Relativamente all'obbligo, per il richiedente la protezione sussidiaria, di rispettare un termine come quello controverso nel procedimento principale per presentare una domanda di protezione sussidiaria, il giudice del rinvio ritiene che tale termine sia giustificato da considerazioni obiettive. Infatti, la normativa nazionale in vigore prima della pronuncia della sentenza dell'8 maggio 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), sarebbe stata caratterizzata dall'esistenza di due procedure distinte e successive ai fini dell'esame, rispettivamente, della domanda di asilo e della domanda di protezione sussidiaria, che subordinava l'esame della domanda di protezione sussidiaria al previo rigetto della domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato.

22 Secondo tale giudice la normativa in vigore all'epoca dei fatti oggetto del procedimento principale perseguiva lo scopo di garantire che le domande di protezione internazionale fossero trattate entro un lasso di tempo ragionevole.

23 È in tale contesto che la Court of Appeal (Corte d'appello) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se una domanda di asilo disciplinata da una normativa nazionale che riflette gli obblighi di uno Stato membro ai sensi della [direttiva 2004/83] possa essere considerata un termine di paragone adeguato per una domanda di protezione sussidiaria ai fini del principio di equivalenza.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se sia rilevante a tale proposito il fatto che il termine imposto per la presentazione delle domande di protezione sussidiaria persegue l'importante obiettivo di garantire che le domande di protezione internazionale siano trattate entro un termine ragionevole».

Sulle questioni pregiudiziali

24 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una norma procedurale nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, la quale assoggetta una domanda volta al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria ad un termine

di decadenza di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica, da parte dell'autorità competente, della possibilità, per il richiedente asilo la cui domanda è stata respinta, di presentare una siffatta domanda.

25 In via preliminare occorre ricordare che la direttiva 2004/83 non contempla norme procedurali applicabili all'esame di una domanda di protezione internazionale.

26 La direttiva 2005/85 stabilisce, da parte sua, norme minime per le procedure d'esame delle domande di protezione internazionale e precisa i diritti dei richiedenti asilo. L'articolo 3, paragrafi 1 e 3, di tale direttiva precisa che quest'ultima si applica alle domande di asilo che venivano esaminate sia quali domande fondate sulla convenzione sullo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, sia quali domande concernenti altri tipi di protezione internazionale a seconda delle circostanze definite dall'articolo 15 della direttiva 2004/83.

27 La Corte ha quindi statuito che la direttiva 2005/85 non si applica alle domande di protezione sussidiaria, salvo il caso in cui uno Stato membro abbia istituito una procedura unica nell'ambito della quale esamina una domanda alla luce delle due forme di protezione internazionale, vale a dire quella relativa allo status di rifugiato e quella attinente alla protezione sussidiaria (sentenza dell'8 maggio 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punto 39).

28 Emerge dal fascicolo che non era questa, tuttavia, la situazione in Irlanda all'epoca dei fatti oggetto del procedimento principale.

29 Ne consegue che, in mancanza di norme stabilite dal diritto dell'Unione riguardanti le modalità procedurali relative alla presentazione e all'esame di una domanda di protezione sussidiaria applicabili in Irlanda, spetta all'ordinamento giuridico interno di tale Stato membro disciplinare tali modalità, garantendo nel contempo che dette modalità, da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e, dall'altro, non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

30 Relativamente al principio di equivalenza, occorre rammentare che il rispetto di tale principio presuppone che la norma nazionale si applichi indistintamente ai procedimenti fondati sul diritto dell'Unione e a quelli fondati sul diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punto 74).

31 Il giudice del rinvio esprime dubbi sulla questione se una domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato possa essere considerata un termine di paragone adeguato per una domanda volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria al fine di garantire il rispetto di tale principio.

32 Orbene, nella fattispecie, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 54 e 58 delle sue conclusioni, la situazione di cui al procedimento principale riguarda due domande fondate sul diritto dell'Unione, cioè la domanda dell'interessata diretta ad ottenere il beneficio dello status di rifugiato e la sua domanda volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria.

33 Occorre, peraltro, sottolineare che, secondo la formulazione stessa della prima questione, la normativa nazionale che disciplina l'esame delle domande d'asilo «riflette» gli obblighi degli Stati membri ai sensi della direttiva 2004/83.

34 Inoltre, non emerge dagli elementi di cui dispone la Corte che il diritto irlandese in materia di asilo contenga norme sostanziali nazionali che integrano il diritto dell'Unione.

35 Alla luce di quanto suesposto, si deve constatare che, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, relativa a due tipi di procedimenti fondati, entrambi, sul diritto dell'Unione, l'invocazione del principio di equivalenza è priva di rilevanza.

36 Ciò premesso, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia ad esso sottoposta. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se del caso, riformulare le questioni ad essa deferite (sentenza del 28 aprile 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

37 Inoltre, spetta alla Corte fornire al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano risultare utili per definire la controversia sottoposta al suo esame, a prescindere dal fatto che detto giudice vi abbia o meno fatto riferimento nel formulare la propria questione (v., in tal senso, sentenza 21 febbraio 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

38 Nella fattispecie, a tal fine, occorre intendere le due questioni sottoposte dal giudice del rinvio come volte ad accertare se il principio di effettività debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una norma procedurale nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, la quale assoggetta una domanda volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria ad un termine di decadenza di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica, da parte dell'autorità competente, della possibilità, per il richiedente asilo la cui domanda è stata respinta, di presentare una siffatta domanda.

39 Relativamente a tale principio, come rammentato al punto 29 della presente sentenza, una norma procedurale nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, non deve essere tale da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Quindi, una siffatta norma deve consentire, nella fattispecie, l'effettivo accesso delle persone che presentano una domanda di protezione sussidiaria ai diritti loro conferiti dalla direttiva 2004/83.

40 Occorre pertanto esaminare la questione se un individuo, come la sig.ra Danqua, che chiede di beneficiare della protezione sussidiaria, sia concretamente in misura di fare valere i diritti ad esso riconosciuti dalla direttiva 2004/83, cioè, nella fattispecie, il diritto di presentare una domanda volta ad ottenere tale protezione e, nel caso in cui i requisiti richiesti per poter beneficiare della citata protezione siano soddisfatti, quello di ottenere lo status conferito da quest'ultima.

41 Emerge dalla decisione di rinvio nonché dal fascicolo sottoposto alla Corte che, secondo la norma procedurale nazionale controversa nel procedimento principale, il richiedente una protezione sussidiaria, in linea di principio, non può più presentare una domanda diretta ad ottenere il beneficio dello status conferito da tale protezione una volta decorso il termine di quindici giorni lavorativi a partire dalla notifica del rigetto della sua domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato.

42 A tal riguardo, occorre ricordare che la Corte ha già affermato che ciascun caso in cui si pone la questione se una norma procedurale 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 giurisdizionali 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 (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

43 Nella fattispecie occorre esaminare, più in particolare, se un termine di decadenza, come quello oggetto del procedimento principale, possa essere giustificato al fine di assicurare il regolare svolgimento del procedimento di esame di una domanda di protezione sussidiaria, alla luce delle conseguenze che ne discendono per l'applicazione del diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 3 settembre 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punto 28).

44 Quanto ai termini di decadenza, la Corte ha parimenti affermato che spetta agli Stati membri determinare, per le normative nazionali che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, termini in funzione, segnatamente, della rilevanza che le decisioni da adottare rivestono per gli interessati, della complessità dei procedimenti e della legislazione da applicare, del numero di soggetti che possono essere coinvolti e degli altri interessi pubblici o privati che devono essere presi in considerazione (v., in tal senso, sentenza del 29 ottobre 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punto 48).

45 Orbene, per quanto riguarda la normativa controversa nel procedimento principale, occorre rilevare che, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi da 75 a 78 delle sue conclusioni, il procedimento di esame delle domande di protezione sussidiaria riveste un'importanza particolare in quanto consente di garantire ai richiedenti la protezione internazionale la tutela dei propri diritti essenziali mediante la concessione di una siffatta protezione.

46 In questo contesto, tenuto conto delle difficoltà che possono presentarsi a siffatti richiedenti a causa, in particolare, della situazione umana e materiale difficile in cui essi possono trovarsi, occorre constatare che un termine di decadenza come quello oggetto del procedimento principale risulta essere particolarmente breve e non garantisce, in concreto, a tutti questi richiedenti l'effettiva possibilità di presentare una domanda volta ad ottenere la protezione sussidiaria e, se del caso, ottenere lo status conferito da tale protezione. Un siffatto termine non può quindi essere ragionevolmente giustificato ai fini di garantire il regolare svolgimento del procedimento di esame di una domanda di concessione di tale status.

47 Tale conclusione non può, peraltro, essere messa in discussione dalla necessità di garantire l'efficacia delle procedure di rimpatrio, nei limiti in cui il termine oggetto del procedimento principale non è direttamente collegato alla procedura di rimpatrio, bensì al rigetto della domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato.

48 Occorre pertanto concludere che una norma procedurale nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, è tale da compromettere l'effettività dell'accesso dei richiedenti la protezione sussidiaria ai diritti che sono loro riconosciuti dalla direttiva 2004/83.

49 In base alle suesposte considerazioni, si deve rispondere alle questioni sottoposte che il principio di effettività deve essere interpretato nel senso che osta ad una norma procedurale nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta una domanda volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria ad un termine di decadenza di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica, da parte dell'autorità competente, della possibilità, per un richiedente asilo la cui domanda sia stata respinta, di presentare una siffatta domanda.

Sulle spese

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

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

Il principio di effettività deve essere interpretato nel senso che osta ad una norma procedurale nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta una domanda volta ad ottenere lo status di protezione sussidiaria ad un termine di decadenza di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica, da parte dell'autorità competente, della possibilità, per un richiedente asilo la cui domanda sia stata respinta, di presentare una siffatta domanda.

Firme