



## Raccolta della giurisprudenza

### CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE

LAILA MEDINA

presentate il 12 dicembre 2024<sup>1</sup>

**Causa C-662/23 [Zimir]<sup>i</sup>**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

**contro**

**X**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Politica d’asilo – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b) – Procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale – Esercizio, da parte dell’autorità nazionale, della sua facoltà di prorogare il termine di sei mesi per l’esame per un periodo massimo di ulteriori nove mesi – Gran numero di cittadini di paesi terzi che chiede contemporaneamente protezione internazionale – Circostanza che rende molto difficile all’atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi – Considerazione di altre circostanze»

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame verte sulle difficoltà incontrate dagli Stati membri quando si trovano di fronte a un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi che chiede contemporaneamente protezione internazionale. In particolare, la Corte è invitata a pronunciarsi sull’interpretazione dell’articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure<sup>2</sup>, ai sensi del quale gli Stati membri possono prorogare il termine di sei mesi previsto all’articolo 31, paragrafo 3, primo comma, di tale direttiva per l’esame delle domande di protezione internazionale. Tale proroga è consentita quando un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all’atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi.

2. La domanda è stata proposta nell’ambito di una controversia tra lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Segretario di Stato») e X, cittadino di un paese terzo, vertente sull’omessa adozione tempestiva, da parte di tale autorità, di una decisione sulla domanda di permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo entro il termine di sei mesi.

3. Il giudice del rinvio chiede in che modo debba essere interpretata la frase «un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale», di cui all’articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, come questa si

<sup>1</sup> Lingua originale: l’inglese.

<sup>i</sup> Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

<sup>2</sup> 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 (GU 2013, L 180, pag. 60; in prosieguo: la «direttiva procedure»).

relazioni alla frase «rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi», di cui alla stessa lettera, e se, eventualmente, altre circostanze possano essere prese in considerazione nella valutazione da esso effettuata.

## **I. Contesto normativo**

### **A. Diritto dell'Unione**

4. Il considerando 18 della direttiva procedure così recita:

«È nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo».

5. L'articolo 4 della direttiva procedure, intitolato «Autorità responsabili», prevede, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«Per tutti i procedimenti gli Stati membri designano un'autorità che sarà competente per l'esame adeguato delle domande a norma della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché tale autorità disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti ai sensi della presente direttiva».

6. L'articolo 31 di tale direttiva, intitolato «Procedura di esame», ai paragrafi da 1 a 5 così dispone:

«1. Gli Stati membri esaminano le domande di protezione internazionale con procedura di esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II.

2. Gli Stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo.

3. Gli Stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata entro sei mesi dalla presentazione della domanda.

Qualora una domanda sia oggetto della procedura stabilita nel regolamento (UE) n. 604/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31)], il termine di sei mesi inizia a decorrere dal momento in cui si è determinato lo Stato membro competente per l'esame ai sensi di detto regolamento, il richiedente si trova nel territorio di detto Stato ed è stato preso in carico dall'autorità competente.

Gli Stati membri possono prorogare il termine di sei mesi di cui al presente paragrafo per un periodo massimo di ulteriori nove mesi, se:

- a) il caso in questione comporta questioni complesse in fatto e/o in diritto;
- b) un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi;

- c) il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi di cui all'articolo 13 da parte del richiedente.

In casi eccezionali debitamente motivati gli Stati membri possono superare di tre mesi al massimo il termine stabilito nel presente paragrafo laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda di protezione internazionale.

4. Fatti salvi gli articoli 13 e 18 della direttiva 2011/95/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9)], gli Stati membri possono rimandare la conclusione della procedura di esame se non si può ragionevolmente attendere che l'autorità accertante decida entro i termini previsti al paragrafo 3 a causa di una situazione incerta nel paese di origine che sia presumibilmente temporanea. (...)

(...)

5. In ogni caso gli Stati membri concludono la procedura di esame entro un termine massimo di 21 mesi dalla presentazione della domanda».

## **B. Diritto dei Paesi Bassi**

7. L'articolo 42 della Vreemdelingenwet 2000 (legge sugli stranieri del 2000), del 23 novembre 2000<sup>3</sup>, stabilisce quanto segue:

«1. La decisione sulla domanda di riconoscimento di permesso di soggiorno temporaneo di cui all'articolo 28 o di permesso di soggiorno di durata illimitata di cui all'articolo 33 è adottata entro sei mesi dal ricevimento della domanda.

(...)

4. Il termine di cui al paragrafo 1 può essere prorogato per un periodo massimo di ulteriori nove mesi, se:

a) (...)

b) un gran numero di cittadini stranieri presenti contemporaneamente una domanda rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi; o

c) (...)».

8. Il 21 settembre 2022 il Segretario di Stato ha adottato il Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (decreto di modifica della circolare del 2000 sugli stranieri; in prosieguo: il «WBV 2022/22»). Sulla base del WBV 2022/22, in vigore dal 27 settembre 2022, il Segretario di Stato ha prorogato di nove mesi il termine di decisione di sei mesi previsto dalla legge per il rilascio di permessi di soggiorno temporaneo a titolo di asilo. Il WBV 2022/22 si applica a tutte le domande in relazione alle quali il termine previsto dalla legge per l'adozione

<sup>3</sup> Stb. 2000, n. 495.

della decisione non fosse ancora scaduto al 27 settembre 2022, ed è stato adottato sulla base dell'articolo 42, paragrafo 4, prima frase e lettera b) della legge sugli stranieri del 2000, che recepisce nel diritto dei Paesi Bassi l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure.

## **II. Controversia nel procedimento principale e questioni pregiudiziali**

9. Il 10 aprile 2022 X, un cittadino turco, ha presentato una domanda di asilo nei Paesi Bassi.

10. Nel settembre 2022, il Segretario di Stato ha prorogato di nove mesi il termine di decisione di sei mesi previsto dalla legge per il rilascio di permessi di soggiorno temporaneo a titolo di asilo.

11. Poiché il Segretario di Stato non ha adottato una decisione sulla domanda di asilo entro sei mesi dalla presentazione della domanda sulla base del WBV 2022/22, il 13 ottobre 2022 X ha inviato a tale autorità una messa in mora per omessa adozione di una decisione entro il termine previsto. Il Segretario di Stato ha omesso di adottare una decisione entro due settimane. Di conseguenza X ha proposto un ricorso dinanzi al rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) avverso l'omessa adozione di una decisione tempestiva.

12. Con sentenza del 6 gennaio 2023, tale giudice ha dichiarato fondato il ricorso di X e ha dichiarato l'illegittimità della proroga del termine per la decisione sulle domande di asilo disposta dal Segretario di Stato sulla base del WBV 2022/22. Inoltre, con tale sentenza, detto giudice ha ingiunto al Segretario di Stato di procedere all'audizione iniziale entro otto settimane dalla data della sentenza e di adottare una decisione sulla domanda di X entro otto settimane a decorrere da tale audizione. Esso ha pertanto ingiunto al Segretario di Stato di adottare una decisione entro 16 settimane, pena l'applicazione di una penalità di mora per ogni giorno di ritardo<sup>4</sup>.

13. Il Segretario di Stato ha impugnato tale sentenza dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), giudice del rinvio. A sostegno del ricorso, esso sostiene che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 42, paragrafo 4, prima frase e lettera b), della legge sugli stranieri del 2000, nonché dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, non è richiesto un rapido aumento («picco») del numero di domande di asilo presentate contemporaneamente. L'autorità nazionale può prorogare il termine per la decisione anche nel caso di un aumento più graduale del numero di domande di asilo, e in combinazione con altre circostanze, al fine di garantire un esame adeguato e completo delle domande di asilo, come richiesto dall'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure. Il Segretario di Stato sostiene altresì che, nel valutare se prorogare il termine per la decisione, esso può prendere in considerazione i ritardi esistenti nell'esame delle domande di asilo, poiché essi incidono sulla capacità decisionale e contribuiscono a rendere estremamente difficile, all'atto pratico, concludere la procedura con la dovuta diligenza entro sei mesi dalla presentazione della domanda.

14. Parallelamente, a seguito della sentenza del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia), il 14 aprile 2023 il Segretario di Stato ha adottato una decisione sulla domanda di asilo, con la quale ha rilasciato al cittadino straniero un permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo.

<sup>4</sup> Il Segretario di Stato è stato condannato al pagamento di una penalità di mora pari a EUR 100 per ogni giorno di ritardo, fino a un massimo di EUR 7 500.

15. Secondo il giudice del rinvio, il Segretario di Stato ha tuttavia ancora interesse ad agire in sede di impugnazione per contestare la sentenza del 6 gennaio 2023, con la quale è stato stabilito che il termine per l'adozione di una decisione sulle domande di asilo non è stato prorogato in modo legittimo sulla base del WBV 2022/22.

16. Il Segretario di Stato fa valere dinanzi al giudice del rinvio che l'articolo 31, paragrafo 3, lettera b), della direttiva procedure deve essere interpretato nel senso che esso non richiede che l'autorità nazionale adotti una decisione entro il termine previsto quando un rapido aumento, o un «picco», del numero di domande di asilo presentate contemporaneamente sia tale da impedire all'autorità nazionale di farlo con diligenza. Pertanto, il giudice del rinvio osserva che l'espressione «contemporaneamente» ai sensi di tale disposizione, se interpretata in senso ampio, significherebbe «in un breve lasso di tempo», in quanto raramente le domande di asilo sono letteralmente presentate contemporaneamente. Tuttavia, secondo tale giudice, resta necessario determinare un limite temporale durante il quale si verifica tale aumento o «picco». Inoltre, dati i ritardi nel rilevare tali aumenti o «picchi», il giudice del rinvio osserva che l'effetto pratico di tale disposizione si verifica solo se è trascorso un certo lasso di tempo.

17. Il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla questione se la direttiva procedure consenta una proroga del termine per l'adozione della decisione se il numero di domande di asilo aumenta solo gradualmente. In un caso del genere, infatti, il Segretario di Stato ha tempo e opportunità sufficienti per aumentare la capacità decisionale. L'interpretazione in parola è conforme all'obiettivo della direttiva procedure, la quale mira a garantire che l'autorità accertante adotti decisioni sulle domande di asilo il più rapidamente possibile, ma con la dovuta diligenza.

18. In tali circostanze, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) a) Se, in caso di un gran numero di domande di protezione internazionale presentate contemporaneamente, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure, l'autorità accertante possa avvalersi della sua facoltà di prorogare il termine di decisione di sei mesi, qualora l'aumento del gran numero di domande di protezione internazionale abbia luogo gradualmente su un determinato periodo e di conseguenza sia in pratica molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi. Come si debba interpretare il termine “contemporaneamente” a questo riguardo.
- b) A norma di quali criteri occorra valutare se si configuri “un gran numero” di domande di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure.
- 2) Se sia applicabile una delimitazione nel tempo del periodo in cui si deve riscontrare un aumento del numero di domande di protezione internazionale, per poter ancora rientrare nella portata dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure. E, in caso affermativo, quanto possa durare detto periodo.
- 3) Se, al fine di valutare se all'atto pratico sia molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma e lettera b), della direttiva procedure – anche alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure – si possa tenere conto di circostanze non riconducibili all'aumento del numero di domande di

protezione internazionale, come la circostanza che l'autorità accertante debba affrontare ritardi già esistenti prima dell'aumento del numero di domande di protezione internazionale o una carenza di organico».

19. X, i governi ceco, francese, ungherese e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. Tali parti, ad eccezione dei governi ceco e ungherese, hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 23 ottobre 2024.

### III. Valutazione

20. Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, affinché il termine per la decisione possa essere prorogato di ulteriori nove mesi devono essere soddisfatte tre condizioni cumulative: a) «un gran numero» di domande deve essere b) presentato «contemporaneamente», c) «rendendo» molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi. Le prime due condizioni sono autonome, mentre la terza è una conseguenza delle prime due<sup>5</sup>.

21. Tenuto conto di tale costruzione, le questioni del giudice del rinvio possono essere raggruppate in due blocchi:

- con la prima e la seconda questione si chiede come debbano essere interpretate le prime due condizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure e se ad esse siano applicabili delimitazioni temporali;
- la terza questione riguarda la terza condizione e l'esclusività o meno del nesso di causalità con le prime due condizioni, ossia se, al fine di ricorrere a tale disposizione, si possa tener conto di circostanze diverse da un aumento del numero delle domande di asilo.

22. Prima di esaminare tali questioni analizzerò brevemente la questione di ricevibilità sollevata dinanzi alla Corte.

#### A. Ricevibilità

23. Nelle sue osservazioni scritte, il governo francese ha eccepito l'irricevibilità delle questioni sostenendo, in sostanza, che il procedimento principale è divenuto privo di oggetto, poiché a X era già stato rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo a titolo di asilo. In udienza, tuttavia, tale governo ha ritirato la sua eccezione.

24. Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione proposte dal giudice nazionale godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto, da parte della Corte, di una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento

<sup>5</sup> In tale disposizione compaiono i termini «waardoor», in lingua neerlandese, «making it», in lingua inglese, «du fait qu[e]», in lingua francese e «so dass», in lingua tedesca.

principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte<sup>6</sup>.

25. La *ratio* del rinvio pregiudiziale non risiede nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia. Come risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 267 TFUE, la decisione pregiudiziale richiesta deve essere «necessaria» al fine di consentire al giudice del rinvio di «emanare la sua sentenza» nella causa della quale è investito<sup>7</sup>.

26. In particolare, la giurisprudenza richiede l'esistenza di una controversia reale, tra le parti della causa, sulle norme e sulla loro applicazione<sup>8</sup>. Ciò che importa è che il giudice del rinvio eserciti una funzione giurisdizionale e che ritenga necessaria un'interpretazione del diritto dell'Unione al fine di pronunciare una decisione.

27. Nel caso di specie, è pacifica l'esistenza di una controversia reale nel procedimento principale, poiché esso verte sulla legittimità di una proroga del termine per decidere su una domanda di asilo, sulla quale si è pronunciato il rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia). Inoltre, il Segretario di Stato è stato condannato al pagamento di una penalità per ogni giorno di ritardo, sicché il governo dei Paesi Bassi ha interesse a ottenere una decisione su tale questione specifica. In udienza, X ha indicato di avere un interesse economico nella sentenza del giudice del rinvio, poiché potrebbe dover restituire la somma di EUR 1 800 ricevuta a seguito della sentenza del rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia), che ha condannato il Segretario di Stato ad adottare una decisione entro un determinato termine e a pagare una penalità in caso di ritardo. X ha spiegato, in udienza, che, qualora il giudice del rinvio accerti la legittimità della proroga del termine sulla base del WBV 2022/22, egli sarà tenuto a restituire tale importo. Ne consegue che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di tale proroga, che rappresenta una questione di diritto reale di notevole importanza pratica e che dà luogo a una controversia reale<sup>9</sup>.

28. Ritengo pertanto che, alla luce della presunzione di rilevanza, un'interpretazione del diritto dell'Unione sia necessaria per consentire al giudice del rinvio di pronunciare la sua sentenza.

## **B. Prima e seconda questione**

29. Con la sua prima e seconda questione, che suggerisco di esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i termini «contemporaneamente» e «un gran numero» di domande di protezione internazionale, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una proroga di nove mesi della durata della procedura di esame delle domande di protezione internazionale da parte delle autorità nazionali in caso di aumento graduale del numero di tali domande e se, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, il periodo in cui si deve riscontrare un aumento del numero di domande sia temporalmente limitato.

<sup>6</sup> Sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punto 20).

<sup>7</sup> Sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punti 44 e 45 e la giurisprudenza ivi citata). V. anche sentenza del 22 marzo 2022, Prokurator Generalny (Sezione disciplinare della Corte suprema – Nomina) (C-508/19, EU:C:2022:201, punti 60 e 61 e giurisprudenza citata).

<sup>8</sup> V., ad esempio, sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 19). V. anche sentenza del 25 giugno 2009, Roda Golf Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>9</sup> V., per analogia, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 29).

**1. Nozioni di «contemporaneamente» e di «un gran numero» di domande di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure**

30. Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte<sup>10</sup>.

**a) Interpretazione testuale**

31. Come sottolineato dal giudice del rinvio, il termine «contemporaneamente» è sinonimo delle espressioni «allo stesso tempo», «simultaneamente» o «nello stesso momento». In particolare, nella sua decisione di rinvio, tale giudice fa riferimento al significato del termine «tegelijk» in lingua neerlandese, che significa letteralmente «allo stesso tempo». Secondo il giudice del rinvio, detto termine implica, di per sé, una delimitazione temporale rigorosa, che si rinviene in altre versioni linguistiche<sup>11</sup>. Tuttavia, a mio avviso, siffatta interpretazione non fornisce, in quanto tale, l'indicazione di un periodo di tempo specifico nel corso del quale si deve verificare un aumento del numero di domande.

32. Per quanto riguarda l'espressione «un gran numero», osservo che essa non è definita all'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure. Le varie versioni linguistiche utilizzano termini equivalenti o simili<sup>12</sup>. Pertanto, come accertato dal giudice del rinvio, dal tenore letterale dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure non risulta se esso riferisca a un numero assoluto o relativo. Tuttavia, è opportuno osservare che nel regolamento che abroga la direttiva procedure<sup>13</sup>, recentemente adottato, il legislatore fa riferimento a «*un numero sproporzionato* di cittadini di paesi terzi o apolidi [che] fa domanda di protezione internazionale nell'arco dello stesso periodo di tempo»<sup>14</sup>.

33. Se l'espressione «un gran numero» è intesa nel senso di «un numero sproporzionato», essa indicherebbe che il numero di domande di asilo è sbilanciato o non è ragionevolmente proporzionato rispetto al numero abituale o atteso. Tuttavia, sebbene tale ragionamento possa essere pertinente ai fini dell'interpretazione del nuovo regolamento, la direttiva procedure non fa riferimento alla nozione di «sproporzionato», né all'idea generale di proporzionalità.

<sup>10</sup> Sentenza del 10 settembre 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punto 22 e giurisprudenza citata).

<sup>11</sup> Altre versioni linguistiche utilizzano termini equivalenti. V., in particolare, le versioni in lingua francese («simultanément»), spagnola («simultáneamente»), tedesca («gleichzeitig»), italiana («contemporaneamente»), lettone («vienlaikus»), lituana («vienu metu»), bulgara («едновременно»), portoghese («simultaneamente»), rumena («simultan»), finlandese («samanaikaisesti»), slovena («hkрати»), danese («samtidigt»), svedese («samtidigt») ed estone («korraga»).

<sup>12</sup> V., in particolare, le versioni in lingua neerlandese («een groot aantal»), francese («un grand nombre»), spagnola («un gran número»), tedesca («eine große Anzahl»), italiana («un gran numero»), lettone («liels skaits»), lituana («daug»), bulgara («голям брой»), portoghese («um grande número»), rumena («un număr mare»), finlandese («suuria määriä»), slovena («veliko državljanov»), danese («et stort antal»), svedese («ett stort antal») ed estone («suur hulk»).

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32 (GU L 2024/1348). Poiché tale regolamento è entrato in vigore l'11 giugno 2024 (le sue disposizioni si applicheranno a decorrere dal 12 giugno 2026), esso non è pertinente ai fini del presente procedimento. V. anche proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32 [COM(2016) 467 final], del 13 luglio 2016.

<sup>14</sup> Il corsivo è mio. L'articolo 35, paragrafo 5, di tale regolamento prevede tre differenti motivi per prorogare il termine di ulteriori sei mesi (anziché di nove mesi, come previsto dalla direttiva procedure): a) un numero sproporzionato di cittadini di paesi terzi o apolidi fa domanda di protezione internazionale nell'arco dello stesso periodo di tempo, rendendo infattibile concludere la procedura di ammissibilità entro i termini stabiliti; b) il caso comporta questioni complesse in fatto o in diritto, e c) il ritardo può essere imputato chiaramente e unicamente alla mancata osservanza degli obblighi di cui all'articolo 9 di tale regolamento da parte del richiedente.

34. Pertanto, poiché un'interpretazione testuale di tale disposizione non fornisce una risposta decisiva quanto al modo in cui devono essere interpretati i termini «contemporaneamente» e «un gran numero», di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, mi soffermerò ora sul contesto in cui tale disposizione si inserisce.

## **b) Interpretazione contestuale**

### *1) Deroga alla regola generale dei sei mesi*

35. Il giudice del rinvio chiede se l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure costituisca una deroga che consente allo Stato membro di disapplicare la regola dei sei mesi prevista al primo comma, che potrebbe essere considerata la regola generale, e se, in quanto tale, esso debba essere interpretato restrittivamente<sup>15</sup>, oppure se detto terzo comma contempli situazioni alle quali si applica una regola diversa, facendo di esso una *lex specialis*. Nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, i governi francese e dei Paesi Bassi hanno sostenuto che il termine di nove mesi costituisce una norma autonoma, distinta da quella dei sei mesi, mentre X ha sostenuto che si tratta di una deroga, da interpretare restrittivamente. La Commissione ha sostenuto che vi sono due termini paralleli, vale a dire, il termine di sei mesi previsto all'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, di tale direttiva, e il termine di quindici mesi derivante dall'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della medesima.

36. A tal riguardo, osservo che il capo II della direttiva procedure, intitolato «Principi fondamentali e garanzie», e il capo III di tale direttiva, intitolato «Procedure di primo grado», definiscono i diritti e gli obblighi dei richiedenti nell'ambito della procedura di adozione di una decisione in primo grado. L'articolo 31, paragrafi 1 e 2, istituisce un quadro che definisce le norme procedurali in materia di qualità della valutazione delle domande e relativi termini.

37. In particolare, l'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure stabilisce che gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo. Tale disposizione prevede quindi l'obbligo di effettuare tale esame tempestivamente. L'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, di tale direttiva concretizza tale obbligo fissando un termine di sei mesi, a decorrere dalla presentazione della domanda, entro il quale l'autorità nazionale deve aver portato a termine tale esame (in prosieguo: la «regola generale dei sei mesi»).

38. L'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva procedure descrive tre situazioni nelle quali gli Stati membri possono prorogare il termine di sei mesi per un periodo massimo di ulteriori nove mesi. Da una lettura congiunta emerge che le lettere a), b) e c) del summenzionato comma costituiscono deroghe all'applicazione di tale regola generale che riguardano situazioni eccezionali di carattere individuale [lettere a) e c)] e generale [lettera b)]. La lettera b) di tale terzo comma contiene un riferimento espresso alla circostanza in cui un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi.

<sup>15</sup> V., più in generale, sulla regola secondo cui le deroghe devono essere interpretate restrittivamente, sentenze del 10 marzo 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, punto 21 e giurisprudenza citata) e del 22 giugno 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a. (Misure preventive ai fini dell'allontanamento)* (C-718/19, EU:C:2021:505, punto 56 e giurisprudenza citata). In via analogica, la Corte ha statuito che l'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva procedure, presenta, nel suo insieme, un carattere derogatorio rispetto all'obbligo degli Stati membri di esaminare nel merito tutte le domande di protezione internazionale [sentenza del 1° agosto 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Figlio di rifugiati, nato fuori dallo Stato ospitante)*, C-720/20, EU:C:2022:603, punto 49].

39. Ne consegue, a mio avviso, che l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure dovrebbe essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di derogare alla regola generale dei sei mesi concernente la durata massima del periodo per l'adozione della decisione soltanto qualora le condizioni previste da tale disposizione siano soddisfatte. In circostanze particolari, quando un gran numero di cittadini di paesi terzi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi, gli Stati membri possono prorogare detto termine. Qualsiasi altra interpretazione pregiudicherebbe l'effetto utile dell'obbligo enunciato all'articolo 31, paragrafo 2, di tale direttiva, che esige un esame rapido delle domande, e dell'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, di detta direttiva, che prevede la regola generale dei sei mesi.

40. Tale interpretazione è corroborata da altre disposizioni della direttiva procedure, le quali consentono varie proroghe dei termini nelle circostanze summenzionate, vale a dire quando le domande di protezione internazionale presentate da un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi rendono molto difficile all'atto pratico rispettare il termine previsto da detta direttiva<sup>16</sup>. Essa è altresì corroborata dalla proposta iniziale della Commissione del 2009<sup>17</sup> e dalla sua proposta modificata del 2011<sup>18</sup>, secondo le quali essa intendeva introdurre un «termine generale» o una «procedura di asilo standard» di sei mesi. In particolare, nella relazione relativa alla proposta modificata si legge che «[l]a proposta continua a porsi come obiettivo fondamentale una procedura di asilo standard di non più di sei mesi»<sup>19</sup>. Inoltre, nella spiegazione degli articoli della proposta modificata si indica che, sebbene «[i]l paragrafo 3 mant[enga] il termine generale di sei mesi per la conclusione della procedura di primo grado» esso «[i]ntroduce (...) due deroghe aggiuntive: il caso in cui un gran numero di richiedenti presenti contemporaneamente domanda e quello in cui l'autorità accertante non può rispettare il termine a causa della mancata osservanza degli obblighi da parte del richiedente»<sup>20</sup>.

41. Gli altri argomenti dedotti dalla Commissione nella presente causa non sono, a mio avviso, tali da inficiare la conclusione secondo cui l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure costituisce una deroga all'applicazione della regola generale dei sei mesi. A tal riguardo, la Commissione sostiene che, sebbene la spiegazione dettagliata della proposta

<sup>16</sup> L'articolo 6, paragrafo 5, della direttiva procedure stabilisce che il termine per la registrazione di una domanda di asilo può essere prorogato qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine di tre giorni lavorativi dalla presentazione della domanda. Inoltre, nell'articolo 43, paragrafo 3, della direttiva procedure non compare il termine «contemporaneamente», bensì l'espressione «un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito». Oltre a ciò, l'articolo 14, paragrafo 1, di tale direttiva consente agli Stati membri di disporre che il personale di un'altra autorità partecipi temporaneamente allo svolgimento dei colloqui sul merito di ogni domanda qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano impossibile all'atto pratico all'autorità accertante svolgere tempestivamente tali colloqui.

<sup>17</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale [COM(2009) 554 definitivo].

<sup>18</sup> Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale [COM(2011) 319 definitivo], punto 3.1.3 della relazione.

<sup>19</sup> V. relazione relativa alla proposta modificata, citata alla nota 18.

<sup>20</sup> V. allegato, Spiegazione dettagliata della proposta modificata che accompagna il documento «Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale», pag. 11, che recita:

«La proposta intende anche razionalizzare la procedura d'asilo imponendo dei termini per le procedure di primo grado. Il termine generale di sei mesi dalla presentazione della domanda tempera le modifiche legislative o le prassi della maggior parte degli Stati membri (...) e svolge un ruolo importante nel migliorare l'efficacia dell'esame delle domande, ridurre i costi di accoglienza, agevolare l'allontanamento dei richiedenti asilo respinti e garantire un accesso più rapido alla protezione per i veri rifugiati e le persone bisognose di protezione sussidiaria. Le modifiche prevedono inoltre la possibilità di prorogare il termine di ulteriori sei mesi in singoli casi. Affinché gli Stati membri dispongano di tempi adeguati per adattare e riordinare le rispettive procedure nazionali sulla base dei nuovi termini, la proposta prevede di rinviare di tre anni il termine per il recepimento di queste modifiche».

modificata<sup>21</sup> faccia riferimento a «due deroghe aggiuntive», il termine «deroga» non è utilizzato nel testo della proposta. La Commissione sottolinea che il co-legislatore non utilizza i termini «eccezione» nel testo dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva procedure, mentre al quarto comma è espressamente impiegata l'espressione «casi eccezionali».

42. A mio avviso, una disposizione può essere qualificata come una deroga anche se non contiene il termine «deroga». Occorre rilevare che, mediante il riferimento al «termine di sei mesi di cui al presente paragrafo» e al termine «ulteriori»<sup>22</sup>, la regola di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva procedure rinvia esplicitamente alla regola generale dei sei mesi enunciata al primo comma. Di conseguenza, è chiaro che la proroga di nove mesi non rappresenta una regola autonoma, bensì una proroga e, quindi, una deroga alla regola generale dei sei mesi<sup>23</sup>. A tal riguardo, ritengo che le deroghe assumano forme diverse, come quella di disposizioni che limitano le libertà fondamentali<sup>24</sup> o di disposizioni che disciplinano casi di forza maggiore o di mutamento delle circostanze<sup>25</sup>. Tale interpretazione è corroborata dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, che prevede, in particolare, *norme specifiche di deroga* alle norme contenute in regolamenti quali il nuovo regolamento sulla procedura di asilo<sup>26</sup>. Infine, la formulazione dell'articolo 31, paragrafi 3, 4 e 5, della direttiva procedure mostra che i termini per l'esame hanno carattere cumulativo e non possono superare i 21 mesi.

43. Ritengo pertanto che la possibilità di prorogare il termine per l'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure costituisca una deroga all'applicazione della regola dei sei mesi e debba essere interpretata restrittivamente. Inoltre, le deroghe devono essere interpretate in modo che la loro portata sia limitata a quanto strettamente necessario alla tutela degli interessi che esse proteggono<sup>27</sup>. A tal riguardo, è importante osservare che l'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure, il quale stabilisce la regola generale dei sei mesi per la decisione sulle domande di protezione internazionale ai sensi della direttiva procedure, attribuisce ai singoli il diritto a che le loro domande siano valutate entro il termine di sei mesi. Pertanto, il principio di buona amministrazione, quale principio generale del diritto dell'Unione, include il diritto di ogni persona a che il suo caso sia trattato entro un termine ragionevole<sup>28</sup>. Tale diritto può essere soggetto a limitazioni soltanto qualora ricorrano le circostanze previste all'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Mentre la versione in lingua neerlandese non fa riferimento al termine «ulteriori», occorre osservare che tale termine si ritrova in molte altre versioni linguistiche. V., *inter alia*, le versioni in lingua bulgara («допълнителен»), in lingua spagnola («otros»), in lingua inglese («further»), in lingua francese («supplémentaires»), in lingua ceca («další»), in lingua tedesca («weitere»), in lingua italiana («ulteriori»), in lingua lettone («vēl»), in lingua portoghese («outros»), in lingua finlandese («enintään»), in lingua danese («yderligere»), in lingua svedese («ytterligare»), in lingua slovacca («ďalší») e in lingua greca («επιπλέον»).

<sup>23</sup> Occorre rilevare che, a differenza di quanto sostiene X, nella sua sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029), la Corte non si è pronunciata sulla natura dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva procedure. Il riferimento a tale disposizione al punto 134 della sentenza in parola costituisce una mera descrizione dell'argomento dedotto dalla Commissione dinanzi alla Corte in tale causa.

<sup>24</sup> V., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a. (Misure preventive ai fini dell'allontanamento) (C-718/19, EU:C:2021:505, punto 56), nella quale la Corte ha ricordato che le eccezioni e le deroghe alla libera circolazione delle persone devono essere interpretate restrittivamente.

<sup>25</sup> V., ad esempio, sentenza del 23 novembre 2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Misure di rimboschimento) (C-213/22, EU:C:2023:904, punto 39). V. anche le mie conclusioni nella causa UFC – Que choisir e CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, paragrafo 39).

<sup>26</sup> [COM(2020) 613 final].

<sup>27</sup> Sentenza del 14 ottobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punto 40). V. anche sentenza del 9 settembre 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punto 89).

<sup>28</sup> V. sentenza dell'8 maggio 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punto 45), nella quale la Corte ha statuito che la necessità di garantire un accesso effettivo allo status conferito dalla protezione sussidiaria esige che la domanda sia esaminata entro un termine ragionevole.

44. Tuttavia, i termini della deroga prevista all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure non devono essere interpretati in modo così restrittivo da privarla dei suoi effetti<sup>29</sup>. Di conseguenza, l'effetto utile della deroga in questione deve essere preservato, proprio al fine di consentire allo Stato membro di alleggerire l'onere causato dal gran numero di domande e di valutare con diligenza le domande di protezione internazionale.

*2) Effetto utile della deroga prevista all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure*

45. Poiché è raro, nella pratica, che le domande di asilo siano presentate nello stesso esatto momento, il termine «contemporaneamente» dovrebbe essere inteso nel senso di «in un breve lasso di tempo». Ciò potrebbe significare che l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure può trovare applicazione anche nel caso di cumulo di domande di asilo presentate in un certo lasso di tempo, seppur breve. Ne consegue che, sebbene non sia necessario che tutte le domande siano presentate esattamente nello stesso momento, il termine «contemporaneamente» implica chiaramente che siffatte domande debbano essere presentate in un breve lasso di tempo.

46. Per quanto riguarda l'espressione «un gran numero», ritengo che i dati dovrebbero mostrare un forte aumento in un breve lasso di tempo o una quantità complessiva di nuove domande che aumenta a un ritmo sostenuto. Pertanto, al fine di stabilire se l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure trovi o meno applicazione, l'amministrazione è tenuta a procedere a un esame del numero di domande sulla base di un modello di crescita.

47. A tal riguardo, come risulta da una relazione del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), «[i]l numero di casi in materia di asilo nei singoli paesi può fluttuare in modo significativo in un lasso di tempo relativamente breve e i ritardi dovuti a casi pendenti possono aumentare o diminuire in modo esponenziale da un anno all'altro»<sup>30</sup>. Come osservato da X, poiché le misure di bilancio dipendono, per definizione, da stime e previsioni, le autorità nazionali sono tenute a controllare la fluttuazione delle domande di asilo e ad elaborare previsioni a tal riguardo al fine di adempiere ai loro obblighi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure. Come sostenuto dalla Commissione nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, l'applicazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure implica un confronto con un flusso abituale e atteso di rifugiati. A mio avviso, le autorità nazionali dovrebbero confrontare tale flusso con quello che, secondo dette autorità, rappresenta «un gran numero». Un tale confronto implica l'analisi dei dati e delle tendenze statistici attuali e storici.

48. Ne consegue, a mio avviso, che l'espressione «un gran numero» di domande presentate «contemporaneamente» implica un aumento significativo di queste ultime rispetto alle tendenze normali in un determinato Stato membro. Ad esempio, nel caso di una crescita esponenziale, vi è un aumento rapido e in accelerazione della quantità di domande. In un caso del genere, è evidente che tale aumento rientra nella nozione di «un gran numero» ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure. Una siffatta interpretazione è conforme

<sup>29</sup> Sentenza del 5 settembre 2019, *Regards Photographiques* (C-145/18, EU:C:2019:668, punto 32). V. anche sentenza del 21 marzo 2013, *PFC Clinic* (C-91/12, EU:C:2013:198, punto 23).

<sup>30</sup> Ott, J., *Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources*, Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli, Bruxelles, Belgio, 2019, pag. 34 [traduzione libera]. In concreto, si ha una crescita esponenziale quando il ritmo di crescita di un valore è proporzionale al valore stesso, determinando un aumento del valore di un fattore costante in ciascun periodo di tempo di durata identica. Ad esempio, se il valore raddoppia o triplica in ciascun periodo di tempo, si tratta di una crescita esponenziale.

all'obiettivo di tale disposizione, poiché se il numero di domande continua ad aumentare a un tasso elevato l'autorità nazionale potrebbe incorrere in un problema a livello di capacità decisionale nel corso dei sei mesi del periodo di valutazione, con conseguente necessità di prorogare i termini.

49. Di converso, tale disposizione non si applica a un aumento costante o graduale delle domande. Sebbene il termine «contemporaneamente» possa essere interpretato in un senso leggermente più ampio rispetto al suo significato letterale, resta il fatto che tale periodo non può eccedere un breve lasso di tempo, poiché, in tal caso, si esulerebbe dalla situazione che tale disposizione mira a disciplinare. Il termine «contemporaneamente» indica che esiste un picco di domande di asilo presentate in un breve lasso di tempo. Di conseguenza, non risulta che l'obiettivo della deroga sia la sua applicazione a un aumento graduale delle domande nel corso di un determinato periodo.

50. Qualsiasi altra interpretazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure priverebbe di significato e di effetto utile l'espressione «un gran numero» di domande presentate «contemporaneamente», di cui a tale disposizione, poiché un aumento normale implicherebbe una certa prevedibilità e non corrisponderebbe all'obiettivo di detta disposizione, vale a dire creare una deroga per circostanze particolari.

51. A tal riguardo, è importante osservare che la deroga prevista all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure costituisce anche una deroga all'obbligo, previsto all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, di garantire la presenza di personale in numero sufficiente. Pertanto, si potrebbe sostenere che, ai fini dell'applicazione di tale deroga, le circostanze particolari devono essere definite in modo tale che il numero di domande sia *imprevedibile* per l'autorità nazionale. Tuttavia, a mio avviso, poiché l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure non impone espressamente la condizione che l'aumento del numero di domande simultanee sia imprevedibile, la prevedibilità dell'aumento non dovrebbe costituire un elemento che concorre a definire «un gran numero» di domande presentate «contemporaneamente».

52. Pertanto, quando il numero di domande aumenta in modo costante nel corso del tempo, ad esempio in caso di crescita lineare, tale disposizione non dovrebbe trovare applicazione. Di converso, quando la curva va incontro a una rapida crescita o a un picco, la situazione può rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure<sup>31</sup>.

53. Infine, quando si parla di un aumento o di una crescita delle domande, si pone la questione del periodo di tempo che deve essere preso in considerazione per determinare se esista un gran numero di domande presentate contemporaneamente ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure. A tal riguardo, la Corte non può indicare un periodo di tempo preciso, dal momento che spetta al giudice nazionale stabilire se si sia verificato un aumento significativo. Ciò premesso, sebbene gli Stati membri dispongano di un certo margine di discrezionalità nell'applicazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, l'obiettivo di tale direttiva è quello di garantire un certo grado di *uniformità*, all'interno dell'Unione, per quanto concerne il trattamento delle domande di asilo. Imponendo

<sup>31</sup> Dato che non tutte le curve crescenti sono esponenziali, nell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure possono rientrare modelli di crescita diversi dalla sola crescita esponenziale.

norme procedurali vincolanti che disciplinano i termini per il trattamento delle domande di asilo, tale direttiva crea una disciplina procedurale comune per gli Stati membri, volta a garantire che i richiedenti asilo in tutta l'Unione non siano soggetti a tempi di attesa molto diversi<sup>32</sup>.

54. Nell'ambito di una direttiva che prevede termini specifici per la valutazione delle domande di protezione internazionale, in particolare all'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva procedure, il quale, a titolo di regola, fissa il termine di sei mesi per la decisione su una tale domanda, un'interpretazione in termini di trimestri e semestri sembra più logica di un'interpretazione in termini di anni. Tuttavia, come affermato in precedenza, la direttiva procedure e, in particolare, il termine «contemporaneamente» non indicano la durata del periodo che deve fungere da punto di riferimento ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un gran numero di domande presentate contemporaneamente, né può esistere un periodo massimo durante il quale l'aumento del ritmo del numero di domande deve verificarsi per poter procedere a tale accertamento. Ne consegue che le autorità o i giudici nazionali dovrebbero privilegiare un approccio applicativo conforme all'obiettivo della direttiva procedure, che mira a una conclusione rapida della procedura di esame<sup>33</sup>.

### *c) Interpretazione teleologica*

55. La summenzionata interpretazione contestuale dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, che permette di tener conto di un determinato periodo di tempo ed esclude situazioni di crescita graduale o costante del numero di domande, è conforme all'interpretazione teleologica della direttiva procedure.

56. In particolare, l'obiettivo di tale direttiva è garantire una valutazione completa ed efficiente delle domande di protezione internazionale<sup>34</sup>. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che la direttiva procedure mira a garantire un accesso effettivo, facile e rapido alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, sin dalla fase di presentazione della domanda<sup>35</sup>. A tal fine, l'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure prevede che la procedura di esame debba essere espletata «quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo», il che significa che la procedura deve essere tempestiva, completa e adeguata<sup>36</sup>. Come indicato in precedenza, lo scopo dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure è prevedere una deroga al termine di sei mesi previsto al primo comma dell'articolo 31, paragrafo 3, di tale direttiva, in presenza di circostanze particolari, vale a dire quando un gran numero di cittadini di paesi terzi chiede contemporaneamente protezione

<sup>32</sup> La direttiva procedure si inserisce nel sistema europeo comune di asilo, il quale mira a garantire che le procedure di asilo nell'intera Unione siano condotte secondo modalità analoghe e coerenti. Ciò include la fissazione di principi e termini specifici per il trattamento delle domande. V., in tal senso, in particolare, considerando 12, 18, 19 e 37 della direttiva procedure. Per quanto riguarda i termini specifici relativi all'accesso alle procedure e all'esame delle domande, v., in particolare, articolo 6, paragrafo 1, e articolo 31 della direttiva procedure.

<sup>33</sup> V., in particolare, articolo 31, paragrafo 2, della direttiva procedure, che mira a promuovere una certa uniformità del diritto in materia di asilo negli Stati membri dell'Unione, in particolare per quanto concerne i termini di trattamento delle domande di asilo.

<sup>34</sup> V. considerando 11 della direttiva procedure.

<sup>35</sup> V. sentenza del 16 novembre 2021, Commissione/Ungheria (Configurazione come reato del sostegno ai richiedenti asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930, punto 80 e giurisprudenza citata). La Corte ha statuito che uno Stato membro non può, salvo compromettere l'effetto utile dell'articolo 6 della direttiva procedure, ritardare, in modo ingiustificato, il momento in cui la persona interessata è messa in condizione di presentare la propria domanda di protezione internazionale [sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), C-808/18, EU:C:2020:1029, punti 103 e 106].

<sup>36</sup> V. anche considerando 18 della direttiva procedure.

internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi<sup>37</sup>. In particolare, come spiegato in precedenza, la procedura di asilo standard della durata massima di sei mesi era la *ratio* sottesa alla normativa introdotta nel 2009<sup>38</sup>.

57. Di conseguenza, le nozioni «un gran numero» e «contemporaneamente» devono essere interpretate tenendo debitamente conto dell'obiettivo dell'articolo 31 della direttiva procedure, che è quello di aumentare l'efficienza dell'esame delle domande e di garantire un accesso più rapido alla protezione da parte dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione sussidiaria. L'obiettivo consistente nella rapida adozione delle decisioni è chiaramente incompatibile con un'interpretazione estensiva di tali nozioni. La realizzazione degli obiettivi summenzionati e l'effetto utile di tale disposizione sarebbero seriamente compromessi se uno Stato membro potesse ricorrere alla deroga di cui trattasi in caso di aumento graduale del numero di domande di asilo nell'arco di un periodo di tempo relativamente lungo.

58. In tale prospettiva, l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, che prevede la possibilità di prorogare i termini di esame in determinate circostanze, deve essere bilanciato con gli obblighi previsti all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva. Tuttavia, il termine fissato dall'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, della direttiva procedure, che crea, a favore dei singoli, un diritto a che la loro domanda sia esaminata entro un termine di sei mesi, non può essere limitato in modo eccessivo, al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva. A tal riguardo, fra gli obiettivi della direttiva procedure vi è quello di garantire che gli Stati membri trattino le domande di asilo in modo efficace e tempestivo. In altri termini, il diritto a un processo decisionale rapido ed efficace si colloca su un piano di parità rispetto ai requisiti qualitativi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure.

59. Inoltre, per quanto riguarda la questione se la nozione «un gran numero» possa dipendere dalla capacità e dalle risorse dello Stato membro, la Commissione ritiene che tale nozione possa essere valutata *in termini numerici*, facendo riferimento a un aumento puramente aritmetico delle domande, che non varia in funzione delle capacità amministrative o di trattamento di uno Stato membro. Di converso, i governi dei Paesi Bassi e francese hanno sostenuto, in udienza, che tale numero può essere determinato permettendo a ciascuno Stato membro di tenere in considerazione le proprie capacità e risorse. A mio avviso, tenuto conto del fatto che le deroghe devono essere interpretate restrittivamente e che un approccio basato sulla capacità può dar luogo a metodi divergenti di applicazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure da parte degli Stati membri, il numero di domande dovrebbe essere valutato tenendo conto del numero effettivo di domande nel corso di un determinato periodo di tempo e confrontandolo con i dati storici. Come ho già suggerito, l'utilizzo dei dati dei periodi precedenti potrebbe fornire un criterio più coerente e oggettivo ai fini della definizione di «un gran numero» di domande. Sebbene la capacità e le risorse possano svolgere un ruolo nella valutazione della capacità complessiva di uno Stato membro di trattare le domande di asilo, esse non rappresentano necessariamente un fattore utile a stabilire se il numero di domande sia «un gran numero».

<sup>37</sup> V. *supra*, paragrafi da 39 a 41.

<sup>38</sup> V. *supra*, paragrafo 40. V. anche la proposta iniziale di modifica della direttiva procedure, nella quale la Commissione ha spiegato che l'introduzione di termini per il completamento della procedura era motivata dalla necessità di «razionalizzare la procedura d'asilo imponendo dei termini per le procedure di primo grado». Essa ha dichiarato che «[i]l termine generale di sei mesi contempera le modifiche legislative o le prassi della maggior parte degli Stati membri consultati durante la preparazione del progetto di modifica (...) e svolge un ruolo importante nel migliorare l'efficacia dell'esame delle domande, ridurre i costi di accoglienza, agevolare l'allontanamento dei richiedenti asilo respinti e garantire un accesso più rapido alla protezione per i veri rifugiati e le persone bisognose di protezione sussidiaria».

60. Infine, l'obiettivo della proroga dei termini prevista all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure è consentire agli Stati membri di evitare l'accumulo di arretrati. In caso di ricorso a tale disposizione, la proroga dei termini può garantire alle autorità degli Stati membri un sollievo temporaneo, ma quando il numero di domande rimane costantemente elevato, così come è avvenuto nei Paesi Bassi a partire dal 2021, secondo quanto riferito dal governo dei Paesi Bassi in udienza, le autorità nazionali sono tenute ad individuare metodi alternativi per far fronte a tale problema. Come sostenuto dalla Commissione in udienza, uno Stato membro può invocare tale disposizione soltanto se ciò è strettamente necessario al fine di potenziare le sue risorse. In sintesi, la nozione di «un gran numero» di domande presentate «contemporaneamente», di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, deve essere interpretata nel senso che il termine di sei mesi per l'esame di una domanda di protezione internazionale può essere prorogato di nove mesi soltanto se l'aumento del numero di domande in un determinato Stato membro avviene a un ritmo elevato, dando luogo a un «picco» di domande che, tenuto conto del carattere derogatorio di tale disposizione, non può concretizzarsi in un aumento graduale nell'arco di un lungo periodo di tempo.

## ***2. Applicazione alla presente causa***

61. Spetta ovviamente al giudice del rinvio accertare i fatti nel procedimento principale. Nella sua decisione di rinvio, il giudice del rinvio ha allegato alcune tabelle indicanti il numero di domande di asilo presentate negli anni 2021 e 2022<sup>39</sup>. Le cifre sono tratte dal sito Internet del Segretario di Stato e riflettono le fluttuazioni del numero di domande di asilo nonché le fluttuazioni della capacità decisionale.

62. Spetta al giudice del rinvio valutare, sulla base dei dati disponibili relativi al numero di domande di asilo presentate tra il 2014 e il 2022, nonché della capacità decisionale, se i Paesi Bassi abbiano dovuto far fronte a un aumento improvviso o, al contrario, graduale del numero di domande.

63. A tale riguardo, va osservato che il WBV 2022/22 è stato adottato il 21 settembre 2022 ed è entrato in vigore il 27 settembre 2022<sup>40</sup>. Pertanto, è opportuno esaminare la tendenza esistente in quel momento al fine di stabilire se si sia verificata una rapida crescita o aumento del numero di domande, quale descritto in precedenza, nell'arco di un periodo limitato prima dell'adozione di tale atto e confrontare il ritmo di tale crescita con quello che le autorità avrebbero dovuto ragionevolmente prevedere all'atto della pianificazione delle loro risorse per il 2022 al fine di adempiere agli obblighi di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure.

<sup>39</sup> V. punti da 4 a 7 «Cifre e previsioni relative al numero di domande di asilo nei Paesi Bassi».

<sup>40</sup> Secondo il giudice del rinvio, il Segretario di Stato fa riferimento al «numero totale di domande di asilo», che comprende le domande di asilo presentate per la prima volta, le domande reiterate e le domande di ricongiungimento familiare.

64. Nel caso di specie, il giudice del rinvio indica che il numero di domande di asilo presentate annualmente era il seguente:

| Anno | Numero di domande di asilo <sup>41</sup> |
|------|------------------------------------------|
| 2017 | 31 330                                   |
| 2018 | 30 380                                   |
| 2019 | 29 440                                   |
| 2020 | 19 130                                   |
| 2021 | 36 620                                   |
| 2022 | 47 991                                   |

65. A mio avviso, queste cifre dimostrano che il ritmo di crescita per il periodo dal 2018 al 2020 era negativo. Tale ritmo è aumentato notevolmente nel 2021 (di oltre il 90% rispetto all'anno precedente, probabilmente a causa della pandemia di COVID-19) e ha continuato a crescere in modo più costante nel 2022 (di oltre il 30%). Se il ritmo di crescita del 2021 fosse proseguito nel 2022, il numero previsto di domande per il 2022 sarebbe stato di circa 70 000, ma il ritmo è invece diminuito, sicché il numero di domande è sceso a 47 991. Tuttavia, la WBV 2022/22 è stata adottata il 21 settembre 2022, ossia un anno dopo un forte aumento del tasso di crescita, ed è rimasta in vigore, inizialmente, per sei mesi. A quanto risulta, quindi, il forte aumento si è verificato anteriormente, e non nel 2022, quando tale decreto è stato adottato.

66. Ciò detto, spetta al giudice del rinvio esaminare l'insieme dei dati statistici pertinenti relativi alle domande di asilo al fine di stabilire se tale crescita rappresenti un forte aumento e se si sia verificata in un periodo di tempo limitato.

### C. Terza questione

67. Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede se, al fine di valutare se, all'atto pratico, sia molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure – anche alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, della medesima – si possa tenere conto di circostanze non riconducibili all'aumento del numero di domande di protezione internazionale, come la circostanza che l'autorità accertante debba affrontare ritardi già esistenti prima dell'aumento del numero di domande di protezione internazionale o una carenza di organico.

#### ***1. Nozione di «molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi», di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure***

68. Tenuto conto dell'obbligo di effettuare un esame adeguato e completo, previsto all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva procedure, l'espressione «molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi», di cui all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, dovrebbe implicare una valutazione oggettiva della capacità decisionale delle autorità nazionali. In particolare, quando un'autorità nazionale invoca tale disposizione, essa dovrebbe essere in grado di dimostrare, mediante un'analisi qualitativa, che vi è un'impossibilità

<sup>41</sup> Tali cifre comprendono le domande presentate per la prima volta, le domande reiterate e le domande di ricongiungimento familiare.

*oggettiva* di concludere la procedura entro il termine di sei mesi. In altri termini, un'impressione soggettiva non è sufficiente e dovrebbe esservi una prova di difficoltà oggettive dovute a insufficienti capacità decisionali rispetto a quanto ci si sarebbe potuti attendere secondo le previsioni.

69. Tale valutazione implica che il giudice nazionale esamini se sia stato oggettivamente dimostrato che il termine di sei mesi non può essere rispettato, il che implica la necessità di valutare la capacità decisionale dell'autorità nazionale e le sue previsioni per il periodo interessato. È soltanto dopo aver effettuato tale accertamento di fatto che il giudice nazionale può stabilire le ragioni sottese alle difficoltà di cui trattasi, che esaminerò nella prossima sezione.

70. A tal riguardo, non vi è alcun elemento, nel fascicolo della Corte, il quale indichi che, al 21 settembre 2022, data di adozione del WBV 2022/22, si fossero accumulati notevoli ritardi. Nella decisione di rinvio, il giudice nazionale menziona l'argomento del Segretario di Stato secondo cui circostanze quali ritardi già esistenti con i quali si deve misurare l'autorità nazionale, che limitano la sua capacità decisionale e contribuiscono a rendere molto difficile all'atto pratico concludere la procedura usando la dovuta diligenza entro il termine di sei mesi, possono essere tenute in considerazione nello stabilire se detta autorità possa prorogare il termine. Tuttavia, dal momento che nessun elemento del fascicolo consente di ritenere che tali circostanze siano state dimostrate, il giudice del rinvio deve pronunciarsi sulla questione se, al momento dell'adozione del WBV 2022/22, esistessero effettivamente dei ritardi.

71. Pertanto, tenuto conto del carattere cumulativo delle condizioni enunciate all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure e del nesso di causalità richiesto tra le prime due condizioni e la terza condizione, la terza questione si pone soltanto qualora il giudice del rinvio accerti che, al 21 settembre 2022, vi era «un gran numero» di domande presentate «contemporaneamente», che rendeva molto difficile, all'atto pratico, concludere la procedura usando la dovuta diligenza nel termine di sei mesi. La questione che si pone è se il giudice del rinvio possa tener conto di circostanze diverse dall'aumento di tali domande, ossia, in sostanza, se il nesso tra le prime due condizioni e la terza sia di natura esclusiva oppure no.

## ***2. Esclusività del nesso causale***

72. Nella sentenza nella causa A e S<sup>42</sup>, in materia di diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati minorenni ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86/CE<sup>43</sup>, la Corte ha riconosciuto che il trattamento delle domande di protezione internazionale non dipende unicamente dalla situazione nel caso concreto, ma anche dal carico di lavoro delle autorità competenti e dalle scelte politiche effettuate dagli Stati membri per quanto concerne l'organico messo a disposizione di tali autorità e i casi da trattare con priorità. Pertanto, la Corte ha già dichiarato, in sostanza, che le difficoltà pratiche incontrate dalle autorità nazionali nell'adempiere a termini quale il termine di sei mesi di cui trattasi, sono sovente multifattoriali. Più recentemente, la Corte ha ribadito che gli Stati membri non possono far valere circostanze che rientrano nella loro competenza, quali modifiche legislative, per giustificare eventuali violazioni dell'obbligo di trattare una domanda di protezione internazionale entro un termine ragionevole<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Sentenza del 12 aprile 2018, (C-550/16, EU:C:2018:248). V., in tal senso, punto 56 della medesima.

<sup>43</sup> Direttiva del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12).

<sup>44</sup> V. sentenza del 29 giugno 2023, International Protection Appeals Tribunal e a. (Attentato in Pakistan) (C-756/21, EU:C:2023:523, punto 80).

73. Tuttavia, ai fini dell'applicazione dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure, l'autorità nazionale deve dimostrare che l'impossibilità di rispettare il termine di sei mesi è indubbiamente e inequivocabilmente dovuta all'aumento simultaneo del numero di *nuove* domande. Il tenore letterale e il contesto di tale disposizione ostano a un'interpretazione che tenga conto di altre ragioni che abbiano condotto all'omessa assunzione di una decisione entro il termine prescritto. A tal riguardo, osservo che tutte e tre le deroghe previste all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva procedure trovano applicazione in presenza di eventi che non sono connessi a questioni inerenti alla gestione interna dell'amministrazione nazionale competente. Tali eventi possono essere qualificati come «eventi esterni», al fine di evidenziare che nessuno dei problemi che permettono una proroga del termine di sei mesi può essere ricondotto a difficoltà gestionali<sup>45</sup>. Siffatta interpretazione è corroborata dall'esigenza di un'interpretazione restrittiva della deroga prevista da tale disposizione e dal fatto che gli Stati membri possono invocare tale deroga soltanto in presenza delle condizioni ivi enunciate.

74. Inoltre, l'impossibilità di rispettare il termine di sei mesi imputabile all'aumento simultaneo del numero di nuove domande deve manifestarsi durante il periodo di sei mesi che sarà oggetto di proroga o poco prima. Uno Stato membro non può invocare un forte aumento verificatosi ben prima di tale periodo di sei mesi. In altri termini, arretrati determinati da un precedente aumento del numero di domande, che ha avuto luogo molto tempo prima della presentazione della domanda, non possono giustificare una proroga del termine previsto all'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure.

75. Inoltre, ammettere altre circostanze ai fini dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva procedure pregiudicherebbe l'obbligo incombente allo Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva. L'effetto utile dell'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva presuppone che l'autorità nazionale garantisca la possibilità di ovviare a talune fluttuazioni del numero di domande di asilo e che la capacità decisionale dello Stato membro sia adeguata al compito assegnato. In altri termini, quando il numero di domande di asilo corrisponde a una tendenza normale, l'autorità nazionale è tenuta a organizzare le proprie risorse e la propria capacità decisionale su tale base. Tuttavia, in presenza di circostanze esterne eccezionali, come «un gran numero» di domande presentate «contemporaneamente», non ci si può attendere che gli Stati membri adempiano a tali obblighi, dato che le risorse normali attese possono non essere sufficienti. Pertanto, arretrati preesistenti non possono costituire una circostanza che giustifica una proroga ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, della direttiva procedure.

76. Alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva, circostanze che non consistono in un aumento simultaneo del numero di domande di protezione internazionale non possono essere prese in considerazione al fine di stabilire se, all'atto pratico, sia molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi. L'impossibilità di rispettare il termine di sei mesi imputabile all'aumento simultaneo del numero di nuove domande deve manifestarsi durante il periodo di sei mesi che sarà oggetto di proroga o poco prima.

<sup>45</sup> Per analogia, per quanto riguarda la distinzione tra eventi «interni» ed «esterni» in sede di individuazione delle circostanze eccezionali in presenza delle quali il vettore aereo è esonerato dall'obbligo di compensazione dei passeggeri, la Corte ha dichiarato che gli eventi «esterni» derivano da circostanze esterne, più o meno frequenti nella pratica, ma che il vettore aereo non controlla, in quanto hanno origine in un fatto naturale o in quello di un terzo [v., in tal senso, sentenza del 7 luglio 2022, *SATA International – Azores Airlines* (Guasto nel sistema di rifornimento di carburante) C-308/21, EU:C:2022:533, punti 25 e 26]. V. anche sentenza dell'11 maggio 2023, *TAP Portugal* (Decesso del copilota) (da C-156/22 a C-158/22, EU:C:2023:393, punto 18 e giurisprudenza citata), nonché le mie conclusioni in tale causa (EU:C:2023:91).

#### IV. Conclusione

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali proposte dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) nei seguenti termini:

L'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), 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 in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva,

deve essere interpretato nel senso che il termine di sei mesi per l'esame di una domanda di protezione internazionale, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2013/32, può essere prorogato di nove mesi soltanto se l'aumento del numero di domande in un determinato Stato membro avviene a un ritmo elevato, dando luogo a un rapido aumento («picco») di tale numero, ciò che, alla luce del carattere eccezionale delle circostanze previste in tale disposizione, esclude un aumento graduale del numero di domande nell'arco di un lungo periodo di tempo. Circostanze che non consistono in un aumento simultaneo del numero di domande di protezione internazionale non possono essere prese in considerazione al fine di stabilire se, all'atto pratico, sia molto difficile concludere la procedura entro il termine di sei mesi. L'impossibilità di rispettare il termine di sei mesi imputabile all'aumento simultaneo del numero di nuove domande deve manifestarsi durante il periodo di sei mesi che sarà oggetto di proroga o poco prima.