

Principio di effettività e protezione internazionale del richiedente asilo fra norme europee e disciplina nazionale: la CGUE si pronuncia sul caso *Danqua*

di Elena Sorda

Title: Principle of effectiveness and asylum seeker's international protection between European and National law: ECJ ruling on the *Danqua* case

Keywords: International protection; Principle of equivalence; Principle of effectiveness.

1. – Il 20 ottobre 2016, con la sentenza relativa alla causa C-429/15, la Corte di Giustizia dell'Unione europea (in avanti: CGUE) si è pronunciata su una questione pregiudiziale in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato e protezione sussidiaria.

La rilevanza della decisione concerne in particolar modo due elementi. In primo luogo, tocca l'applicazione dei principi di equivalenza e di effettività nel rapporto fra disciplina europea e disciplina nazionale, laddove si debba verificare se quest'ultima dia un'attuazione adeguata alle direttive Ue offrendo le tutele dovute ai soggetti che domandano protezione internazionale. In secondo luogo, a livello procedurale, il giudice europeo ha deciso di riformulare il quesito presentatogli al fine di individuare una soluzione al dubbio sollevato.

145

2. – I fatti che hanno originato la pronuncia della CGUE possono essere così sintetizzati.

Nell'aprile del 2010 la signora Danqua, cittadina ghanese arrivata in Irlanda, ha depositato presso le autorità competenti dello Stato europeo una domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, motivato dal pericolo che, qualora fosse tornata in Ghana, sarebbe potuta essere assoggettata a una forma di schiavitù rituale (*trokosi*). Il 9 febbraio 2011 il *Ministry for Justice and Equality* ha però notificato alla richiedente di aver rigettato la domanda, informandola altresì della sua facoltà di depositare un'istanza per ottenere la protezione sussidiaria entro il termine di quindici giorni dalla ricezione della comunicazione.

Il *Refugee Legal Service* (RLS) – cioè l'ente irlandese che, fra le altre cose, si occupa di offrire assistenza legale ai richiedenti asilo e alle persone a cui è intimato un ordine di rimpatrio – aveva fino ad allora assistito la signora Danqua. Una volta ricevuta la comunicazione di rigetto della qualifica di rifugiato, il RLS ha informato la richiedente di non voler procedere con un'istanza per l'ottenimento della protezione sussidiaria, preferendo depositare una domanda di soggiorno per motivi umanitari. Tuttavia, quando anche quest'ultima richiesta è stata rigettata, la signora Danqua, nell'ottobre 2013, ha depositato una nuova domanda, questa volta per la protezione sussidiaria. Il Ministero competente, però, ha rigettato anche quest'ultima istanza, osservando che la stessa non fosse accoglibile per ragioni procedurali: più precisamente perché erano spirati i quindici giorni dalla notifica del rigetto del riconoscimento dello *status* di rifugiato che erano stati indicati come termine utile per depositare la domanda in oggetto.

La signora ha impugnato questa decisione, prima davanti alla *High Court*, poi presso la *Court of Appeal*. In particolare, la donna obiettava che fosse stato violato il principio di equivalenza poiché la disciplina irlandese prevista per il deposito della domanda per ottenere lo *status* di rifugiato non era soggetta ad alcun termine, mentre quella per fare richiesta di protezione sussidiaria era soggetta al termine di quindici giorni lavorativi.

La *Court of Appeal* ha deciso di adire in via pregiudiziale la CGUE, domandando a quest'ultima 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» (Corte giust., sent. 20-10-2016, C-429/15, *Danqua*, par. 24).

3. – I riferimenti normativi utilizzati dal giudice di Lussemburgo per decidere la questione sono essenzialmente due: la direttiva 2004/83/CE e la direttiva 2005/85/CE. La prima, nota anche come “direttiva qualifiche” definisce in che cosa consista la protezione internazionale e, in riferimento a questa, chi possa essere qualificato come richiedente asilo e richiedente protezione sussidiaria e quali siano i requisiti necessari a tal fine. La direttiva del 2005, invece, è nota come “direttiva procedure” e indica le norme minime che gli Stati membri devono adottare nel disciplinare il procedimento di riconoscimento o revoca della qualifica di rifugiato o di persona ammissibile alla protezione sussidiaria, nonché gli obblighi e i diritti che spettano ai richiedenti (P. Bonetti, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritti, immigrazione e cittadinanza*, 2008, n. 1, 13).

Per meglio inquadrare la vicenda e comprendere quale sia la portata delle istanze avanzate dalla ricorrente nei confronti delle autorità irlandesi, è bene fare alcune precisazioni.

146

In primo luogo va rilevato che la qualifica di rifugiato o di richiedente protezione sussidiaria rientra all'interno della protezione internazionale (G. Pizzolante, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea*, Bari, 2012; C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013). All'interno dell'Unione europea, la persona che ottiene lo *status* di rifugiato è un cittadino di un Paese terzo (o un apolide) che, nello Stato di origine (o di precedente residenza), corre gravi rischi per la propria incolumità in ragione di fattori quali l'etnia, la razza, la fede, le opinioni politiche o la nazionalità e non può o non vuole avvalersi della protezione di detto Stato a causa dei timori prima menzionati (direttiva 2004/83, art. 2, lett. c) e d). Leggermente diverso è il discorso da farsi per la «persona ammissibile alla protezione sussidiaria»: questa deve essere cittadina di un Paese terzo (o apolide) che, pur non presentando i requisiti necessari per essere considerata rifugiata, qualora tornasse nello Stato di origine (o di provenienza) correrebbe il rischio di subire un grave danno (art. 2, lett. e) e f); la nozione di “danno” viene meglio qualificata nel successivo articolo 15, che menziona fattori quali la condanna a morte o l'esecuzione, la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante.

Il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, invece, corrisponde a un tipo di protezione residuale e discrezionale, la cui disciplina compete agli Stati in modo autonomo dalla normativa europea. Viene menzionato nel considerando n. 8 della direttiva 2004/83, laddove si afferma che «la presente direttiva non si applica ai cittadini di Paesi terzi o agli apolidi a cui è concesso di rimanere nel territorio di uno Stato membro non perché bisognosi di protezione internazionale, ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base discrezionale». In Irlanda si parla di *humanitarian leave to remain*, o anche di *permission to remain*. Possono farne istanza le persone a cui è stata negata la protezione internazionale (nelle forme della protezione sussidiaria o dello *status* di rifugiato) e che hanno già ricevuto una *Notification of Intention to Deport*. Il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie viene rilasciato discrezionalmente dal Ministro per la giustizia e l'uguaglianza (*Minister for Justice and Equality*).

4. – La questione sollevata nel giudizio in esame riguarda in modo precipuo la procedura che, alla luce della normativa europea, gli Stati membri sono chiamati ad adottare nell'esaminare le richieste di protezione internazionale: poiché le direttive 2004/83 e 2005/85 non danno indicazioni dettagliate in merito, gli Stati godono di un'ampia discrezionalità nel regolare tali procedimenti. Regolamentazione che, però, dovrà comunque essere sviluppata alla luce dei principi interpretativi cardine dell'Ue.

La signora Danqua prima, e la *Court of Appeal* dopo, avevano manifestato dei dubbi circa la corretta applicazione del principio di equivalenza da parte dell'Irlanda. Quest'ultimo prevede che le modalità di accesso alle tutele previste dalla disciplina europea non siano meno favorevoli di quelle che, a livello nazionale, regolano situazioni analoghe; viste le differenze esistenti (rispetto ai termini di deposito) nelle procedure per ottenere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, era stato sollevato un dubbio circa la presenza di una illegittima disparità che, di fatto, impediva l'accesso alle tutele previste dalle direttive europee. Tuttavia, nell'esaminare la causa, già l'Avvocato generale Yves Bot nelle proprie conclusioni (pubblicate il 29-6-2016) aveva osservato che – seppure gli Stati membri siano chiamati a implementare le direttive europee nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività (punto 41) – nel caso di specie, a suo parere, la questione non potesse essere correttamente inquadrata all'interno del principio di equivalenza (punti 5 e 49-65 ss. delle conclusioni).

La CGUE ha sostanzialmente abbracciato l'opinione espressa dall'Avvocato generale, rispetto tanto al dovere di implementare entrambi i principi (sent. *Danqua*, par. 29), quanto alla non applicabilità del principio di equivalenza (sent. *Danqua*, par. 35). Quest'ultimo, infatti, presuppone l'esistenza di una disciplina nazionale che sia applicata indistintamente a procedimenti basati sul diritto europeo e su quello interno; nel caso di specie, tuttavia, la normativa irlandese non ha fatto altro che recepire gli obblighi derivanti dalle direttive, mentre «non emerge ... che il diritto irlandese in materia di asilo contenga norme sostanziali nazionali che integrino il diritto dell'Unione» (sent. *Danqua*, par. 34). Insomma, secondo la Corte di Lussemburgo entrambi i procedimenti (per ottenere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria) sono fondati su due diverse discipline del diritto dell'Unione (e sull'attuazione di obblighi da esso derivanti) e, pertanto, la normativa irlandese non presenta quei requisiti di autonomia e specialità necessari per esaminare la questione alla luce del principio di equivalenza. Detto in altri termini, nel caso in esame il confronto riguardava le norme europee relative allo *status* di rifugiato e a quello di protezione sussidiaria, ma – toccando esse situazioni giuridiche differenti ed entrambe disciplinate dal diritto europeo – non potevano essere oggetto di comparazione alla luce del principio di equivalenza.

Terminata la valutazione rispetto alla non applicabilità del principio di equivalenza, la CGUE ha osservato che – anche qualora il giudice remittente non inquadri la questione pregiudiziale nei parametri corretti – sia suo compito fornire una soluzione interpretativa utile a dirimere la controversia che ha originato il dubbio interpretativo del giudice *a quo*. Ha quindi precisato che, nel caso di specie, questo potesse essere fatto applicando il principio di effettività e, in particolare, valutando se il termine di quindici giorni (che decorrono dal rigetto di un'altra domanda di protezione internazionale) per il deposito di un'istanza di protezione sussidiaria sia sufficiente per poter accedere a tale protezione, oppure se tale onere procedurale renda eccessivamente gravoso l'accesso alla tutela riconosciuta dalla direttiva 2004/83.

Nel valutare la questione pregiudiziale così ridefinita, la CGUE ha utilizzato il ragionamento già adottato nella sentenza *Klausner Holz Niedersachsen* (11-10-2015, causa C-505/14, par. 41), indicando alcuni criteri per verificare il rispetto del principio di effettività da parte della disciplina irlandese. Fra essi rientrano il ruolo svolto dalla norma all'interno dell'*iter* complessivamente considerato in relazione a fattori quali la protezione del diritto di difesa, il principio di certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento. La Corte ha precisato anche che gli Stati membri sono chiamati a individuare dei termini (da applicarsi alle procedure nazionali per il riconoscimento della protezione internazionale) la cui durata rispecchi la rilevanza delle decisioni, la complessità dei processi e della disciplina interna, il numero di soggetti coinvolti e gli interessi privati e pubblici toccati.

Valutando tutti questi fattori, la CGUE ha ritenuto che il termine di quindici giorni lavorativi indicato dalla legge irlandese non tenga in adeguata considerazione né le difficoltà in cui possono incorrere i soggetti intenzionati a presentare la richiesta di protezione sussidiaria,

né l'impatto che l'ottenimento di siffatta tutela ha sulla vita dei richiedenti, specie per quanto concerne l'accompagnamento coatto alla frontiera. Ha aggiunto, infatti, che il breve termine previsto non potesse essere giustificato nemmeno dalle procedure previste per il rimpatrio del richiedente, giacché la *ratio* che sorregge il termine stesso non è collegata a quest'ultimo procedimento, ma solo all'esame della domanda per ottenere la protezione internazionale. Insomma, il giudice irlandese è chiamato a ritenere il periodo di quindici giorni contrario al principio di effettività, giacché esso non appare giustificato e rende particolarmente oneroso l'ottenimento della tutela prevista dalle direttive 2004/83 e 2005/85.

L'interpretazione della CGUE sulla corretta applicazione del principio di effettività evidenzia la necessità di fornire adeguate tutele ai richiedenti protezione internazionale, tenendo conto della loro peculiare posizione di debolezza e degli interessi coinvolti e, nel fare ciò, dà importanti indicazioni non solo alla Corte d'Appello remittente, ma anche al legislatore irlandese e, più in generale, a quelli degli altri Stati membri.

La sentenza sul caso *Danqua* è la quarta pronuncia emessa dalla Corte di giustizia in materia di diritto irlandese e interpretazione delle direttive 2004/83 e 2005/85. I precedenti hanno toccato il diritto del richiedente protezione internazionale a essere ascoltato (sent. 22-11-2012, causa C-277/11), il diritto ad avere un mezzo di impugnazione efficace (sent. 31-1-2013, causa C-175/11) e il diritto a una buona amministrazione (sent. 8-5-2014, causa C-604/12); si noti che, anche nel punto 41 di quest'ultima decisione, la CGUE aveva espressamente affermato il dovere, posto in capo agli Stati membri, di attuare le direttive del 2004 e del 2005 alla luce dei principi di effettività ed equivalenza. Un quinto caso (causa C-560/14) è stato deciso il 9 febbraio 2017 – quindi dopo la pubblicazione della pronuncia qui commentata – e ha esaminato la portata del diritto del richiedente protezione sussidiaria a essere ascoltato.

La pronuncia sul caso *Danqua* rappresenta un altro importante tassello, non solo rispetto ai rapporti fra Ue e Irlanda, ma anche – e in termini più generali – rispetto alla giurisprudenza che il giudice di Lussemburgo e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) stanno sviluppando (ognuno nella propria sfera di competenza) in materia di asilo e tutela dei migranti, portando alla costruzione di una sorta di disciplina-quadro europea in materia (v. in questo senso anche il *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, 2014).

Inoltre, il fatto che il giudice di Lussemburgo abbia deciso di modificare il contenuto della questione pregiudiziale, valutando la stessa alla luce del principio di effettività, piuttosto che quello di equivalenza, non è da ritenersi insolito. Infatti, seppure l'art. 267 TFUE (relativo al rinvio pregiudiziale) non preveda espressamente che la Corte di giustizia abbia la facoltà di riformulare la questione sottoposta, il Giudice di Lussemburgo ha in più occasioni operato in tal senso nell'alveo di una volontà di cooperazione fra Corti (in questo senso si veda anche il par. 36 della sentenza *Danqua* e i precedenti ivi citati). Cooperazione (o collaborazione) che, peraltro, è stata dedotta anche dall'Avvocato generale Ives Bot nelle conclusioni generali, quando per prima ha suggerito l'opportunità di esaminare il caso *Danqua* alla luce del più appropriato principio di effettività (punti 7, 46 e 47). Come precisato anche in dottrina (K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *Eu Procedural Law*, Oxford, 2014, 69 ss.), quando la CGUE viene adita attraverso un rinvio pregiudiziale, sebbene – come noto – non possa pronunciarsi sulla conformità di una norma nazionale al diritto europeo e neppure possa essere chiamata a interpretare la disciplina interna dello Stato membro, può tuttavia riformulare il quesito presentandolo in modo tale da fornire un'interpretazione delle norme europee idonea a risolvere il caso concreto. Questa prerogativa è stata espressamente affermata dalla CGUE anche nella sentenza emessa il 18 luglio 2013, nella causa C-136, *Consiglio nazionale dei geologi c. Autorità garante della concorrenza e del mercato* (R. Conti, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte UE: risorsa, problema e principio fondamentale di cooperazione al servizio di una nomofilachia europea*, testo provvisorio della relazione al Convegno sul tema *Le questioni ancora aperte nei rapporti tra le Corti Supreme Nazionali e le Corti di Strasburgo e Lussemburgo*, 28 e 29-10-2014, disponibile su www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/23_ottobre_relazione_Conti.pdf, spec. 5 ss.).