Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NICHOLAS EMILIOU
presentate il 7 settembre 2023 [1]

Causa C-216/22

A.A.
contro
Bundesrepublik Deutschland

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Asilo – Direttiva 2013/32/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale – Domanda di protezione internazionale – Motivi di inammissibilità – Articolo 33, paragrafo 2, lettera d) – Domanda reiterata di protezione internazionale – Circostanze nelle quali una domanda reiterata non può essere dichiarata inammissibile – Sentenza della Corte rilevante per l'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale – Articolo 40 – Nozione di "elementi nuovi" – Possibilità che una sentenza della Corte costituisca siffatto elemento nuovo – Articolo 46, paragrafo 1, lettera a), ii) – Ricorso avverso una decisione che dichiara inammissibile una domanda reiterata in applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d) – Portata del controllo effettuato dai giudici nazionali nell'ambito di tale ricorso – Garanzie procedurali»

I. Introduzione

1. Il numero di domande reiterate di protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea è aumentato notevolmente negli ultimi anni [2]. Siffatte domande, definite come un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata «dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente», presentata dalla stessa persona, sono sottoposte a regole procedurali particolari, previste dalla direttiva 2013/32/UE [3].

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] V. «Guida pratica dell'EASO sulle domande reiterate», pubblicata dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (ora denominato Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), dicembre 2021, pag. 9 (disponibile al seguente link: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5838f4ed-620c-11ec-a033-01aa75ed71a1/language-it). Secondo tale documento, nel 2020, un richiedente su dieci aveva già presentato domanda di protezione internazionale nello stesso Stato membro dell'Unione europea (o paese associato).

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

2. In particolare, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 40 della stessa, le autorità nazionali possono dichiarare le domande reiterate inammissibili. Tuttavia, detta possibilità è espressamente subordinata alla condizione che non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente «elementi (...) nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale». Pertanto, qualora esista un siffatto «elemento nuovo», una domanda reiterata non può essere dichiarata inammissibile in applicazione di tali disposizioni.

3. La presente causa verte, in particolare, sull'interpretazione della nozione in parola. A.A., ricorrente nel procedimento principale, è un cittadino siriano. Nel 2017 ha presentato una domanda di protezione internazionale in Germania. Gli è stato concesso lo status di protezione sussidiaria, ma non lo status di «rifugiato». Nel 2021 ha presentato una domanda reiterata alla stessa autorità. Pur non avendo presentato alcun elemento di fatto nuovo, ha indicato che, dopo l'adozione della decisione sulla sua prima domanda, la Corte di giustizia aveva pronunciato una sentenza [4] dalla quale, a suo avviso, discende che, in sede di esame della suddetta domanda, l'autorità competente gli aveva imposto un onere della prova eccessivo rispetto a quanto richiesto dal diritto dell'Unione. Egli sostiene che, alla luce di tale sentenza, dovrebbe essergli concesso lo status di «rifugiato». In tale contesto, alla Corte è offerta l'occasione, in particolare, di stabilire in quali circostanze una delle sue sentenze, come quella invocata da A.A. debba essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32.

4. Nelle presenti conclusioni inviterò la Corte a seguire un approccio fondato sulle statuizioni da essa espresse nella sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (in prosieguo: la «sentenza del 14 maggio 2020») [5]. Nella summenzionata sentenza, la Corte ha statuito, per la prima volta, che una decisione da essa pronunciata costituisce, in determinate circostanze, un «elemento nuovo» che osta a che una domanda reiterata sia dichiarata inammissibile.

5. A tal riguardo, intendo chiarire il significato della sentenza del 14 maggio 2020, in particolare per quanto concerne il principio dell'autorità di cosa giudicata e l'obiettivo, intrinseco nella direttiva 2013/32, di attenuare l'onere amministrativo in cui le autorità nazionali competenti incorrerebbero se fossero tenute a espletare una procedura di esame completo per ogni domanda reiterata presentata dinanzi ad esse. Come sottolineerò nelle presenti conclusioni, la causa in esame concerne, ancora una volta, il delicato equilibrio che deve essere raggiunto tra detto obiettivo e la necessità di garantire, in ogni caso, il rispetto del principio di non respingimento e l'adeguata tutela dei diritti dei richiedenti asilo.

[4] V. sentenza del 19 novembre 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo) [C-238/19, EU:C:2020:945; in prosieguo: la «sentenza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo)»].

[5] C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

6. L'articolo 33 della direttiva 2013/32, intitolato «Domande inammissibili», così dispone:

«1. Oltre ai casi in cui una domanda non è esaminata a norma del regolamento (UE) n. 604/2013[6], gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE[7], qualora la domanda sia giudicata inammissibile a norma del presente articolo.

2. Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se:

(…)

d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE; o

(…)».

7. L'articolo 40 di tale direttiva, intitolato «Domande reiterate», prevede quanto segue:

«1. Se una persona che ha chiesto protezione internazionale in uno Stato membro rilascia ulteriori dichiarazioni o reitera la domanda nello stesso Stato membro, questi esamina le ulteriori dichiarazioni o gli elementi della domanda reiterata nell'ambito dell'esame della precedente domanda o dell'esame della decisione in fase di revisione o di ricorso, nella misura in cui le autorità competenti possano tenere conto e prendere in considerazione tutti gli elementi che sono alla base delle ulteriori dichiarazioni o della domanda reiterata in tale ambito.

2. Per decidere dell'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), una domanda di protezione internazionale reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE.

3. Se l'esame preliminare di cui al paragrafo 2, permette di concludere che sono emersi o sono stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE, la domanda è sottoposta a ulteriore esame a norma del capo II. Gli Stati membri possono prevedere che una domanda reiterata sia sottoposta a ulteriore esame anche per altre ragioni.

6 Regolamento 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) (in prosieguo: il «regolamento Dublino III»).

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

(…)

5. Se una domanda reiterata non è sottoposta a ulteriore esame ai sensi del presente articolo, essa è considerata inammissibile ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d).

(…)».

8. L'articolo 46 della medesima direttiva, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», nelle parti pertinenti enuncia quanto segue:

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

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

(…)

ii) di considerare la domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2;

(…)

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

(...)».

B. Diritto tedesco

9. Le principali norme sostanziali e procedurali che disciplinano le procedure di asilo sono contenute nell'Asylgesetz (legge in materia di asilo), del 26 giugno 1992 (BGBl. 1992 I, pag. 1126), come pubblicata il 2 settembre 2008 (BGBl. 2008 I, pag. 1798), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: l'«AsylG»).

10. L'articolo 29 dell'AsylG, intitolato «Domande inammissibili», prevede quanto segue:

«(1) Una domanda è inammissibile quando:

(…)

5. in presenza di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 71, non occorre espletare una nuova procedura di asilo».

11. L'articolo 71 di tale legge, intitolato «Domanda reiterata», così dispone:

«(1) Se, dopo il ritiro o il rigetto definitivo di una domanda di asilo precedente, lo straniero presenta un'ulteriore domanda di asilo (domanda reiterata), deve essere espletata una nuova procedura di asilo solo se sono soddisfatti i presupposti di cui all'articolo 51, paragrafi da 1 a 3, del Verwaltungsverfahrensgesetz [(legge sui procedimenti amministrativi), come pubblicata il

23 gennaio 2003 (BGBl. 2013 I, pag. 102) (in prosieguo: il VwVfG»)]; l'Ufficio federale [per le migrazioni e i rifugiati] è competente per l'esame della domanda (...)».

12. Il VwVfG contiene disposizioni generali concernenti i procedimenti amministrativi delle autorità pubbliche. L'articolo 51, paragrafi da 1 a 3, di tale legge prevede quanto segue:

«(1) Su istanza dell'interessato, l'autorità amministrativa è tenuta a decidere in merito all'annullamento o alla modifica di un atto amministrativo non impugnabile, nel caso in cui:

1. la situazione di fatto o di diritto sottesa all'atto amministrativo sia successivamente mutata in senso favorevole all'interessato;

2. siano emersi nuovi elementi di prova i quali avrebbero condotto ad una decisione più favorevole all'interessato;

3. sussistano le cause di riapertura del procedimento previste dall'articolo 580 della Zivilprozessordnung [(codice di procedura civile)]».

(2) La domanda è ammissibile soltanto qualora l'interessato, senza colpa grave, non abbia potuto invocare il motivo di riesame nell'ambito del procedimento precedente, in particolare con un mezzo di ricorso.

(3) La domanda deve essere presentata entro tre mesi. Il termine decorre dal giorno in cui l'interessato è venuto a conoscenza del motivo che giustifica il riesame».

III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

13. A.A., ricorrente nel procedimento principale, è un cittadino siriano. Secondo quanto da lui stesso dichiarato, ha lasciato la Siria nel 2012 ed è rimasto in Libia fino al 2017. Ha poi fatto ingresso in Germania, passando attraverso l'Italia e l'Austria.

14. Il 26 luglio 2017 A.A. ha presentato una domanda di asilo in Germania. Egli ha dichiarato, in particolare, di aver prestato servizio militare in Siria nel periodo dal 2003 al 2005 e di aver lasciato tale paese per il timore di essere richiamato alle armi o di essere incarcerato qualora avesse rifiutato di rispondere alla chiamata in servizio.

15. Con decisione del 16 agosto 2017, il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati, Germania) gli ha concesso lo status di protezione sussidiaria, ma ha respinto la sua domanda volta a ottenere lo status di rifugiato. In sostanza, esso ha ritenuto che, poiché A.A. proveniva da una zona in cui diversi gruppi armati, fra i quali l'esercito siriano, erano responsabili dell'effettuazione di bombardamenti, e poiché A.A. non viveva più in Siria quando la sua famiglia ha ricevuto una lettera che gli ingiungeva di arruolarsi nuovamente nelle forze armate, non si poteva presumere che lo Stato siriano avrebbe necessariamente considerato la sua partenza dalla Siria come un atto di diserzione o lo avrebbe considerato un oppositore. Inoltre, esso ha ritenuto che A.A. non avesse dimostrato che, in caso di ritorno in Siria, sarebbe stato costretto ad arruolarsi nell'esercito siriano. A.A. non ha impugnato la suddetta decisione che, pertanto, è divenuta definitiva.

16. Il 15 gennaio 2021 A.A. ha chiesto nuovamente il riconoscimento dello status di rifugiato in Germania. Egli ha invocato una sentenza della Corte, segnatamente la sentenza nella causa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo), pronunciata dopo il rigetto della sua prima domanda, dalla quale, a suo avviso, discende che, in sede di esame della suddetta domanda, l'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati gli aveva imposto un onere della prova eccessivo rispetto a quanto richiesto dal diritto dell'Unione e che le autorità nazionali avrebbero dovuto presumere che la sua partenza dalla Siria sarebbe stata percepita come un atto esplicito di opposizione politica. Egli ha sostenuto che detta sentenza costituisce un mutamento della sua «situazione di diritto» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del VwVfG, e che l'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati era pertanto obbligato ad esaminare nel merito la sua domanda reiterata.

17. Con decisione del 22 marzo 2021, detta autorità ha respinto la domanda reiterata di A.A. in quanto inammissibile. Essa ha statuito, in sostanza, che la sentenza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo) non determinava un mutamento nella «situazione di diritto» di A.A. e che essa non era tenuta a esaminare nel merito la sua domanda reiterata.

18. A.A. ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen, Germania), chiedendo l'annullamento della medesima decisione e il riconoscimento dello status di rifugiato.

19. Tale giudice spiega che, ai sensi dell'articolo 71 dell'AsylG, qualora una persona presenti una domanda reiterata di protezione internazionale dopo aver ritirato una sua precedente domanda o dopo che quest'ultima sia stata respinta con decisione definitiva non più impugnabile, occorre espletare una nuova procedura di asilo soltanto qualora siano soddisfatti i presupposti di cui all'articolo 51, paragrafi da 1 a 3, del VwVfG. La prima di tali disposizioni riguarda l'ipotesi in cui la «situazione di diritto» sulla quale si fonda detta decisione definitiva sia mutata in senso favorevole all'interessato.

20. Nel diritto tedesco, la nozione di mutamento della «situazione di diritto» ai sensi di tale disposizione è stata interpretata nel senso che comprende soltanto le modifiche delle disposizioni giuridiche applicabili. Pertanto, una sentenza della Corte quale la sentenza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo), invocata da A.A. nel procedimento principale – che verte unicamente sul modo in cui tale normativa deve essere interpretata, senza inficiarne la validità né esigerne la modifica – non costituisce un mutamento della «situazione di diritto» dell'interessato.

21. Il Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen) chiede, in sostanza, se l'articolo 51, paragrafo 1, del VwVfG, come interpretato nella giurisprudenza tedesca, rifletta correttamente il modo in cui la nozione di «elemento nuovo» deve essere intesa nel contesto dell'applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 e dell'articolo 40, paragrafi da 1 a 3, della stessa[8]. Alla luce della sentenza del 14 maggio 2020, esso chiede se si possa ritenere che l'articolo 71, paragrafo 1, dell'AsylG non abbia recepito in modo adeguato i requisiti previsti nelle suddette disposizioni.

22. Esso chiede altresì se, nel caso di specie, sia legittimato a pronunciarsi nel merito della domanda di protezione internazionale di A.A. A tal riguardo, esso rileva che, in forza del diritto tedesco, quando una domanda reiterata di protezione internazionale è dichiarata inammissibile dall'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati, è pacifico che l'interessato abbia diritto di

[8] V. supra, paragrafo 7. Tale disposizione disciplina con maggiore dettaglio le norme procedurali che gli Stati membri devono rispettare in sede di trattamento di «domande reiterate» di protezione internazionale

contestare tale decisione dinanzi ai giudici nazionali. Tuttavia, quando si pronunciano sull'impugnazione concernente l'ammissibilità di siffatta domanda, i giudici nazionali non possono decidere se si debba riconoscere o meno all'interessato lo status di protezione internazionale. In linea di principio, essi possono procedere in tal senso soltanto una volta che lo stesso Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati abbia preso posizione sulla questione se la decisione relativa alla precedente domanda di protezione internazionale debba essere modificata alla luce della domanda reiterata.

23. Alla luce di tali circostanze, il Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se sia compatibile con l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e con l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva [2013/32] una norma nazionale, la quale consideri ammissibile una domanda reiterata soltanto nel caso in cui la situazione di fatto o di diritto sottesa all'originaria decisione di rigetto sia successivamente mutata in senso favorevole al richiedente.

b) Se l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva [2013/32] ostino ad una norma nazionale, la quale non consideri una decisione della [Corte] quale "elemento nuovo" ovvero quale "risultanza nuova", nel caso in cui la decisione non constati l'incompatibilità di una norma nazionale con il diritto dell'Unione, bensì si limiti ad interpretare tale diritto. Quali siano, eventualmente, i presupposti affinché una [decisione] della [Corte] in cui viene unicamente interpretato il diritto dell'Unione, debba essere considerata quale "elemento nuovo" ovvero quale "risultanza nuova".

2) In caso di soluzione affermativa delle questioni 1a e 1b: se l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva 2013/32/UE debbano essere interpretati nel senso che deve essere considerata quale "elemento nuovo" o quale "risultanza nuova" una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale abbia dichiarato che sussiste una forte presunzione del fatto che il rifiuto di prestare servizio militare in presenza dei presupposti indicati all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2011/95/UE si pone in correlazione con uno dei cinque motivi elencati all'articolo 10 di questa medesima direttiva.

3) a) Se l'articolo 46, paragrafo 1, lettera a), ii), della direttiva [2013/32] debba essere interpretato nel senso che il ricorso giurisdizionale contro una decisione di inammissibilità emessa dall'autorità accertante ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e dell'articolo 40, paragrafo 5, [di tale direttiva] può mirare soltanto ad accertare se l'autorità suddetta abbia correttamente assunto i presupposti per stabilire se la domanda reiterata di asilo possa essere considerata inammissibile (...).

b) In caso di risposta negativa alla questione 3a: se l'articolo 46, paragrafo 1, lettera a), ii), della direttiva [2013/32] debba essere interpretato nel senso che il ricorso giurisdizionale contro una decisione di inammissibilità si estende anche alla verifica della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva [2011/95], nel caso in cui il giudice [nazionale] constati, a seguito di un proprio esame, che non sussistono i presupposti per il rigetto della domanda reiterata di asilo a motivo di inammissibilità.

c) In caso di risposta affermativa alla questione 3b: se una siffatta decisione del giudice [nazionale] presupponga che al richiedente siano state previamente concesse le particolari garanzie procedurali di cui all'articolo 40, paragrafo 3, terza frase, in combinato disposto con le disposizioni del capo II della direttiva [2013/32]. Se sia consentito [a tale] giudice svolgere in prima persona tale procedura, oppure se esso debba – eventualmente dopo aver sospeso il procedimento giurisdizionale – delegare l'espletamento di tale procedura all'autorità amministrativa accertante competente in materia di asilo. Se il richiedente possa rinunciare al rispetto di tali garanzie procedurali».

24. La domanda di pronuncia pregiudiziale, datata 22 febbraio 2022, è pervenuta alla cancelleria della Corte il 23 marzo 2022. I governi tedesco e austriaco, nonché la Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. Il governo tedesco e la Commissione erano rappresentati all'udienza tenutasi il 28 febbraio 2023.

IV. Analisi

25. Con le sue questioni, che riguardano tutte la situazione in cui è presentata una domanda reiterata, il Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen), giudice del rinvio nella presente causa, invita la Corte ad affrontare, in generale, due questioni distinte.

26. In primo luogo, esso chiede alla Corte indicazioni sull'interpretazione della nozione di «elemento nuovo» di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettera d) e all'articolo 40 della direttiva 2013/32, e sulle condizioni in presenza delle quali una domanda reiterata può essere dichiarata inammissibile, in applicazione di tali disposizioni (prima e seconda questione). Come ho spiegato al precedente paragrafo 2, più ampia è l'interpretazione della nozione di «elemento nuovo», più è difficile per le autorità competenti dichiarare inammissibili domande reiterate. Di converso, più restrittiva è l'interpretazione di tale nozione, più diventa agevole per tali autorità statuire su dette domande senza effettuare una valutazione nel merito.

27. In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla portata del ricorso di cui A.A. deve disporre avverso la decisione di cui trattasi, che concerne la decisione dell'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati di respingere la sua domanda reiterata in quanto inammissibile. In sostanza, tale giudice chiede se, nell'ambito del ricorso proposto dinanzi ad esso da A.A., esso debba limitarsi a stabilire se la domanda reiterata dell'interessato sia stata correttamente respinta in quanto inammissibile o se possa spingersi oltre, nell'ambito del suo controllo, ed esaminare altresì se ad A.A. debba essere concesso lo status di rifugiato, tenuto conto del requisito previsto dall'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, ai sensi del quale il richiedente protezione internazionale deve disporre di un ricorso effettivo [terza questione, lettere a) e b)]. In caso affermativo, il giudice del rinvio chiede quale delle garanzie procedurali speciali previste al capo II di tale direttiva esso debba eventualmente rispettare [terza questione, lettera c)].

28. Esaminerò queste due questioni in sequenza.

A. (In)ammissibilità delle domande reiterate di protezione internazionale (prima e seconda questione)

1. Osservazioni preliminari sulle disposizioni pertinenti della direttiva 2013/32 e contesto delle prime due questioni

29. Come ho indicato al precedente paragrafo 1, la direttiva 2013/32 contiene norme procedurali specifiche per le domande reiterate. Considerato che le suddette norme si basano sulla logica per cui «[q]ualora il richiedente esprima l'intenzione di presentare una domanda reiterata senza addurre prove o argomenti nuovi, sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa (...) conformemente al principio della cosa giudicata» [9], tali norme sono intese a evitare l'imposizione di un onere amministrativo sproporzionato in capo alle autorità nazionali competenti, costringendole a riesaminare una situazione che esse hanno già esaminato. Al contempo, è chiaro che, all'atto di adozione delle disposizioni relative alle domande reiterate, il legislatore dell'Unione intendesse non soltanto attuare tale principio e «alleviare» il carico di lavoro di tali autorità, ma anche garantire sempre un livello di protezione sufficientemente elevato dei richiedenti asilo [10], nonché il rispetto del principio di non respingimento, ai sensi del quale nessuno può essere nuovamente esposto alla persecuzione [11].

30. Questo è il contesto nel quale sono stati redatti l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 40 della direttiva 2013/32. Se la prima di tali disposizioni consente agli Stati membri di respingere domande reiterate in quanto inammissibili, essa consente loro di farlo soltanto in presenza di condizioni rigorose. Infatti, una domanda reiterata può essere respinta in quanto inammissibile in forza di tale disposizione soltanto se presentata dopo l'adozione di una decisione definitiva su una domanda precedente [12]. Inoltre, tale possibilità è concessa alle autorità nazionali competenti soltanto qualora, come ho già indicato, «non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi (...) nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale (...)» [13]. Si tratta di due condizioni *sine qua non*, che si applicano cumulativamente.

[9] V. considerando 36 della direttiva 2013/32. Tali norme procedurali mirano altresì a evitare la situazione in cui richiedenti asilo la cui precedente domanda di protezione internazionale sia stata respinta con decisione definitiva e la cui situazione di fatto e di diritto sia praticamente invariata continuino a «tentare la sorte» dinanzi alle autorità competenti degli Stati membri. Infatti, una situazione del genere non è auspicabile né dal punto di vista degli Stati membri, a causa degli oneri amministrativi che lo svolgimento di un esame completo di ogni domanda reiterata comporta (specialmente quando una domanda è abusiva, ad esempio perché il richiedente «suddivide» intenzionalmente i motivi della sua domanda in domande multiple che presenta una dopo l'altra), né per gli interessati, poiché li costringe a rimanere in un «limbo giuridico» e a vivere nel dubbio costante che la loro situazione non sarà mai definita.

[10] V., in particolare, il considerando 18 della direttiva 2013/32, ai sensi del quale «[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*» (il corsivo è mio).

[11] V. considerando 3 della direttiva 2013/32.

[12] Ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della direttiva 2013/32, per «decisione definitiva» si intende «una decisione che stabilisce se a un cittadino di un paese terzo o a un apolide è concesso lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria (...) e che non è più impugnabile (...)».

[13] Per essere chiari, l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d) e l'articolo 40 della direttiva 2013/32 menziona sia «elementi (...) nuovi», sia «risultanze nuov[e]». Nelle presenti conclusioni farò riferimento unicamente agli «elementi nuovi», vale a dire all'espressione utilizzata dalla Corte nelle versioni francese e inglese della sua sentenza del 14 maggio 2020 (v. punto 203 di tale sentenza). Inoltre, a mio avviso, la nozione di «elemento nuovo» è così ampia da racchiudere necessariamente in sé la nozione di «risultanze nuov[e]» e da sovrapporvisi, poiché quest'ultima nozione è, in un certo senso, più ristretta (infatti, a mio avviso, una «risultanza» è tipicamente il prodotto di un'indagine, di un esame o di una scoperta, mentre un «elemento» include praticamente qualsiasi cosa). Tuttavia, tutto ciò che affermerò in riferimento alla nozione di «elemento nuovo» di natura giuridica vale anche per le «risultanze nuov[e]» di natura giuridica.

31. A tale riguardo, è chiaro che l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 deve essere inteso nel senso che prevede un motivo tassativo ai fini della dichiarazione di inammissibilità di domande reiterate. Infatti, la prima frase dell'articolo 33, paragrafo 2, di tale direttiva stabilisce che gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale (ivi compresa una domanda reiterata) inammissibile «soltanto se» sussiste uno dei motivi elencati in tale disposizione [14]. Di conseguenza, gli Stati membri non sono liberi di prevedere, nella loro normativa, altri motivi di inammissibilità delle domande reiterate [15].

32. Per quanto concerne il modo in cui le autorità competenti degli Stati membri devono trattare le domande reiterate nella pratica, la disposizione pertinente è l'articolo 40 della direttiva 2013/32. I paragrafi 2 e 3 del suddetto articolo indicano, come recentemente confermato dalla Corte [16], che, in sede di esame dell'ammissibilità di una domanda reiterata, le autorità competenti degli Stati membri devono, in sostanza, seguire una procedura in due fasi. In primo luogo, esse devono sottoporre la domanda reiterata a un esame preliminare (articolo 40, paragrafo 2). Nel corso di tale esame preliminare, esse devono accertare se sussistano uno o più «elementi nuovi» rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale dell'interessato [17]. In caso affermativo, in secondo luogo, l'esame dell'ammissibilità della domanda reiterata continua ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 3, di tale direttiva, il quale impone alle autorità competenti di stabilire se il nuovo elemento (o i nuovi elementi) «aument[i]no in modo significativo la probabilità» che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria [18].

33. Al pari dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, l'articolo 40 di quest'ultima non fornisce alcuna definizione espressa della nozione di «elemento nuovo». Ciò nonostante, esaminando queste due disposizioni congiuntamente, la portata di detta nozione risulta chiara, sotto due profili importanti.

34. In primo luogo, la formulazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva («siano emersi o (...) siano stati presentati dal richiedente elementi (...) nuovi») indica che un elemento deve essere considerato «nuovo» qualora sia emerso dopo l'adozione della decisione sulla domanda precedente del richiedente o qualora il richiedente

[14] V. anche punto 149 della sentenza del 14 maggio 2020 e giurisprudenza ivi citata. Ricordo che i motivi di cui all'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 si applicano «[o]ltre ai casi in cui una domanda non è esaminata a norma del [regolamento Dublino III]».

[15] Per completezza, aggiungo che gli Stati membri non sono tenuti a limitare la possibilità che domande reiterate siano considerate *ammissibili* alla situazione in cui «siano emersi o (...) siano stati presentati dal richiedente elementi (...) nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale». Essi possono, infatti, prevedere altre ragioni per le quali siffatte domande debbano essere sottoposte a ulteriore esame (v. articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32).

[16] V. sentenza del 10 giugno 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Elementi o risultanze nuovi) (C-921/19, EU:C:2021:478, punti da 34 a 37).

[17] Di norma, nella pratica, gli elementi nuovi possono essere connessi a un fatto sostanziale già presentato (e già valutato dalle autorità competenti) oppure essere presentati nell'ambito di un fatto sostanziale nuovo nel contesto di una stessa asserzione o di un'asserzione completamente nuova. Per una descrizione di ciascuna ipotesi v. «Guida pratica dell'EASO sulle domande reiterate» pubblicata dall'EASO (dicembre 2021, pagg. 30 e ss.).

[18] Qualora vi siano uno o più «elementi nuovi» e tale condizione sia soddisfatta, le autorità competenti *non* possono dichiarare inammissibile la domanda reiterata. Esse sono invece tenute a esaminarla nel merito e ad assicurarsi che l'esame sia conforme ai principi e alle garanzie di base elencati nel capo II di detta direttiva (v. articolo 40, paragrafo 3). Di converso, qualora esse concludano che la domanda reiterata è inammissibile, devono informare il richiedente dei motivi di tale decisione (in applicazione dell'articolo 42, paragrafo 3, di tale direttiva) e quest'ultimo deve disporre della possibilità di esercitare il suo diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso la decisione delle autorità competenti (v. articolo 46, paragrafo 1, della stessa). Ricordo che, nella situazione di cui al procedimento principale, A.A. ha inteso precisamente avvalersi della possibilità in questione. Questo è il motivo per cui la decisione dell'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati che respinge la sua domanda reiterata in quanto inammissibile è attualmente oggetto di controllo dinanzi al giudice del rinvio.

l'abbia presentato per la prima volta nel contesto della sua domanda reiterata [19]. In quanto tale, un «elemento nuovo» non può consistere in un elemento che è già stato esaminato dalle autorità competenti nell'ambito della procedura relativa a una domanda precedente. Come statuito dalla Corte, in riferimento al considerando 36 della direttiva 2013/32, un «elemento nuovo» è un elemento sul quale la decisione che ha chiuso detta procedura non poteva basarsi [20].

35. In secondo luogo, per evitare che una domanda reiterata sia dichiarata inammissibile, l'«elemento nuovo» deve non soltanto essere «rilevant[e] per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE», ma anche «aumenta[re] in modo significativo la probabilità» che la domanda del richiedente sia accolta nel merito [21]. Si tratta di un fattore limitativo importante. Infatti, come spiega il governo austriaco, non tutti gli elementi nuovi permettono di evitare che una domanda reiterata sia dichiarata inammissibile. La direttiva 2013/32 impone agli Stati membri di evitare siffatto esito soltanto qualora l'«elemento nuovo» «aument[i] in modo significativo la probabilità» che l'interessato sia riconosciuto come beneficiario di protezione internazionale.

36. Fatte queste precisazioni, osservo che, nella sentenza del 14 maggio 2020, la Corte ha già indicato che la nozione di «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e dell'articolo 40 della direttiva 2013/32, non è limitata a elementi di fatto, ma può includere anche elementi di natura puramente giuridica, ivi comprese sentenze della Corte. Infatti, essa ha dichiarato testualmente che «una sentenza della Corte che dichiara l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale (...) costituisce un elemento nuovo relativo all'esame di una domanda di protezione internazionale, ai sensi di tale disposizione [22]».

37. La sentenza in questione riguardava una situazione in cui era evidente che le domande di protezione internazionale degli interessati erano state respinte sulla base di una norma nazionale contraria al diritto dell'Unione. Infatti, le autorità competenti si erano basate su un motivo di inammissibilità che, sebbene previsto dal diritto ungherese, non figurava tra quelli elencati nell'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2013/32. La Corte ha quindi dichiarato espressamente che tale disposizione nazionale era contraria al diritto dell'Unione [23].

38. In tale contesto, le prime due questioni del giudice del rinvio vertono, più precisamente, sulla questione se la statuizione contenuta nella sentenza del 14 maggio 2020 si applichi soltanto in una situazione in cui da una sentenza della Corte risulti che la normativa nazionale in base alla quale una precedente domanda di protezione internazionale è stata respinta è contraria al diritto dell'Unione e, pertanto, non deve più essere applicata dai giudici nazionali, oppure, più in generale, anche in situazioni come quella di cui trattasi nel procedimento principale, nelle quali una sentenza della Corte impone, semplicemente, di reinterpretare la normativa nazionale (ma non di modificarla o di dichiararla inapplicabile). In tale contesto, il giudice del rinvio invita la Corte a precisare la portata della sua sentenza del 14 maggio 2020.

[19] In una situazione del genere, gli Stati membri hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di introdurre nella loro normativa nazionale disposizioni ai sensi delle quali le domande reiterate possono essere sottoposte a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, siffatti «elementi nuovi» (v. articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32).

[20] V. sentenza del 10 giugno 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Elementi o risultanze nuovi) (C-921/19, EU:C:2021:478, punto 50).

[21] V. articolo 33, paragrafo 2, lettera d) e articolo 40, paragrafo 2, della direttiva 2013/32.

[22] V. punto 203 di tale sentenza.

[23] V. punti da 148 a 165 della sentenza del 14 maggio 2020.

39. Nelle sezioni che seguono inizierò precisando le ragioni per le quali, alla luce, in particolare, della motivazione offerta dalla Corte nella sentenza del 14 maggio 2020, una pronuncia della Corte può costituire, in termini generali, un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32. Spiegherò poi il motivo per cui non ritengo che la distinzione operata dal giudice del rinvio, che si concentra sul diverso impatto che una sentenza della Corte può produrre sulla normativa nazionale pertinente, rivesta alcun ruolo nell'ambito dell'interpretazione di tale disposizione. A tal riguardo, spenderò alcune parole anche sulle ragioni per le quali la mia risposta a tale questione non dipende dalla circostanza se siffatta sentenza fosse già stata pronunciata al momento dell'adozione di una decisione definitiva su una precedente domanda della persona interessata o se sia stata pronunciata dalla Corte in un momento successivo.

2. Ragioni per le quali una sentenza della Corte può costituire un «elemento nuovo»

40. Nella sentenza del 14 maggio 2020, la Corte ha anzitutto dichiarato [24] che, salvo in talune circostanze limitate, le autorità competenti degli Stati membri non sono tenute a riaprire d'ufficio la procedura relativa a una precedente domanda di protezione internazionale dell'interessato una volta che detta procedura si sia conclusa con una decisione definitiva, anche qualora detta decisione sia contraria al diritto dell'Unione.

41. La Corte ha richiamato la giurisprudenza consolidata relativa all'importanza che riveste, sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali, il principio dell'autorità di cosa giudicata [25]. Inoltre, essa ha indicato che, in conformità al principio di certezza del diritto, il diritto dell'Unione non esige che un'autorità amministrativa sia, in linea di massima, obbligata a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito carattere definitivo alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionali. Essa ha dichiarato che il rispetto di tale principio permette di evitare che atti amministrativi produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all'infinito [26].

42. Basandosi, in particolare, sulla sentenza nella causa Kühne & Heitz [27], essa ha sottolineato che, tuttavia, vi sono determinate situazioni in cui una decisione amministrativa divenuta definitiva dopo essere stata confermata da una decisione giurisdizionale può dover essere riesaminata. Tali situazioni sono tuttavia limitate [28].

43. Alla luce delle statuizioni che precedono, può sembrare sorprendente, in un certo senso, che la Corte abbia poi dichiarato che l'esistenza di una sentenza della Corte ai sensi della quale una precedente domanda di protezione internazionale è stata respinta sulla base di una normativa nazionale contraria al diritto dell'Unione – pur non creando alcun obbligo, in capo alle autorità competenti, di riesaminare d'ufficio la decisione definitiva di rigetto di detta domanda – impedisce tuttavia alle stesse autorità di dichiarare inammissibile, in applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), una domanda reiterata della stessa persona, poiché costituisce un «elemento nuovo» ai sensi di tale disposizione [29]. In sostanza, essa ha ritenuto che, mentre una procedura per il riconoscimento dello status di protezione internazionale già conclusasi con una

[24] V. punti 185 e 186 della sentenza del 14 maggio 2020.

[25] Ibidem, punto 185.

[26] Ibidem, punto 186.

[27] V. sentenza del 13 gennaio 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17).

[28] V. punto 187 della sentenza del 14 maggio 2020.

[29] Ibidem, punti 194 e 203.

decisione definitiva è protetta, sotto tutti i punti di vista, dai principi della certezza del diritto o dell'autorità di cosa giudicata (tanto che il diritto dell'Unione non impone la riapertura d'ufficio di detta procedura, salvo in talune circostanze limitate), la protezione conferita da tali principi non impedisce al richiedente di presentare una domanda reiterata e di ottenere l'esame di tale domanda sulla base del fatto che, nonostante la sua situazione di fatto sia rimasta praticamente immutata, esiste una decisione (*in casu*, una sentenza) della Corte che dev'essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d) e dell'articolo 40 della direttiva 2013/32 [30].

44. Osservo che, in udienza, il governo tedesco ha sostenuto, in sostanza, che, se praticamente ogni sentenza della Corte potesse essere considerata, a seguito della sentenza del 14 maggio 2020, un «elemento nuovo» e ostare alla dichiarazione di inammissibilità di una domanda reiterata, le autorità competenti di uno Stato membro sarebbero tenute a *riesaminare una decisione amministrativa già divenuta definitiva* ogni qual volta la Corte pronunci una sentenza in materia di diritto d'asilo, indipendentemente dal fatto che siano decorsi i termini per l'impugnazione di detta decisione definitiva.

45. Concordo con tale governo sul fatto che la distinzione operata dalla Corte, nella sentenza del 14 maggio 2020, tra, da un lato, l'assenza di un obbligo per le autorità competenti degli Stati membri di riesaminare una decisione già pronunciata su una precedente domanda dell'interessato, anche in presenza di un «elemento nuovo» e, dall'altro, l'obbligo, per tali autorità, alla luce di questo stesso elemento, di dichiarare ammissibile e di esaminare nel merito una domanda reiterata della stessa persona, possa sembrare, in una certa misura, artificiosa. Infatti, in entrambi i casi, le autorità competenti degli Stati membri sono tenute, in sostanza, a riesaminare la situazione della persona tenendo debitamente conto dell'«elemento nuovo» [31].

46. Vi sono, tuttavia, diversi motivi cogenti che, a mio avviso, spiegano il motivo per cui una sentenza della Corte, senza inficiare la validità di una decisione definitiva già pronunciata su una domanda precedente, sia considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d) e dell'articolo 40 della direttiva 2013/32.

47. A tal riguardo, osservo che, nella sentenza del 14 maggio 2020, la Corte ha precisato che, qualora una domanda reiterata sia dichiarata inammissibile a motivo dell'assenza di «elementi nuovi», in una situazione in cui è evidente, alla luce di una sentenza della Corte, che il rigetto di una precedente domanda dell'interessato era contrario al diritto dell'Unione, la non corretta applicazione di detto diritto potrebbe riprodursi in ogni nuova domanda di protezione internazionale dell'interessato, senza che sia possibile offrirgli il beneficio di un esame della sua domanda che non sia inficiato dalla violazione di tale diritto. Essa ha considerato che un siffatto ostacolo all'applicazione effettiva delle norme del diritto dell'Unione concernenti la procedura volta alla concessione della protezione internazionale non potrebbe ragionevolmente essere giustificato dal principio della certezza del diritto o dell'autorità di cosa giudicata [32].

[30] A scanso di equivoci, da ciò discende che, qualora una persona presenti una domanda reiterata e vi sia una sentenza della Corte che può essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 e che «aument[a] in modo significativo la probabilità» che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, è necessario un nuovo esame di tutti gli elementi pertinenti, inclusi quelli già considerati nell'ambito della precedente procedura di asilo.

[31] Formalmente, l'obbligo per le autorità competenti degli Stati membri di effettuare una nuova valutazione della situazione del richiedente al momento dell'esame della sua domanda reiterata non può, ovviamente, essere equiparato a un obbligo, per tali autorità, di riesaminare d'ufficio una decisione già divenuta definitiva. La Corte lo ha precisato molto chiaramente nella sentenza 14 maggio 2020.

[32] V. punto 197 della sentenza del 14 maggio 2020. Osservo che la Corte si è basata, a tal riguardo, sulla sentenza del 2 aprile 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines (C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, punti 95 e 96).

48. Lo stesso governo tedesco riconosce che occorre trovare un punto di equilibrio tra la necessità di garantire la tutela di tale principio e l'interesse dei richiedenti protezione internazionale a ottenere una nuova decisione. Esso ammette, quindi, che il principio dell'autorità di cosa giudicata non è assoluto e può, in determinate circostanze, essere bilanciato con altre considerazioni.

49. Ciò premesso, ho l'impressione che tanto il suddetto governo quanto il governo austriaco temano, in un certo senso, che il principio dell'autorità di cosa giudicata non sia sufficientemente garantito qualora alla nozione di «elemento nuovo» di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 sia attribuita una portata eccessivamente ampia.

50. Per quanto riguarda tale argomento, ricordo che, affinché un «elemento nuovo» osti alla dichiarazione di inammissibilità di una domanda reiterata, è necessario, come ho già indicato al precedente paragrafo 32, che esso «aument[i] in modo significativo la probabilità» che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale. Alla luce di tale condizione, è evidente, come sottolineato dalla Commissione in udienza, che, a differenza di quanto sostenuto da tali governi, non ogni sentenza della Corte può produrre un risultato del genere.

51. Inoltre, ritengo che siano necessarie alcune precisazioni quanto alla rilevanza del principio dell'autorità di cosa giudicata. Come ho dichiarato al precedente paragrafo 29, il considerando 36 della direttiva 2013/32 menziona espressamente detto principio e lo collega alla possibilità, prevista all'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), che gli Stati membri dichiarino inammissibili le domande reiterate. Tuttavia, ciò non significa, a mio avviso, che tale principio svolga necessariamente un ruolo in tutte le situazioni in cui è presentata una domanda reiterata.

52. Infatti, affinché il principio dell'autorità di cosa giudicata venga in rilievo, è necessaria una *decisione giurisdizionale*[33]. Orbene, è assai frequente che la procedura relativa a una precedente domanda dell'interessato si sia conclusa con una mera *decisione amministrativa* delle autorità competenti, che non è stata impugnata tempestivamente dinanzi a un organo giurisdizionale. In casi del genere, tale principio non può trovare applicazione, poiché manca una decisione giudiziaria alla quale possa essere collegato. Come la Corte sembra aver riconosciuto nella sentenza del 14 maggio 2020, ciò che rileva, quindi, è una forma diversa e, in un certo senso, meno assoluta, del principio della certezza del diritto. Naturalmente, in pratica, ciò non fa molta differenza. Infatti, come dichiarato dalla Corte in tale sentenza, il principio della certezza del diritto esige che agli organi amministrativi non sia imposto, in linea di principio, l'obbligo di rivalutare una situazione che abbiano già esaminato. Tuttavia, resta il fatto che, dal punto di vista concettuale, l'importanza del principio dell'autorità di cosa giudicata non dovrebbe, nel contesto dell'applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, essere enfatizzato in modo eccessivo.

53. Ne consegue che il principio dell'autorità di cosa giudicata, che costituisce espressione del principio della certezza del diritto[34], non è di per sé applicabile in una situazione in cui una domanda reiterata è presentata dopo la pronuncia di una decisione amministrativa definitiva su una domanda precedente dell'interessato che non è mai stata confermata da una decisione giudiziaria. Come spiegato in passato, proprio perché le sentenze sono considerate diverse da

[33] V. Turmo, A., «L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne», Bruylant, 2017, pag. 46.

[34] V. sentenza del 1º giugno 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punto 46).

altri atti di natura giuridica, esse beneficiano di una «forma speciale di tutela», in virtù del principio dell'autorità di cosa giudicata [35]. Un siffatto livello di tutela più elevato non è giustificato, in linea di principio, per gli atti amministrativi [36].

54. Nel contesto della presente causa, i principi della certezza del diritto e dell'autorità di cosa giudicata devono, in ogni caso, essere bilanciati con il fatto che, in sede di adozione della direttiva 2013/32, il legislatore dell'Unione ha espressamente inteso limitare le circostanze in cui una domanda reiterata può essere dichiarata inammissibile. Esso ha infatti riconosciuto, al considerando 36 della suddetta direttiva, che la possibilità per gli Stati membri di «respingere una domanda [reiterata] in quanto inammissibile conformemente al principio della cosa giudicata» non trova applicazione qualora il richiedente adduca «prove o argomenti nuovi». Tale possibilità è altresì limitata dalla formulazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva in parola, ai sensi dei quali è sufficiente, a tal riguardo, che «siano stati presentati» dal richiedente o «siano emersi» «elementi (...) nuovi». Ne consegue che, sebbene l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 permetta di respingere le domande reiterate in quanto inammissibili, tale disposizione mira altresì a dare attuazione al riconoscimento espresso, da parte del legislatore dell'Unione, del fatto che esistono motivi per i quali un richiedente può dover presentare una nuova domanda di protezione internazionale a seguito di una decisione negativa delle autorità competenti [37].

55. A tale riguardo, ricordo che, come ho già sottolineato al precedente paragrafo 30, l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, unitamente ad altre disposizioni della stessa direttiva, mira a garantire, in particolare, la tutela del principio di non respingimento, che è garantito quale diritto fondamentale dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [38] e menzionato nel considerando 3 di tale direttiva [39]. A mio avviso, tale principio esige che, in ogni procedura per il riconoscimento dello status di protezione internazionale, la regola di base (fatte salve limitate eccezioni) sia l'obbligo, per le autorità competenti, di esaminare la domanda nel merito, alla luce di tutti gli elementi pertinenti [40]; gli Stati membri sono infatti tenuti, sia in forza del diritto dell'Unione che del diritto internazionale [41], a garantire che i richiedenti non siano espulsi o altrimenti esposti a una situazione nella quale potrebbero essere oggetto di persecuzione [42]. Il suddetto obbligo,

35 Turmo, A., «L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne», Bruylant, 2017, pag. 46.

36 Ibidem, pagg. da 49 a 52. Questo è il motivo per cui la Corte ha ammesso eccezioni e ha dichiarato che gli atti amministrativi possono, talora, dover essere riesaminati (v., a tal riguardo, sentenza del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17).

37 Questo è il motivo per cui, ad esempio, gli Stati membri non possono, nello stabilire le disposizioni nazionali relative al quadro procedurale per l'esame preliminare di cui all'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, «rend[ere] impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura, né impedi[re] di fatto o limita[re] seriamente tale accesso» (v. articolo 42, paragrafo 2, della direttiva in parola).

38 V. sentenza del 24 giugno 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punto 65).

39 Il fatto che la politica comune in materia di asilo sviluppata dell'Unione miri a garantire il rispetto di tale principio è menzionato anche all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE.

40 V., nuovamente, considerando 18 della direttiva 2013/32, il quale esige che le autorità competenti svolgano un *esame adeguato e completo*. V. anche articolo 4, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2011/95 («[l] o Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda»).

41 Il principio di non respingimento si inserisce anche fra i principi fondamentali sottesi alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)], entrata in vigore il 22 aprile 1954 (come integrata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967) (in prosieguo: la «Convenzione di Ginevra»).

42 Per una discussione generale sul principio di non respingimento e sul suo rapporto con lo status di «rifugiato», v. Chetail, V. «Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international», *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

inderogabile [43], si impone anche nei confronti delle persone che abbiano presentato una domanda reiterata [44]. Ne consegue che l'eccezione contenuta nell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 è necessariamente limitata dal principio di non respingimento.

56. In tal senso, una domanda reiterata non può essere respinta in quanto inammissibile se vi è il rischio, alla luce di una sentenza della Corte, che l'interessato possa altrimenti essere esposto nuovamente a persecuzione, in violazione di tale principio. A mio avviso, ciò può avvenire, ad esempio, qualora vi sia una sentenza della Corte che non è stata presa in considerazione nel corso della precedente procedura e ai sensi della quale è molto probabile che un atto commesso da una persona nella situazione del richiedente sarà percepito come un atto di opposizione politica e lo esporrà a persecuzione, qualora quest'ultimo sia rinviato nel suo paese d'origine [45]. Una sentenza del genere dovrebbe, a mio avviso, ostare a che la domanda reiterata del richiedente sia dichiarata inammissibile ed essere considerata un «elemento nuovo».

57. Più in generale, rilevo inoltre che la Corte ha richiamato, nella sentenza del 14 maggio 2020, l'importanza del diritto, sancito all'articolo 18 della Carta e concretizzato dalle direttive 2011/95 e 2013/32, di essere riconosciuto come beneficiario di protezione internazionale qualora siano soddisfatte le condizioni richieste dal diritto dell'Unione. Essa ha dichiarato che l'effetto utile di tale diritto sarebbe gravemente compromesso se una domanda reiterata potesse essere dichiarata inammissibile in applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, in una situazione in cui è evidente, alla luce di una sentenza della Corte, che la decisione definitiva su una precedente domanda dell'interessato era contraria al diritto dell'Unione [46].

58. A tal riguardo, osservo che, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE, la politica comune in materia di asilo sviluppata dall'Unione europea è volta non soltanto a garantire il rispetto del principio di non respingimento, ma anche a offrire uno «status appropriato» a qualsiasi cittadino di un paese terzo «che necessita di protezione internazionale». Tale obiettivo è sotteso alla direttiva 2013/32 e al sistema di asilo dell'Unione nel suo complesso. Infatti, come spiegato dalla Commissione, la direttiva in parola mira ad agevolare l'accesso alla procedura di asilo [47]. Aggiungo che, sul piano concettuale, il diritto al riconoscimento della qualifica di beneficiario di protezione internazionale discende dall'idea, ampiamente accolta anche nella Convenzione di Ginevra, secondo cui si deve ritenere che una persona abbia diritto a protezione come rifugiato non appena soddisfi i criteri pertinenti, indipendentemente dal fatto che lo status di rifugiato le sia stato formalmente concesso oppure no. Di conseguenza, quando le autorità competenti degli

[43] È precisamente a motivo dell'inderogabilità di tale principio che l'articolo 41, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 indica che gli Stati membri possono prevedere eccezioni al diritto della persona interessata di rimanere nel loro territorio in attesa dell'esame della sua domanda reiterata soltanto qualora il principio di non respingimento sia rispettato.

[44] A tal riguardo, osservo che l'EASO (ora divenuto EUAA) ha rilevato che la possibilità, per i richiedenti asilo, di presentare una domanda reiterata è fondamentale per il rispetto del principio di non respingimento (v. «Guida pratica dell'EASO sulle domande reiterate», dicembre 2021, pag. 9).

[45] Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, mi sembra che si tratti del caso della sentenza invocata da A.A. nel procedimento principale.

[46] V. punti 195 e 196 della sentenza del 14 maggio 2020. Come sostenuto dalla Commissione in udienza, l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 mira a garantire il diritto dei richiedenti asilo a che le loro domande di protezione internazionale siano esaminate dalle autorità nazionali competenti, garantendo nel contempo che dette autorità non siano sottoposte a oneri amministrativi eccessivi.

[47] V., a tal riguardo, considerando 11 della direttiva 2013/32, nel quale si afferma che, al fine di garantire una «*valutazione completa ed efficiente delle esigenze di protezione internazionale* dei richiedenti», il quadro dell'Unione sulle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale si fonda sul concetto di una procedura unica (il corsivo è mio).

Stati membri esaminano una domanda di protezione internazionale, esse non «concedono» né «attribuiscono», tecnicamente, lo status di rifugiato alla persona interessata. Piuttosto, esse riconoscono l'esistenza di uno status che si presume già esistente [48].

59. Da quanto precede discende che, come statuito dalla Corte nella sentenza del 14 maggio 2020, sebbene l'articolo 33, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2013/32 consenta di respingere domande reiterate in quanto inammissibili, nel rispetto dei principi dell'autorità di cosa giudicata o di certezza del diritto e al fine di evitare l'imposizione di un onere amministrativo sproporzionato in capo alle autorità nazionali competenti, tali principi perdono inevitabilmente la loro importanza qualora risulti, alla luce di una sentenza della Corte non esaminata nel corso della precedente procedura di riconoscimento dello status di protezione internazionale, che la decisione definitiva di rigetto che ha posto fine a tale procedura è stata adottata in violazione del diritto dell'interessato, ai sensi dell'articolo 18 della Carta, al riconoscimento dello status di beneficiario di protezione internazionale, ove ricorrano le condizioni richieste dal diritto dell'Unione, o del principio di non respingimento, tutelato dall'articolo 19 della stessa. A mio avviso, nella concezione del legislatore dell'Unione, nel quadro dell'applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, i diritti tutelati da tali disposizioni della Carta agiscono quale contrappeso a tali medesimi principi, nel senso che deve sempre essere possibile, in termini generali, considerare quali «elementi nuovi» sentenze della Corte che siano rilevanti ai fini di stabilire le circostanze nelle quali tali diritti possono essere violati [49].

60. A tal riguardo, desidero sottolineare un altro elemento che riveste, a mio avviso, un'importanza *pratica* notevole. Come ho già affermato, la possibilità di dichiarare inammissibili domande reiterate mira principalmente a evitare che alle autorità nazionali competenti sia imposto un onere amministrativo sproporzionato, costringendole a rivalutare una situazione che hanno già esaminato.

61. Al contempo, come ho già spiegato al precedente paragrafo 32, le autorità competenti degli Stati membri sono tenute (ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva 2013/32), a effettuare un esame preliminare di ogni domanda reiterata che sia loro presentata al fine di valutare se sussista un «elemento nuovo» rilevante per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale del richiedente e sul quale la decisione precedente non poteva basarsi. Alla luce di questi obblighi specifici, a mio avviso non è eccessivamente oneroso né impossibile, in pratica, obbligarle a considerare, nell'ambito di questa stessa valutazione, se siano emersi «elementi» della giurisprudenza della Corte che potrebbero incidere favorevolmente sulla possibilità dell'interessato di beneficiare di protezione internazionale.

62. A tal riguardo, è quasi superfluo sottolineare che, in sede di trattamento delle domande di protezione internazionale, alle autorità competenti degli Stati membri incombe, naturalmente, il dovere di conoscere e applicare correttamente il diritto dell'Unione. Conformemente alle statuizioni sopra ricordate effettuate dalla Corte nella sentenza del 14 maggio 2020, un richiedente non dovrebbe, quindi, essere pregiudicato indefinitamente a causa di una responsabilità che incombe, principalmente, agli organi giurisdizionali pertinenti e a tali autorità.

[48] V. «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés», pubblicato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, pag. 9; disponibile in lingua francese al link: https://www.unhcr.org/fr/media/guide-des-procedures-et-criteres-appliquer-pour-determiner-le-statut-de-refugie-au-regard-de).

[49] A condizione, beninteso, che una sentenza del genere non soltanto sia rilevante per stabilire se all'interessato possa essere riconosciuta la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, ma anche che essa «aument[i] in modo significativo la probabilità» di detto riconoscimento.

63. Inoltre, rilevo che non è obbligatorio che i ricorrenti siano rappresentati da un avvocato nel corso della procedura amministrativa dinanzi alle autorità competenti [50]. Sarebbe quindi irragionevole, a mio avviso (tenuto conto anche del fatto che tali persone provengono da paesi non membri e non hanno necessariamente familiarità con il diritto dell'Unione), che esse finiscano per trovarsi in una situazione in cui non potranno mai ottenere l'esame della loro domanda reiterata e saranno ritenuti «rinunciatari di tale possibilità» non avendo impugnato in tempo utile una decisione contraria al diritto dell'Unione adottata nell'ambito di una precedente procedura dinanzi a dette autorità.

64. Alla luce di tali considerazioni, mi è chiaro che l'eccezione al diritto dei richiedenti di ottenere l'esame nel merito della loro domanda – prevista all'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 – debba rimanere confinata a circostanze limitate. Credo infatti che la nozione di «elemento nuovo» debba essere interpretata in modo sufficientemente ampio da includervi l'esistenza di una sentenza della Corte dalla quale discenda che la decisione adottata in relazione a una precedente domanda presentata dalla stessa persona era contraria al diritto dell'Unione e che non soltanto sia rilevante per stabilire se a tale persona possa essere riconosciuta la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, ma che, inoltre, «aument[i] in modo significativo la probabilità» che al richiedente possa essere riconosciuta siffatta qualifica.

65. Per quanto possa valere, aggiungo che è nell'ottica di tale interpretazione che, a mio avviso, dev'essere letta la terza frase del punto 203 della sentenza del 14 maggio 2020. In tale frase – il cui significato è stato dibattuto in udienza – si afferma che l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 «*non è applicabile* a una domanda reiterata, ai sensi dell'articolo 2, lettera q), di tale direttiva, quando l'autorità accertante constata che il rigetto definitivo della domanda anteriore è contrario al diritto dell'Unione [51]». A mio parere, dai punti da 196 a 198 della sentenza del 14 maggio 2020 è chiaro che la medesima frase è stata inclusa dalla Corte semplicemente al fine di garantire che una persona non sia privata della possibilità di ottenere una nuova valutazione della sua situazione allorché risulti che il rigetto della sua domanda precedente era contrario al diritto dell'Unione. In considerazione di ciò, sono del parere che ciò che la Corte ha inteso affermare, nella terza frase del punto 203 di detta sentenza, laddove ha dichiarato che l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva «non è applicabile» è che il motivo di inammissibilità contenuto in tale disposizione *non può essere opposto* a una persona qualora risulti che il rigetto della sua domanda precedente era contrario al diritto dell'Unione.

66. Dopo aver effettuato tali precisazioni e aver spiegato più in generale il motivo per cui una sentenza della Corte costituisce, in determinate circostanze, un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, mi occuperò ora specificamente dei dubbi del giudice del rinvio quanto alla questione se tale nozione si applichi a una sentenza come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

[50] Infatti, mentre l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 impone agli Stati membri di disporre che, su richiesta, siano concesse assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione di cui al capo V di tale direttiva, detto obbligo non trova applicazione nel corso dell'esame di una domanda di protezione internazionale da parte delle autorità competenti (v., in particolare, articolo 22 di tale direttiva).

[51] Il corsivo è mio.

3. Oltre la sentenza della Corte del 14 maggio 2020

a) Procedimento principale

67. Al pari della sentenza del 14 maggio 2020, la sentenza invocata da A.A. nell'ambito del procedimento principale è stata pronunciata *dopo* l'adozione di una decisione definitiva sulla sua domanda iniziale di protezione internazionale. Tuttavia, essa non contiene alcuna constatazione ai sensi della quale determinate norme nazionali sono contrarie al diritto dell'Unione. A tal riguardo, ricordo che la Corte ha dichiarato, in quest'ultima sentenza, che, in un contesto di conflitto armato, in particolare di guerra civile, e in assenza di una possibilità legale di sottrarsi agli obblighi militari, è altamente probabile che il rifiuto di prestare servizio militare sia interpretato come un atto di opposizione politica, a prescindere dalle motivazioni personali eventualmente più complesse dell'interessato [52]. Sulla base, in particolare, di tale considerazione, essa ha statuito che, in circostanze del genere, sussiste una forte presunzione che le azioni giudiziarie e le sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare contemplate all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2011/95 si ricolleghino a uno dei cinque motivi di persecuzione di cui all'articolo 10 di quest'ultima [53].

68. Secondo A.A., da tale sentenza discende che l'onere della prova che gli era stato chiesto di soddisfare nell'ambito della procedura relativa alla sua precedente domanda di protezione internazionale eccedeva quello richiesto dal diritto dell'Unione. Come ho affermato al precedente paragrafo 15, quando l'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati ha negato ad A.A. lo status di rifugiato, lo ha fatto a motivo del fatto che egli non aveva dimostrato, con sufficiente certezza, che la sua partenza dalla Siria dopo aver prestato servizio militare sarebbe stata considerata un atto di opposizione politica. Di conseguenza, tale autorità non si è basata sulla presunzione che, in caso di rimpatrio di A.A. in Siria, le azioni giudiziarie e le sanzioni penali alle quali egli sarebbe esposto in ragione del suo comportamento possano collegarsi a un motivo di persecuzione.

69. Alla luce di tali circostanze, A.A. sostiene, dinanzi al giudice del rinvio, che la sentenza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo) costituisce una modifica della sua «situazione di diritto», ai sensi del diritto nazionale, che deve ostare alla dichiarazione di inammissibilità della sua domanda reiterata. A suo avviso, infatti, essa deve essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d) e dell'articolo 40 della direttiva 2013/32.

70. La Commissione condivide, in sostanza, tale interpretazione. Da parte loro, i governi tedesco e austriaco sostengono che soltanto una sentenza della Corte che accerti l'invalidità o determini o la necessità di una revisione della normativa nazionale o della base giuridica della precedente decisione può essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32. Essi spiegano che, nel diritto tedesco e nel diritto austriaco, una sentenza che, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, si limiti a richiedere una modifica dell'interpretazione di disposizioni nazionali, senza inficiarne la validità né esigerne la modifica, non crea un obbligo per le autorità competenti di dichiarare una domanda reiterata ammissibile.

[52] V. punto 60 della sentenza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo).

[53] Ibidem, punto 61. Ricordo che, affinché una persona possa ottenere lo status di «rifugiato» ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95, occorre stabilire un collegamento fra gli atti di persecuzione elencati all'articolo 9 della direttiva 2011/95 (o la mancanza di protezione contro tali atti) e i motivi di persecuzione elencati all'articolo 10 della stessa (v. articolo 9, paragrafo 3, di tale direttiva). Nella sentenza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo), la Corte ha quindi riconosciuto che tale collegamento può, in determinate circostanze, essere presunto.

71. Concordo con la Commissione. A mio avviso, l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 non prevede la distinzione tracciata dai governi tedesco e austriaco sulla base del loro diritto nazionale.

72. A tal riguardo, osservo che non è del tutto chiaro, sulla base della formulazione delle prime due questioni e delle informazioni contenute nel fascicolo, come debba essere intesa tale distinzione. Infatti, è lecito domandarsi se il giudice del rinvio chieda chiarimenti sulla questione se, nell'applicazione della nozione di «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, occorra distinguere le decisioni della Corte che, secondo i termini utilizzati dal giudice del rinvio, «non accertano l'incompatibilità di una disposizione nazionale con il diritto dell'Unione» da quelle che la accertino (primo aspetto), oppure se si debbano distinguere le decisioni della Corte che determinano l'invalidità di una normativa nazionale o la necessità di modificarla da quelle che si limitano a esigerne una reinterpretazione (secondo aspetto). Il primo aspetto introdurrebbe una distinzione fondata sul tenore letterale delle decisioni della Corte, mentre il secondo si concentrerebbe sui diversi effetti che tali decisioni possono produrre, indipendentemente dal loro tenore letterale, sulle disposizioni nazionali.

73. Esaminerò entrambi questi aspetti, prima di discutere brevemente la questione, sollevata in udienza, se occorra tracciare un altro tipo di distinzione, a seconda che la decisione della Corte fosse già stata pronunciata al momento dell'adozione di una decisione definitiva sulla precedente domanda dell'interessato o sia stata pronunciata in seguito.

1) Primo aspetto

74. Per quanto attiene al primo aspetto, osservo che certamente, ai punti 194 e 203 e nel dispositivo della sentenza del 14 maggio 2020, la Corte ha espressamente fatto riferimento a «una sentenza della Corte *che constata l'incompatibilità* con il diritto dell'Unione di una *normativa nazionale*» [54]. Tuttavia, è chiaro che la Corte non ha affatto inteso, con tale formulazione, introdurre una distinzione tra le sentenze o decisioni della Corte che contengono una constatazione di tal genere e quelle che si limitano a fornire indicazioni in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione.

75. A tal riguardo, non posso sottolineare a sufficienza che, quando la Corte statuisce in via pregiudiziale su domanda dei giudici nazionali, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, essa statuisce sull'interpretazione o sulla validità di disposizioni del *diritto dell'Unione*. Di conseguenza, essa non si pronuncia sulla validità di *disposizioni nazionali* o sulla loro compatibilità con il diritto dell'Unione. Infatti, spetta sempre ai giudici nazionali trarre dalla giurisprudenza della Corte le necessarie conseguenze e, se del caso, reinterpretare o disapplicare il diritto nazionale pertinente. Ciò vale per tutte le cause in cui la Corte si pronuncia in via pregiudiziale.

76. Ne consegue che è semplicemente impossibile, a mio avviso, distinguere le sentenze della Corte sulla base di due categorie: quelle che constatano l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di talune disposizioni nazionali e quelle che si limitano a fornire indicazioni sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Entrambi le categorie possiedono la stessa natura, in quanto entrambe vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione.

[54] Il corsivo è mio.

77. Avendo chiarito tale aspetto, spiegherò ora il motivo per cui ritengo che la nozione di «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 non consenta neppure di operare una distinzione fra le sentenze della Corte per effetto delle quali le disposizioni nazionali pertinenti devono essere modificate o abrogate e le sentenze che implicano soltanto un'interpretazione diversa di tali disposizioni.

2) Secondo aspetto

78. A mio avviso, la distinzione appena illustrata al precedente paragrafo non può essere accolta. Oltre a essere eccessivamente formalistica, siffatta interpretazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 significherebbe che la definizione della nozione di «elemento nuovo» dipende dalla formulazione delle disposizioni nazionali e introdurrebbe pertanto disparità inaccettabili per quanto riguarda il livello di tutela dei richiedenti protezione internazionale negli Stati membri.

79. Infatti, soltanto uno Stato membro la cui normativa nazionale sia redatta in modo restrittivo sarebbe obbligato a considerare una sentenza del genere come un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 (dato che la sua normativa dovrebbe essere abrogata o modificata alla luce della sentenza della Corte). Gli altri Stati membri, la cui legislazione sia formulata in modo più estensivo, non sarebbero soggetti allo stesso obbligo. Una persona vedrebbe la sua domanda reiterata dichiarata ammissibile o inammissibile a seconda della formulazione restrittiva o estensiva della normativa nazionale cui è soggetta [55].

80. A mio avviso, è difficile immaginare una situazione in cui l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, che l'articolo 267 TFUE mira a salvaguardare e che obbliga tutti gli Stati membri a tener conto degli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione offerti dalla Corte nella sua giurisprudenza, possa essere più a rischio. Di conseguenza, non ritengo che la distinzione introdotta dal diritto tedesco tra le sentenze che determinano l'invalidità di una normativa nazionale o la necessità di modificarla e le sentenze che si limitano a imporre una reinterpretazione di detta normativa possa rivestire un ruolo nel contesto dell'applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32.

81. Dalle considerazioni che precedono discende che la nozione di «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 deve essere interpretata nel senso che essa può applicarsi anche a una sentenza della Corte che imponga un mutamento nell'interpretazione delle disposizioni nazionali sulle quali si è basata la decisione definitiva su una precedente domanda dell'interessato, senza pregiudicare la validità di tali disposizioni né la loro formulazione.

b) Se la data in cui è stata pronunciata la decisione della Corte sia rilevante

82. Come ho già indicato in precedenza, la sentenza di cui A.A. intende avvalersi nel procedimento principale è stata adottata *dopo* la pronuncia della decisione definitiva sulla sua domanda iniziale (così come la sentenza del 14 maggio 2020). Tuttavia, in udienza, le parti hanno risposto anche a quesiti della Corte concernenti la situazione in cui una sentenza del genere sia

[55] Come ho già ricordato al paragrafo 57 supra, nella sentenza del 14 maggio 2020 la Corte ha collegato la sua interpretazione della nozione di «elemento nuovo» all'importanza del diritto di essere beneficiario di protezione internazionale se i requisiti previsti dal diritto dell'Unione non sono soddisfatti (v. punti 195 e 196 di tale sentenza). Chiaramente ciò non avrebbe potuto significare che la possibilità di invocare tale diritto debba dipendere dalla formulazione della legislazione nazionale.

stata pronunciata non *dopo*, ma *prima* dell'adozione di detta decisione definitiva. Poiché tale situazione non è quella di cui trattasi nel procedimento principale, non ritengo necessario che in questa sede la Corte esamini la questione, più ampia, se anche in tali circostanze una sentenza della Corte debba essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32. Tuttavia, qualora essa decida, ciò nonostante, di procedere in tal senso, formulerò le seguenti osservazioni.

83. Ritornando alla nozione di «elemento nuovo», che ho ricordato al precedente paragrafo 34, è chiaro che detta nozione si applica a elementi che non sono stati esaminati nell'ambito della decisione adottata sulla domanda precedente e sui quali tale decisione non ha potuto, pertanto, basarsi. [56].

84. Concordo sul fatto che tale definizione sia più facilmente applicabile a una sentenza pronunciata *dopo*, anziché *prima* dell'adozione della decisione definitiva sulla domanda iniziale. Prendo atto del fatto che il governo tedesco ha sostenuto, in udienza, che, se una sentenza della Corte era già stata pronunciata al momento dell'adozione di siffatta decisione, essa *avrebbe potuto essere* presa in considerazione dalle autorità competenti e, pertanto, non può essere considerata un elemento sul quale detta decisione non poteva basarsi, in applicazione dei criteri che ho appena ricordato. Devo ammettere che in un certo senso condivido questo argomento. Infatti, poiché gli Stati membri devono permettere che le decisioni adottate dalle loro autorità competenti siano impugnate dinanzi a un giudice, l'omessa considerazione di una sentenza della Corte già pronunciata dovrebbe, in linea di principio (e a prescindere dalle difficoltà pratiche che i richiedenti devono affrontare e che ho chiarito al precedente paragrafo 62), essere dedotta nel corso del procedimento di impugnazione avverso la decisione che non tiene conto (o tiene erroneamente conto) di detta sentenza.

85. Ciò nonostante, non ritengo che il mero fatto che una sentenza della Corte fosse già stata pronunciata al momento dell'adozione della decisione definitiva sulla domanda iniziale possa, ai fini dell'interpretazione della nozione di «elemento nuovo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), condurre a un risultato diverso da quello che si produce qualora la stessa sentenza sia pronunciata soltanto *dopo* l'adozione di tale decisione. La distinzione, come sostiene la Commissione, sarebbe artificiosa. Infatti, la questione se una sentenza della Corte debba essere considerata o meno come un «elemento nuovo» non può dipendere, per tutte le ragioni che ho spiegato ai paragrafi da 40 a 65 supra, dalla data in cui essa è stata pronunciata. Come indicato dalla Corte nella sentenza del 14 maggio 2020, l'importante è che, in una situazione in cui la decisione riguardante una precedente domanda della persona interessata risulti contraria al diritto dell'Unione, a tale persona non sia preclusa la possibilità di presentare una domanda reiterata e di ottenere un esame di tale domanda.

86. A tal riguardo, aggiungo, in primo luogo, che, anche qualora una sentenza della Corte sia stata pronunciata *dopo* l'adozione di una decisione definitiva su una precedente domanda di protezione internazionale, deve ritenersi che siffatta decisione produca effetti *ex tunc*, e il suo contenuto è quindi considerato come esistente sin dall'inizio. A mio avviso, ciò rende priva di rilievo la distinzione tra le sentenze pronunciate *dopo* la pronuncia di tale decisione definitiva e quelle pronunciate *prima*, dato che gli effetti giuridici di queste due categorie di sentenze sono, in pratica, gli stessi.

[56] V. sentenza del 10 giugno 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Elementi o risultanze nuovi) (C-921/19, EU:C:2021:478, punto 50).

87. In secondo luogo, rilevo che la Corte ha già precisato che la nozione di «elemento nuovo» si applica anche a elementi già esistenti, ma non dedotti dal richiedente nel corso della procedura relativa alla sua domanda precedente, nonostante essi potessero essere presentati a sostegno di detta domanda [57]. Tale precisazione, fornita a seguito della pronuncia della sentenza del 14 maggio 2020, è, a mio avviso, cruciale. Certamente, l'«elemento nuovo» che ha indotto la Corte a formulare tale conclusione era, nella causa che ha dato luogo alla sentenza in parola, un elemento di natura fattuale, e non giuridica (segnatamente, la circostanza che il richiedente non avesse reso noto il suo orientamento sessuale nel corso della procedura relativa alla sua prima domanda). Tuttavia, la Corte ha espressamente statuito che l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 «non opera alcuna distinzione a seconda che gli elementi o le risultanze invocati a sostegno di una domanda reiterata siano emersi prima o dopo l'adozione di tale decisione» [58].

88. Di conseguenza, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, qualora una sentenza della Corte possa essere considerata un «elemento nuovo» ai sensi di tali disposizioni e dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, la data in cui detta sentenza è stata pronunciata è irrilevante [59].

89. Tale interpretazione ampia della nozione di «elemento nuovo» mi pare coerente con il ragionamento della Corte nella sentenza del 14 maggio 2020, poiché, in tale sentenza, la Corte non ha attribuito alcuna importanza alla data in cui ha pronunciato la pertinente decisione.

B. Portata del controllo giurisdizionale nel procedimento di impugnazione di una decisione di inammissibilità di una domanda reiterata di protezione internazionale (terza questione)

90. Come ho indicato al precedente paragrafo 27, con la terza questione il giudice del rinvio chiede se esso sia legittimato, nell'ambito del ricorso proposto dinanzi ad esso da A.A., che riguarda unicamente la decisione dell'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati di respingere la sua domanda reiterata in quanto inammissibile, a statuire nel merito della domanda di asilo di A.A. [terza questione, lettere a) e b)]. In caso affermativo, esso chiede quali delle particolari garanzie procedurali previste al capo II della direttiva 2013/32 debbano eventualmente essere concesse [terza questione, lettera c)].

91. A mio avviso, tale questione solleva poche difficoltà. Limiterò pertanto la mia analisi ad alcune osservazioni.

92. Anzitutto, ricordo che dall'articolo 46, paragrafo 1, lettera a), ii), della direttiva 2013/32 risulta che gli Stati membri devono provvedere affinché i richiedenti protezione internazionale abbiano diritto a un *ricorso effettivo* dinanzi a un giudice avverso la decisione che respinge la loro domanda reiterata in quanto inammissibile.

[57] V. sentenza del 9 settembre 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Domanda reiterata di protezione internazionale) (C-18/20, EU:C:2021:710, punto 37).

[58] Ibidem. Osservo, incidentalmente, che l'EASO spiega, nella sua «Guida pratica dell'EASO sulle domande reiterate» (dicembre 2021, pag. 28), che tali elementi sono «nuovi in quanto non sono stati esaminati nel corso della procedura precedente e la decisione definitiva relativa alla precedente domanda non era basata su di essi».

[59] Come affermato dall'Avvocato Generale Saugmandsgaard Øe nelle sue conclusioni nella causa Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Domanda reiterata di protezione internazionale) (C-18/20, EU:C:2021:302, paragrafo 44), tale interpretazione è particolarmente chiara alla luce dell'articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2013/32.

93. Per essere effettivo, tale ricorso deve prevedere, come richiesto dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 un esame completo ed *ex nunc* tanto degli elementi di fatto, quanto degli elementi di diritto. Un siffatto esame può dover includere anche «l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE». Tuttavia, ciò non è richiesto sistematicamente. Infatti, i giudici nazionali devono esaminare le «esigenze di protezione internazionale» *in luogo delle autorità amministrative competenti* «se del caso», vale a dire in determinate circostanze, che non sono previste in tale disposizione né in alcun'altra disposizione della suddetta direttiva.

94. A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di armonizzazione delle procedure nazionali, le norme dettagliate che stabiliscono il diritto di presentare ricorso costituiscono materia dell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro, conformemente al principio di autonomia processuale, a condizione che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e, soprattutto, che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)[60]. Tali condizioni concretizzano l'obbligo generale degli Stati membri di garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione.

95. Ne consegue che, e tutte le parti interessate nella presente causa sono d'accordo su questo punto, in assenza di disposizioni della direttiva 2013/32 che stabiliscano diversamente e fatti salvi, naturalmente, gli obblighi derivanti dai principi di equivalenza e di effettività, spetta a ciascuno Stato membro decidere se i suoi giudici nazionali possano o debbano, quando statuiscono sull'impugnazione di una decisione che respinge una domanda reiterata in quanto inammissibile, esaminare anche il merito della domanda di asilo dell'interessato in luogo delle autorità competenti o se debbano invece rinviare la domanda a tali autorità affinché la esaminino ulteriormente[61].

96. L'autonomia procedurale degli Stati membri è stata confermata nella sentenza Alheto[62], in cui la Corte ha dichiarato, anche se in riferimento a una questione di ammissibilità diversa, che gli Stati membri sono liberi di stabilire, nel loro diritto nazionale, che il giudice nazionale incaricato di pronunciarsi su tale questione *non sia tenuto* a procedere a un esame nel merito della domanda e possa limitarsi a decidere che il fascicolo sia rinviato alle autorità competenti per un nuovo esame.

97. A mio avviso, gli Stati membri sono altresì liberi di prevedere, come sembra avvenire, *in casu*, nel diritto tedesco, che i giudici *non possano* procedere a tale esame. Quando una disposizione in tal senso è adottata nel diritto nazionale, i giudici nazionali devono conformarvisi, sempre a condizione che i principi di effettività e di equivalenza siano rispettati. In tal caso, un giudice nazionale quale il giudice del rinvio *non* è legittimato, nell'ambito di un procedimento di ricorso instaurato dinanzi ad esso da un singolo avverso una decisione che respinge la sua domanda reiterata in quanto inammissibile, ad adottare una decisione nel merito della domanda di asilo presentata da detta persona.

60 V. sentenza del 13 dicembre 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

61 V., tuttavia, sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Tale causa riguardava una situazione in cui l'autorità nazionale competente aveva rifiutato, a più riprese, di conformarsi a una sentenza di un giudice nazionale che aveva annullato la sua decisione iniziale relativa a una domanda di protezione internazionale. La Corte ha dichiarato che, in tali circostanze, può spettare al giudice che ha emesso detta sentenza riformare la decisione di tale organo e sostituirla con la propria decisione, anche qualora il diritto nazionale gli vieti di procedere in tal senso.

62 Sentenza del 25 luglio 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

98. Ritengo, pertanto, che alla terza questione, lettere a) e b), si debba rispondere in senso negativo e che la Corte non debba rispondere alla terza questione, lettera c), dato che detta questione è subordinata a una risposta affermativa alla terza questione, lettera b).

99. Tuttavia, qualora la Corte adotti una posizione diversa e ritenga che, in siffatte circostanze, ai giudici nazionali debba comunque essere consentito valutare nel merito la domanda dell'interessato, mi sembra chiaro che un siffatto potere possa essere esercitato da detti giudici soltanto qualora dispongano, a tal riguardo, di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti [63]. Inoltre, ritengo che, in circostanze del genere, le garanzie procedurali elencate al capo II della direttiva 2013/32, in particolare quelle previste all'articolo 12 della direttiva 2013/32, agli articoli da 14 a 17 e agli articoli da 19 a 25 di quest'ultima (riguardanti, ad esempio, le modalità di svolgimento dei colloqui personali, la prestazione di informazioni giuridiche e procedurali all'interessato e il suo diritto ad essere informato e a ricevere assistenza legale), non possano essere escluse per il solo fatto che la valutazione nel merito della domanda di asilo di una persona è effettuata da un giudice anziché dalle autorità amministrative competenti. Ne consegue, come spiegato dalla Commissione, che, qualora tali autorità non abbiano effettuato un colloquio personale con il richiedente sul merito della sua domanda di asilo, spetta al giudice competente procedervi [64].

V. Conclusione

100. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali proposte dal Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen, Germania) nei seguenti termini:

1) L'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), 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, in combinato disposto con l'articolo 40 della stessa,

   deve essere interpretato nel senso che la nozione di «elemento nuovo» può includere una sentenza della Corte che comporti un mutamento nell'interpretazione delle disposizioni nazionali sulle quali è stata basata la decisione amministrativa definitiva su una precedente domanda dell'interessato, senza pregiudicare la validità di tali disposizioni né la loro formulazione. La questione se siffatta sentenza sia stata pronunciata prima o dopo la decisione definitiva non inficia tale conclusione.

2) L'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 40 della stessa,

   deve essere interpretato nel senso che osta a una disposizione nazionale che consente di respingere una domanda reiterata in quanto inammissibile in un insieme di circostanze più ampio rispetto a quello previsto da tali disposizioni, ad esempio perché accoglie un'interpretazione più restrittiva della nozione di «elemento nuovo» di cui a tali disposizioni. Per essere considerata un «elemento nuovo», una sentenza della Corte deve, in primo luogo, non essere stata presa in considerazione dalle autorità competenti nell'ambito della procedura

[63] A tal riguardo, essi potrebbero dover invitare le autorità competenti a produrre qualsiasi documentazione e qualsiasi elemento (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punto 121).

[64] Il fatto che i giudici nazionali possano effettuare siffatto colloquio è stato chiarito dalla Corte nella sentenza del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punto 127).

concernente la domanda precedente. In secondo luogo, essa deve essere «rilevant[e] per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE». Inoltre, per evitare che una domanda reiterata sia dichiarata inammissibile, detta sentenza deve «aumenta[re] in modo significativo la probabilità» che la domanda del richiedente sia accolta nel merito.

3) L'articolo 46 di tale direttiva

deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che gli Stati membri adottino disposizioni ai sensi delle quali i loro giudici nazionali non sono legittimati, nell'ambito di un ricorso dinanzi ad essi proposto avverso una decisione che respinge una domanda reiterata in quanto inammissibile, ad adottare una decisione nel merito della domanda di asilo dell'interessato, a condizione, tuttavia, che i principi di equivalenza e di effettività siano rispettati.