



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MICHAL BOBEK  
presentate il 5 dicembre 2019<sup>1</sup>

**Causa C-406/18**

**PG**  
**contro**  
**Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Corte amministrativa e del lavoro di Budapest-Capitale, Ungheria)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica comune in materia di asilo e di protezione sussidiaria – Procedure comuni per il riconoscimento della protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 46, paragrafo 3 – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto a un ricorso effettivo – Portata dei poteri del giudice di primo grado – Assenza di potere di riforma – Termine di 60 giorni per la decisione del giudice»

### I. Introduzione

1. Che cosa si intende per durata ragionevole del procedimento giudiziario? Tale questione, familiare a qualsiasi sistema giudiziario moderno, tende solitamente a sorgere quando si decide se il tempo impiegato per definire una causa sia stato troppo lungo e quindi abbia violato il diritto della parte ad un processo equo.
2. Non è frequente che un giudice, compresa la Corte, si trovi di fronte alla questione opposta, vale a dire se un termine (nel caso di specie un termine massimo di 60 giorni) sia troppo breve, impedendo così al giudice di cui trattasi di soddisfare il livello richiesto di esame della causa (nel caso di specie, un esame completo ed ex nunc di una decisione amministrativa che respinge una domanda di protezione internazionale, come previsto all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE<sup>2</sup>) e violando così, potenzialmente, il diritto della parte a un equo processo.
3. Il giudice del rinvio chiede inoltre se il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, possa ritenersi rispettato qualora i giudici nazionali non abbiano il potere di modificare la decisione amministrativa, una questione recentemente esaminata dalla Corte nelle cause *Alheto* e *Torubarov*<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Sentenze del 25 luglio 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584), e del 29 luglio 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626).

## II. Contesto normativo

### A. *Diritto dell'Unione*

4. Nel considerando 18 della direttiva 2013/32 si dichiara che «[è] nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo».

5. Nel considerando 34 di tale direttiva si dichiara che «[l]e procedure di esame delle esigenze di protezione internazionale dovrebbero essere tali da consentire alle autorità competenti di procedere a un esame rigoroso delle domande di protezione internazionale».

6. L'articolo 31 della direttiva 2013/32 riguarda la «procedura di esame». Tale articolo stabilisce quanto segue:

«(...)

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

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

(...)

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

7. L'articolo 46 della direttiva 2013/32 riguarda il «diritto a un ricorso effettivo». Tale articolo così recita:

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

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

- i) di ritenere la domanda infondata in relazione allo status di rifugiato e/o allo status di protezione sussidiaria;
- ii) di considerare la domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2;
- iii) presa alla frontiera o nelle zone di transito di uno Stato membro a norma dell'articolo 43, paragrafo 1;
- iv) di non procedere a un esame a norma dell'articolo 39;

(...)

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.

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

(...)

10. Gli Stati membri possono stabilire i termini entro i quali il giudice di cui al paragrafo 1 esamina la decisione dell'autorità accertante.

(...)».

### ***B. Diritto ungherese***

8. Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 2, della menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (legge n. LXXX del 2007 sul diritto di asilo; in prosieguo: la «legge sul diritto di asilo»), il giudice deve pronunciarsi entro un termine di 60 giorni dalla data della domanda di esame di una decisione amministrativa da parte del giudice. Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 5, della stessa legge, il giudice non può modificare le decisioni adottate dall'autorità competente in materia di asilo.

### **III. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali**

9. Il ricorrente nel procedimento principale, cittadino iracheno di etnia curda, è arrivato nella zona di transito ungherese di Tompa, situata al confine tra l'Ungheria e la Serbia.

10. Il 22 agosto 2017 ha presentato una domanda di riconoscimento del suo status di rifugiato.

11. Il 18 gennaio 2018, il Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ufficio Immigrazione e Asilo, Ungheria) ha rifiutato di accogliere la domanda di protezione internazionale del richiedente. Tale autorità ha disposto il rimpatrio del richiedente dal territorio dell'Unione europea nel territorio del governo regionale del Kurdistan iracheno e ha disposto l'esecuzione della decisione amministrativa mediante espulsione del ricorrente. Unitamente a ciò, ha disposto che al richiedente fosse vietato l'ingresso per un periodo di due anni.

12. Il richiedente ha proposto ricorso contro tale decisione amministrativa dinanzi al Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale, Ungheria), giudice del rinvio.

13. Nel corso dell'udienza è stato confermato che in precedenza erano state adottate altre due decisioni amministrative di rigetto della stessa domanda. Tali decisioni sono state annullate da due sentenze pronunciate da un diverso giudice nazionale. Tuttavia, in seguito alle modifiche legislative apportate a livello nazionale per quanto riguarda la competenza dei giudici in materia di asilo, la presente causa è stata portata dinanzi al giudice del rinvio.

14. In tali circostanze, il Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale) ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se si debba interpretare l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione europea] e l'articolo 31 della [direttiva 2013/32], in considerazione del contenuto degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, nel senso che uno Stato membro può garantire il diritto a un ricorso effettivo anche nel caso in cui ai suoi organi giurisdizionali non sia consentito

modificare i provvedimenti emanati nell'ambito di procedimenti in materia di asilo ma gli stessi siano esclusivamente legittimati ad annullarli e a disporre lo svolgimento di un nuovo procedimento in materia di asilo.

- 2) Se si debbano interpretare l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione europea] e l'articolo 31 della [direttiva 2013/32], in considerazione del contenuto degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, nel senso che è conforme a tali norme la legislazione dello Stato membro che prevede un unico termine imperativo complessivo di 60 giorni per i procedimenti giurisdizionali di asilo, indipendentemente da qualsiasi circostanza individuale e senza considerare le specificità della causa né le possibili difficoltà in termini di prova».

15. Il giudice del rinvio ha chiesto di sottoporre la presente domanda di pronuncia pregiudiziale al procedimento pregiudiziale d'urgenza previsto all'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte. Con decisione del 31 luglio 2018, la sezione designata della Corte ha deciso di non accogliere tale domanda.

16. Hanno presentato osservazioni scritte il ricorrente, il governo ungherese e la Commissione europea. Essi sono altresì tutti comparsi all'udienza dell'11 settembre 2019.

#### IV. Valutazione

17. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Inizierò spiegando perché ritengo che le recenti sentenze della Corte nelle cause *Alheto* e *Torubarov* abbiano risolto tutti i problemi posti dalla prima questione sollevata dal giudice di rinvio (A). Per quanto riguarda la seconda questione, suggerisco che l'adeguatezza del termine previsto di 60 giorni dipende dalla possibilità di garantire i diritti procedurali del ricorrente. Ciò deve essere valutato dal giudice nazionale alla luce delle particolari circostanze del caso di specie, tenuto conto del suo obbligo di effettuare un esame completo ed ex nunc, ma anche nel contesto delle circostanze e delle condizioni generali in cui tale giudice è chiamato a svolgere le sue funzioni giurisdizionali. Se il giudice nazionale dovesse concludere che, alla luce di tali elementi, il termine di cui trattasi non può essere rispettato, detto giudice deve disapplicare il termine applicabile e completare l'esame il più rapidamente possibile dopo la scadenza del termine (B).

##### A. Sulla prima questione: cause *Alheto* e *Torubarov*

18. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la sua mancanza di competenza a modificare una decisione adottata da un organo amministrativo nell'ambito di una procedura di protezione internazionale sia compatibile con il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, previsto dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32<sup>4</sup> in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> La causa in esame rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/32, come correttamente individuato dal giudice del rinvio. Tuttavia, entrambe le questioni sollevate pongono il problema dei parametri specifici del diritto a un ricorso effettivo in materia di protezione internazionale *dinanzi a un giudice*. Come sottolineano tutte le parti interessate, in linea di principio, la disposizione pertinente nella fattispecie è quindi l'articolo 46 di tale direttiva, in particolare l'articolo 46, paragrafo 3, che riguarda specificamente il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, e non l'articolo 31, che riguarda la procedura di esame amministrativa.

<sup>5</sup> Il giudice del rinvio fa riferimento agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»). Poiché l'Unione europea non è parte di tale atto, alla luce dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, intendo tale riferimento come relativo all'articolo 47 della Carta.

19. L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 stabilisce che «[p]er 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».

20. Tale disposizione stabilisce, a livello di diritto derivato, il tipo di riesame che deve essere effettuato quando una decisione rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/32 è impugnata dinanzi a un giudice. Naturalmente, l'interpretazione e l'attuazione di tale disposizione deve rispettare il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo di cui all'articolo 47 della Carta<sup>6</sup>.

21. L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 è stato interpretato recentemente dalla Corte in due sentenze.

22. Nella sentenza *Alheto* la Corte ha sottolineato che, in primo luogo, la direttiva 2013/32 non determina una modalità specifica di applicazione dell'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva. Pertanto, il modello specifico di riesame deve essere elaborato dagli Stati membri. In secondo luogo l'esame da parte di un giudice deve essere un riesame ex nunc e completo, che riguardi questioni di diritto e di fatto. In terzo luogo, qualora il giudice possa solo annullare la decisione amministrativa che esso dichiara illegittima, gli Stati membri devono garantire che l'organo amministrativo competente si conformi rapidamente, nella decisione successiva, all'esito dell'esame effettuato dal giudice<sup>7</sup>.

23. Nella sentenza *Torubarov*<sup>8</sup>, la Corte ha avuto la possibilità di approfondire tali condizioni per quanto riguarda il funzionamento, in un caso specifico, del modello di riesame adottato dall'Ungheria in materia di protezione internazionale. Tale modello è mutato a partire dal 15 settembre 2015, nel senso che, mentre in precedenza il giudice aveva il potere di annullare e modificare una decisione amministrativa, lo stesso successivamente poteva solo annullare la decisione e rinviare la causa all'organo amministrativo per una nuova decisione.

24. In tale contesto, la Corte ha rilevato la mancanza di discrezionalità delle autorità competenti per quanto riguarda la concessione dello status di rifugiato o la protezione sussidiaria una volta soddisfatte le condizioni previste dalla direttiva 2011/95/UE<sup>9</sup>. L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, prevedendo l'obbligo per il giudice competente di esaminare, se del caso, le esigenze di protezione internazionale del richiedente, ha conferito a tale giudice il potere di decidere se il richiedente soddisfi tali condizioni<sup>10</sup>.

25. Pertanto, quando il giudice annulla la decisione di un organo amministrativo, basata su un esame esauriente e aggiornato di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, e rinvia la causa all'organo amministrativo per una nuova decisione, l'organo in parola non dispone più di un potere discrezionale quanto alla decisione di riconoscere o meno la protezione richiesta, salvo privare, come dichiarato dalla Corte, l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, nonché gli articoli 13 e 18 della direttiva 2011/95, di tutto il loro effetto utile<sup>11</sup>.

6 Sentenza del 25 luglio 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punto 114).

7 Ibid., punti da 110 a 113 e da 145 a 148.

8 Sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626).

9 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).

10 Sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, punto 65).

11 Ibid., punto 66.

26. Inoltre, data la mancanza di qualsiasi altro ricorso ai sensi del diritto ungherese che consenta al giudice nazionale di assicurare che la propria sentenza sia rispettata, la Corte ha considerato che il richiedente interessato era privato di un ricorso effettivo<sup>12</sup>. Per quanto riguarda la linea di condotta richiesta, la Corte ha concluso che, in tali circostanze, il giudice *deve riformare* la decisione amministrativa che non tiene conto delle indicazioni giurisdizionali precedenti e disapplicare la normativa nazionale che gli vieti di procedere in tal senso<sup>13</sup>.

27. Per quanto riguarda il caso di specie, occorre sottolineare tre punti.

28. In primo luogo, dalla spiegazione fornita dal giudice del rinvio risulta che la norma nazionale di cui trattasi nel caso di specie è la stessa esaminata nella causa Torubarov, vale a dire l'articolo 68, paragrafo 5, della legge sul diritto di asilo, che prevede che i giudici nazionali non possono modificare le decisioni amministrative adottate in materia di protezione internazionale.

29. In secondo luogo, il giudice del rinvio non spiega nella sua decisione di rinvio se e in quale misura una precedente sentenza emessa nella causa dello stesso ricorrente, ma da un altro giudice nazionale, non sia stata eseguita dall'organo amministrativo competente<sup>14</sup>.

30. In terzo luogo la formulazione della prima questione pregiudiziale e la motivazione fornita nella decisione di rinvio sono relativamente brevi e astratte. Esse non espongono ulteriori considerazioni al di là di un'indagine generale per stabilire se il diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, consenta l'applicazione del modello di tutela giurisdizionale definito all'articolo 68, paragrafo 5, della legge sul diritto di asilo.

31. Pertanto, in mancanza di ulteriori elementi distintivi, ritengo che la risposta alla prima questione del giudice del rinvio sia stata nel frattempo pienamente fornita dalle sentenze della Corte nelle cause Alheto e Torubarov. Alla luce di tali decisioni, la risposta è duplice.

32. In primo luogo, dalla sentenza Alheto risulta che l'esistenza di un modello giudiziario basato sul potere di annullare decisioni amministrative non viola, in quanto tale, il requisito della tutela giurisdizionale effettiva. Gli Stati membri sono liberi di istituire qualsiasi modello di esame, da parte di un giudice, che essi ritengano opportuno. Tuttavia, essi devono anche garantire che, in caso di rinvio di un fascicolo all'organo amministrativo competente in seguito all'annullamento di una decisione iniziale, venga adottata rapidamente una nuova decisione conforme alla valutazione contenuta nella sentenza.

33. In secondo luogo, dalla sentenza Torubarov risulta che, qualora una decisione giudiziaria, in cui il giudice ha effettuato un riesame completo ed ex nunc dell'esigenza di protezione internazionale, non sia stata presa in considerazione nella successiva decisione dell'organo amministrativo competente, il giudice *deve* modificare tale decisione e sostituire la propria decisione a quella dell'organo amministrativo, disapplicando la legge nazionale che impedisce al giudice di agire in tal senso.

34. Tali dichiarazioni forniscono, a mio avviso, una risposta sufficiente alla prima questione pregiudiziale.

35. La mia prima conclusione intermedia è quindi che l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta e del diritto a un ricorso effettivo ivi sancito, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che non conferisce ai giudici il potere di modificare le decisioni amministrative adottate in materia di protezione internazionale. Tuttavia, al fine di assicurare un effetto utile all'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva e di garantire il diritto a

<sup>12</sup> Ibid., punto 72.

<sup>13</sup> Ibid., punto 77.

<sup>14</sup> Si sa soltanto che vi sono state effettivamente due decisioni precedenti riguardanti lo stesso richiedente (v. supra, paragrafo 13).

un ricorso effettivo a norma dell'articolo 47 della Carta, in caso di rinvio del fascicolo all'organo amministrativo competente, deve essere adottata entro un breve termine una nuova decisione che sia conforme alla valutazione contenuta nella sentenza che ha disposto l'annullamento della decisione iniziale. Inoltre, nel caso in cui un giudice nazionale abbia constatato – dopo aver effettuato un esame completo ed ex nunc di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti presentati dal richiedente protezione internazionale – che, in applicazione dei criteri previsti dalla direttiva 2011/95, al richiedente di cui trattasi deve essere riconosciuta siffatta protezione per il motivo che il medesimo ha invocato a sostegno della sua domanda, ma l'organo amministrativo adotti in seguito una decisione in senso contrario, senza dimostrare la sopravvenienza di nuovi elementi che giustifichino una nuova valutazione delle esigenze di protezione internazionale del richiedente, detto giudice deve modificare tale decisione non conforme alla propria precedente sentenza e sostituirla con la propria decisione relativa alla domanda di protezione internazionale, disapplicando, se necessario, la normativa nazionale che gli vieti di procedere in tal senso.

#### ***B. Sulla seconda questione: l'adeguatezza del termine di 60 giorni***

36. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta<sup>15</sup>, osti ad una normativa che preveda un termine unico obbligatorio di 60 giorni per il riesame completo, da parte di un giudice, di una decisione amministrativa in materia di protezione internazionale, indipendentemente da qualsiasi circostanza individuale e senza tener conto delle particolari caratteristiche del caso di specie.

37. Inizierò sottolineando i problemi legati alla fissazione di termini generali, senza consentire una differenziazione nei singoli casi (1). Esaminerò successivamente il termine di cui trattasi da due prospettive complementari. Da un lato, occorrerebbe considerarlo attraverso la lente dei diritti che devono essere garantiti ai richiedenti protezione internazionale in ogni singolo caso nella fase di riesame da parte di un giudice (2). D'altro lato, sebbene non siano decisive nel caso di specie, vanno menzionate anche le implicazioni strutturali di termini potenzialmente troppo brevi per il corretto svolgimento delle funzioni da parte del giudice nazionale (3).

##### *1. I problemi con i termini giudiziari (o, il motivo per cui una taglia unica raramente si adatta a tutti)*

38. Il giudice del rinvio osserva che in molti casi il termine di 60 giorni non può essere rispettato o può essere rispettato soltanto con grande difficoltà, in particolare qualora la ricostruzione dei fatti richieda lo svolgimento di varie udienze o qualora sia necessario acquisire ulteriore materiale probatorio. Il termine potrebbe indurre il giudice ad agire illegalmente qualora, nel tentativo di osservarlo, non chiarisca i fatti. Può spesso risultare necessaria la comparizione personale dei richiedenti assieme a un interprete, il che può comportare un dispendio di tempo, segnatamente in caso di lingue scarsamente parlate in Ungheria. Concludere il procedimento entro il termine di cui trattasi può essere reso ancor più difficile se il richiedente non risiede nel luogo in cui ha sede il giudice e quest'ultimo reputa necessaria la sua comparizione personale.

39. Le parti hanno espresso opinioni divergenti sull'adeguatezza del termine di cui trattasi.

40. Il ricorrente ha suggerito in udienza che, in pratica, il termine di cui trattasi impedisce ai giudici di condurre un'analisi approfondita e completa. Concordando essenzialmente con il giudice del rinvio, il ricorrente ha elencato una serie di atti procedurali che devono essere compiuti da un giudice che si pronuncia in materia di protezione internazionale. Se un giudice nazionale si sforza di effettuare un riesame completo del livello richiesto, in pratica non sarà in grado di rispettare il termine di 60 giorni.

<sup>15</sup> Come chiarito nelle precedenti note 4 e 5.

41. Il governo ungherese ritiene che il termine di cui trattasi sia compatibile con il requisito della tutela giurisdizionale effettiva, soprattutto perché è possibile per il giudice utilizzare mezzi di comunicazione elettronica e nuove tecnologie per accelerare il procedimento nei casi che richiedono un esame più complesso.

42. La Commissione osserva che, poiché la direttiva 2013/32 non contiene norme comuni sui termini, la materia rientra nell'autonomia procedurale degli Stati membri. In tale contesto, essa ritiene che il requisito dell'effettività non sia rispettato in quanto il termine di cui trattasi è uniforme e vincolante e non consente di tener conto delle singole circostanze. La Commissione fa riferimento, più in particolare, al progetto di articolo 55 contenuto nella sua proposta di regolamento inteso a sostituire l'attuale direttiva 2013/32<sup>16</sup>. In tale progetto la Commissione propone di fissare norme comuni sui termini e ha suggerito termini di 6 mesi, 2 mesi e 1 mese, ciascuno dei quali può essere prorogato di ulteriori tre mesi. È alla luce del termine generale di sei mesi che la Commissione ritiene che 60 giorni siano inadeguati.

43. Nel corso dell'udienza sono stati forniti diversi importanti chiarimenti sulla natura del termine di cui trattasi.

44. In primo luogo, il termine è indicativo e procedurale. Esso crea un «obbligo morale» per i giudici di decidere entro tale termine. Il governo ungherese ha sostenuto che il mancato rispetto del termine di 60 giorni non ha conseguenze *dirette* o *immediate*, né per quanto riguarda la causa stessa e il potere di adottare una decisione (come la perdita della competenza a decidere la causa da parte del giudice), né per quanto riguarda il giudice in questione (come l'automatica imposizione di sanzioni al medesimo)<sup>17</sup>.

45. In secondo luogo, il termine di cui trattasi è generale (in quanto si applica a tutte le cause in materia di protezione internazionale) e non può essere prorogato (poiché non esiste un meccanismo per prorogare o adeguare il termine in funzione delle circostanze di un caso di specie).

46. In terzo luogo, il termine riguarda la data entro la quale la sentenza deve essere letta in pubblica udienza e non la data entro la quale la sentenza scritta deve essere notificata al richiedente.

47. Infine, il governo ungherese ha sottolineato che la norma in questione è in vigore da 10 anni. Essa precede quindi la modifica legislativa del settembre 2015 per quanto riguarda il potere dei giudici di modificare le decisioni amministrative.

48. Va sottolineato anzitutto che, in generale, l'esistenza di termini per il riesame *in quanto tale* non costituisce un problema. Detti termini esistono in vari Stati membri<sup>18</sup>. Inoltre, l'articolo 46, paragrafo 10, della direttiva 2013/32 prevede esplicitamente tale possibilità. Infatti, l'esistenza di un termine per il completamento del riesame da parte di un giudice contribuisce all'obiettivo di trattare le domande di protezione internazionale nel più breve tempo possibile, come indicato in generale nel considerando 18 e nell'articolo 31, paragrafo 2, della direttiva 2013/32.

<sup>16</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (COM/2016/0467), attualmente esaminata quale procedura legislativa 2016/0224/COD.

<sup>17</sup> Tuttavia, dalla risposta accuratamente formulata del governo ungherese risulterebbe altresì che tali conferme non escludevano conseguenze *indirette* e *successive* per il giudice in questione – v. *infra*, paragrafi 72 e 73.

<sup>18</sup> Sembra che la normativa dei vari Stati membri sia alquanto diversa. Alcuni non dispongono di termini e quelli che ne dispongono prevedono termini di durata variabile. V. gli studi della European Migration Network (rete europea sulle migrazioni), *EMN Ad-Hoc Query on Judicial Review of Appeal against international protection decisions*, Requested by BG EMN NCP on 11th April 2018 (riguardante 22 Stati membri e la Norvegia) e *EMN Ad-Hoc Query on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2)*, Requested by EE EMN NCP on 13th February 2017 (riguardante 20 Stati membri e la Norvegia).

49. Tuttavia, al di là di queste ampie dichiarazioni di principio, vale a dire che i termini possono essere previsti e possono contribuire ad accelerare le procedure di riesame, la direttiva non contiene ulteriori disposizioni comuni.

50. La proposta della Commissione<sup>19</sup> mira a stabilire disposizioni dettagliate sui termini. Tuttavia, a parte il fatto che si trova ancora nella fase di una procedura legislativa in corso, non si può negare, come ha sottolineato l'Ungheria nelle sue memorie e come ha riconosciuto la Commissione nel corso dell'udienza, che tale particolare proposta non ha ottenuto un consenso universale, per usare un eufemismo.

51. Tale situazione è forse sintomatica di una più ampia e duplice difficoltà nel fissare termini generali e universalmente applicabili per la durata adeguata del riesame da parte di un giudice.

52. In primo luogo, il tempo è relativo. Non è forse un segreto che i vari sistemi giudiziari all'interno dell'Unione europea operano a velocità diverse<sup>20</sup>. Pertanto, la durata specifica di un procedimento accettabile in uno Stato membro per un determinato tipo di procedimento potrebbe apparire incredibilmente breve per un altro Stato membro e troppo ampia per un altro ancora.

53. In secondo luogo, vi è la difficoltà di tracciare linee generali in termini di giorni o mesi entro i quali un determinato procedimento giudiziario dovrebbe essere espletato. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») attesta, mutatis mutandis, tale difficoltà quando si tratta di valutare se un determinato procedimento giudiziario sia stato eccessivamente lungo e quindi violi il diritto a un processo equo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. In tale contesto, la Corte EDU ha elaborato una verifica basata su diversi criteri attraverso i quali essa valuta se la durata di un determinato procedimento giudiziario sia stata ragionevole o meno<sup>21</sup>. Tale determinazione è sempre fortemente dipendente dal singolo caso: in alcune circostanze una durata di 8 anni sarà conforme all'articolo 6 CEDU, mentre in altri casi una durata di 3 anni non lo sarà. Tuttavia, è praticamente impossibile tracciare linee generali e universalmente applicabili per stabilire esattamente quanti anni o mesi siano considerati adeguati<sup>22</sup>. La giurisprudenza di questa Corte in materia segue lo stesso approccio basato sulle circostanze specifiche del singolo caso<sup>23</sup>.

54. Alla luce di quanto precede, è alquanto difficile, se non impossibile, fissare in astratto termini generali e universalmente applicabili per il riesame, che si tratti di una durata massima (oltre la quale il procedimento sarà considerato automaticamente troppo lungo) o di una durata minima (al di sotto della quale l'eventuale procedimento sarà considerato troppo breve).

<sup>19</sup> V. supra, nota 16.

<sup>20</sup> V. Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEG), *Report evaluating European judicial systems – 2014 edition (2012 data)*, CEPEJ Studies No. 20 (indirizzo Internet: <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>), in particolare il confronto della durata media dei procedimenti in determinati tipi di giudizi di primo grado di cui al punto 9.3. (pagg. da 230 a 257).

<sup>21</sup> Per un esempio recente, «la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso di specie, che richiedono una valutazione globale, e tenendo conto dei criteri stabiliti nella giurisprudenza della Corte, in particolare della *complessità del caso*, del *comportamento della parte ricorrente* e delle *autorità competenti nonché della posta in gioco* per la parte ricorrente nella controversia». Il corsivo è mio. Corte EDU, sentenza del 7 giugno 2018, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Ireland (CE:ECHR:2018:0607JUD00444646016, § 144 e giurisprudenza ivi citata). Per una panoramica completa della giurisprudenza v., ad esempio, CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, 3ª ed., CEPEJ Studies n. 27 (indirizzo Internet: <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>).

<sup>22</sup> V. e cfr., ad esempio, Corte EDU 23 maggio 2000, Van Pelt c. Francia (CE:CEDU:2000:0523JUD003107096, § 48), e 26 maggio 1993, Bunkate c. Paesi Bassi (CE:CEDU:1993:0526JUD001364588, §§ da 21 a 23).

<sup>23</sup> V., ad esempio, sentenze del 26 novembre 2013, Gascogne Sack Deutschland GmbH/Commissione (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punti da 91 a 92 e giurisprudenza ivi citata), e del 12 gennaio 2017, Timab Industries e CFPR/Commissione (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punti 168 e 169 e giurisprudenza ivi citata), o sentenza del 7 giugno 2017, Guardian Europe/Unione europea (T-673/15, EU:T:2017:377, punto 134).

55. La posizione della Commissione nel caso di specie attesta altresì tale difficoltà. Da un lato, nel comprensibile e lodevole interesse a garantire un rapido riesame, da parte di un giudice, in materia di protezione internazionale, la Commissione sembra approvare in genere termini massimi, come dimostra la sua proposta legislativa<sup>24</sup>. D'altro lato, quando si trova ad affrontare il caso specifico di un termine in effetti piuttosto breve, la Commissione non può celare un certo disagio. Ma tale disagio non riguarda le decisioni pronunciate *oltre* tale termine, bensì quelle pronunciate *entro* lo stesso. Pertanto, ne consegue che la capacità di attenersi a tale termine è vista con un certo sospetto, come eventuale indice di un lavoro svolto frettolosamente e poco professionale da parte del giudice. Tuttavia, esistono comunque casi che *possono* essere decisi piuttosto rapidamente e, chiaramente, esistono probabilmente alcuni giudici che *possono* svolgere il loro lavoro in modo più efficiente di altri.

56. Qui si pone il problema dei termini. Essi possono contribuire effettivamente ad accelerare i procedimenti. Ma possono anche suddividere il settore in due categorie (parimenti sospette): quelli sospettati di essere troppo lenti e quelli sospettati di essere troppo rapidi. In altre parole, si sbaglia sia se si rispettano i termini sia se non li si rispettano.

57. Tali dubbi potrebbero essere naturalmente dissipati se si potesse garantire che i termini *corretti* siano scelti dal legislatore e rispettati dai giudici. Ma questo riporta la discussione all'inizio e alla (im)possibilità di stabilire termini universalmente adeguati. Anziché riaccendere la discussione a questo punto, occorre semplicemente esprimere un invito alla cautela riguardo al grado di ottimismo legislativo (non necessariamente utile<sup>25</sup>), implicito in tali sforzi.

58. Nonostante tali considerazioni, resta il fatto che, attualmente, l'articolo 46, paragrafo 10, della direttiva 2013/32 offre agli Stati membri la possibilità di fissare termini per il riesame delle decisioni in materia di protezione internazionale. L'Ungheria si è avvalsa di detta possibilità e ha fissato un termine di 60 giorni. Tale termine è adeguato?

## 2. Una valutazione caso per caso, incentrata sui diritti

59. Quando si tratta di valutare l'adeguatezza di un termine, il punto di partenza è il singolo caso. Il termine deve consentire un riesame completo ed effettivo della decisione amministrativa in questione, secondo il richiesto livello, nel rispetto dei diritti procedurali del richiedente. Tuttavia, anche nell'ambito di tale valutazione caso per caso, sono altresì pertinenti il contesto più ampio e le condizioni in cui la funzione giudiziaria viene esercitata a livello nazionale.

60. Oltre alle garanzie concrete al riguardo contenute nella Carta (in forza della quale potrebbero essere pertinenti diritti diversi a seconda della configurazione specifica di ciascun caso), il richiesto livello di riesame i diritti procedurali specifici sono stabiliti anche nel diritto derivato, in particolare nella direttiva 2013/32.

<sup>24</sup> V supra, paragrafo 42.

<sup>25</sup> La realtà in diversi tribunali amministrativi nazionali di primo grado attesterebbe il fatto che, metaforicamente parlando, per garantire la rapidità e la qualità della giustizia, coltivare almeno una carota è sempre più utile che fabbricare un altro bastone.

61. I richiedenti hanno diritto a un esame completo ed ex nunc, che include, se necessario, un esame delle esigenze di protezione internazionale<sup>26</sup>, nonché il diritto a che le loro domande siano valutate alla luce delle loro situazioni individuali e delle circostanze specifiche (nelle fasi amministrativa o giudiziaria)<sup>27</sup>. La Corte ha chiarito inoltre che esiste un obbligo da parte delle autorità nazionali di cooperare, in tutte le fasi, con i richiedenti per riunire tutti gli elementi rilevanti ai fini della decisione<sup>28</sup>. La procedura di esame deve lasciare un lasso di tempo adeguato per adempiere tali obblighi.

62. Per quanto riguarda i diritti procedurali specifici, dall'articolo 12, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, risulta che ai richiedenti devono essere garantiti i seguenti diritti (o loro equivalenti) nella fase di riesame.

63. *In primo luogo*, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, devono ricevere l'assistenza di un interprete. Rilevo, a tal proposito, le potenziali difficoltà menzionate dal giudice del rinvio e dal ricorrente nel trovare (e garantire la disponibilità di) un interprete per alcune lingue scarsamente parlate. *In secondo luogo*, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, ai richiedenti non deve essere negata la possibilità di comunicare con l'UNHCR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale o altra consulenza. *In terzo luogo*, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d) in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, i richiedenti e i loro avvocati devono avere accesso alle informazioni di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera b)<sup>29</sup>, e alle informazioni fornite dagli esperti di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera d)<sup>30</sup>, se tali informazioni sono state prese in considerazione al fine di prendere una decisione sulla domanda. *In quarto luogo*, ai sensi dell'articolo 20 della direttiva 2013/32, ai ricorrenti devono essere prestate assistenza e rappresentanza legali gratuite. Ai sensi dell'articolo 22, ai richiedenti deve essere data la possibilità di consultare un avvocato in tutte le fasi della procedura. *In quinto luogo*, ai sensi degli articoli 24 e 25, devono essere fornite garanzie specifiche ai richiedenti con esigenze particolari e ai minori non accompagnati. *In sesto luogo*, può essere necessario (anche se non strettamente obbligatorio in tutti i casi) sottoporre a un colloquio personale il richiedente<sup>31</sup> o effettuare una visita medica.

64. Il giudice del rinvio non indica se uno qualsiasi di tali diritti processuali o altri diritti garantiti dal diritto dell'Unione (e in particolare dalla Carta) sia stato violato a causa del termine che la normativa prescrive per il riesame.

65. In mancanza di ulteriori informazioni al riguardo, gli orientamenti che la Corte può fornire sono necessariamente limitati. Tuttavia, in generale, il giudice nazionale deve assicurarsi di essere in grado di garantire i) tutti i summenzionati criteri di riesame e i diritti individuali sopra elencati, tenuto conto delle circostanze del singolo caso in esame, ii) nel contesto delle circostanze e delle condizioni generali in cui è chiamato ad esercitare le sue funzioni giudiziarie.

26 Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32. Sentenze del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punti 105 e 106), e del 29 luglio 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punto 51).

27 V., in tal senso, sentenze del 5 settembre 2012, Y e Z (C-71/11, EU:C:2012:518, punto 77), del 2 dicembre 2014, A e a. (da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, punto 57), del 25 gennaio 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, punto 41 e giurisprudenza ivi citata), e del 4 ottobre 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

28 Sentenza del 22 novembre 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punto 66).

29 In particolare, «informazioni precise e aggiornate», ottenute dalle autorità, «che pervengano da varie fonti, quali l'EASO e l'UNHCR e le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti, circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato».

30 Vale a dire le informazioni contenute nel parere che il «personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito» ha chiesto ad «esperti (...) su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori».

31 Per quanto riguarda l'eventuale obbligo di organizzare un colloquio personale con il richiedente nella fase giudiziaria, v. sentenza del 26 luglio 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punti 37 e da 44 a 48). V. anche, per analogia, sentenza del 10 settembre 2013, G. e R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punti da 32 a 34).

66. Tali due aspetti sono indissociabili. La fissazione e l'effettivo funzionamento dei termini sono legati alla necessità di tener conto della configurazione e della complessità del singolo caso, nonché del carico di lavoro complessivo e delle condizioni alle quali il giudice in questione deve esercitare le sue funzioni giudiziarie.

67. In determinate circostanze, anche un termine breve potrebbe essere ragionevole, se un giudice si occupasse di un'unica causa o di alcune cause e disponesse di tutti i mezzi tecnici e materiali necessari. Tuttavia, poiché il normale funzionamento degli organi giurisdizionali negli Stati membri tende ad essere piuttosto lontano da tale utopia, al di là del singolo caso, anche il carico di lavoro standard e le condizioni di lavoro sono rilevanti.

68. Uno Stato membro può certamente esigere la rapidità giudiziaria in materie di diritto dell'Unione se crea le condizioni organizzative e materiali per raggiungere tale rapidità, senza dover compromettere la qualità del processo decisionale giudiziario. Per contro, se l'unico contributo fornito da uno Stato membro è costituito da termini rigorosi, senza creare le condizioni materiali ragionevolmente necessarie per rispettarli (ad esempio, se ai giudici nazionali vengono attribuite decine o addirittura centinaia di domande parallele, mentre le condizioni di lavoro rimangono invariate), insistere su termini rigorosi diventa tutt'altro che una garanzia di un processo equo.

69. Se, alla luce di tali elementi, il giudice nazionale osserva che è impossibile, entro il termine legale indicato, espletare il riesame completo ed ex nunc, compreso l'esame delle esigenze di protezione internazionale del richiedente, nel rispetto dei diritti del richiedente garantiti dal diritto dell'Unione, tale giudice deve disapplicare la pertinente disposizione del diritto nazionale e concludere il riesame il più rapidamente possibile dopo la scadenza del termine<sup>32</sup>.

70. La mia seconda conclusione intermedia è quindi che l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che l'adeguatezza del termine per il riesame stabilito dalla normativa nazionale nella causa pendente dinanzi al giudice nazionale è una questione la cui valutazione spetta a quest'ultimo, tenuto conto del suo obbligo di svolgere un riesame completo ed ex nunc, compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95, garantendo, nel contempo, i diritti del richiedente come definiti, in particolare, nella direttiva 2013/32. Se il giudice nazionale considera che tali diritti non possono essere garantiti, alla luce delle particolari circostanze del caso di specie o alla luce delle condizioni generali in cui tale giudice deve assolvere i suoi compiti, come un numero particolarmente elevato di domande presentate contemporaneamente, tale giudice deve disapplicare il termine applicabile e concludere l'esame il più rapidamente possibile dopo la scadenza del termine.

71. Occorre aggiungere che, qualora si renda effettivamente necessario disapplicare una norma nazionale che fissa un termine per il riesame da parte di un giudice, come ultima ratio, non vi possono essere conseguenze negative dirette o indirette per il giudice che adotta tale decisione. Passo ora all'esame delle indirette conseguenze potenziali.

### 3. Livello strutturale (e osservazioni conclusive)

72. Nel corso dell'udienza, il governo ungherese ha insistito sul fatto che, per il giudice interessato, non derivano conseguenze *dirette* o *immediate* dal mancato rispetto del termine di cui trattasi.

<sup>32</sup> Si può ricordare che sia l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 – v. sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, punti 56 e 73) – sia l'articolo 47 della Carta – v. sentenze del 17 aprile 2018, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, punto 78), e del 19 novembre 2019, *A. K. e a.* (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte Suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 162) – hanno efficacia diretta.

73. Tuttavia, sempre in udienza, il ricorrente ha richiamato l'attenzione della Corte su una serie di conseguenze in un certo senso *indirette e successive* che potrebbero derivarne. Il ricorrente suggerisce che un giudice che non rispetta i termini di cui trattasi rischia di subire conseguenze in termini di condizioni di lavoro e di valutazioni periodiche. Il suo stipendio e le sue promozioni potrebbero esserne influenzati. In caso di ripetuta inosservanza dei termini, il giudice interessato può essere sottoposto ad una più stretta valutazione (straordinaria) e rischia di essere sottoposto a richiamo o eventualmente rimosso<sup>33</sup>.

74. Nel contesto del caso di specie, la risposta alla seconda questione sollevata dal giudice del rinvio dovrebbe basarsi su una valutazione del termine in questione, incentrata sui diritti e specifica per il singolo caso di specie, esposta nella sezione precedente: è ragionevolmente possibile effettuare la valutazione richiesta dal diritto dell'Unione tenuto conto del caso di specie e del complessivo carico di lavoro del giudice di cui trattasi?

75. Naturalmente, al di là dell'approccio individuale, incentrato sui diritti, riguardante tali termini, vi è anche la questione più ampia e strutturale dell'impatto di detti termini sulla qualità del riesame e sulla funzione giurisdizionale nazionale. Il punto focale di tale valutazione passa dalla tutela giuridica nel singolo caso a questioni strutturali e al funzionamento del sistema<sup>34</sup>.

76. Per quanto tali considerazioni siano valide e importanti, non spetta alla Corte fare speculazioni al riguardo nel caso di specie. Ad eccezione delle dichiarazioni del ricorrente, né la decisione di rinvio né altre informazioni a disposizione della Corte hanno confermato l'esistenza di tali questioni strutturali. Ritengo pertanto che si possa fornire una risposta utile e sufficiente concentrandosi sul singolo caso, come suggerito nella sezione precedente, sottolineando, nel contempo, che l'inosservanza giustificata di un termine irragionevole in un caso di specie non può avere neppure conseguenze *indirette e successive* per il giudice interessato.

77. È opportuno ribadire che l'esistenza di termini indicativi per il riesame *in quanto tale* è un fenomeno abbastanza comune e non problematico. Va da sé che i giudici che non svolgono i loro compiti secondo il livello richiesto, compreso il rispetto di termini ragionevoli, subiscono necessariamente conseguenze professionali. Essi potrebbero essere, in una qualche misura, oggetto di richiamo nell'ambito del sistema di valutazione interna dell'organo giurisdizionale competente. Potrebbero non essere nominati per presiedere una sezione o per essere promossi a un tribunale di grado superiore o per assumere altre responsabilità basate sul merito all'interno del tribunale. In tal senso, la professione di giudice non è diversa da molte altre professioni.

78. Pertanto, nel caso di specie non si tratta di stabilire se possano esistere termini giudiziari in materia di protezione internazionale (in effetti possono esistere), ma piuttosto di stabilire quali possano essere ragionevolmente tali termini e, quale interrogativo sotteso, per quale scopo possano essere utilizzati. Due osservazioni conclusive su queste ultime questioni sono giustificate.

79. In primo luogo, ho messo in guardia contro l'eccessivo ottimismo legislativo nel fissare termini universali. Tuttavia, se la mera attribuzione di un trattamento prioritario a determinati tipi di cause non è considerata sufficiente e si scelgono invece termini giudiziari fissi, la questione fondamentale non è necessariamente la durata dei termini, ma piuttosto la loro concezione e il loro funzionamento. Un approccio unico per tutti è problematico. Pertanto, oltre ad essere di durata *ragionevole* in

<sup>33</sup> Mi risulta che siffatta rimozione potrebbe aver luogo, come avviene in molti altri Stati membri, a seguito di un procedimento disciplinare contro il giudice in questione. Infatti, l'inosservanza dei termini applicabili tende a costituire un illecito disciplinare in diverse giurisdizioni.

<sup>34</sup> I due punti di vista sono complementari, ma richiedono diversi tipi di prove e argomentazioni giuridiche. V. le mie conclusioni nella causa Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, paragrafi da 57 a 61).

considerazione del carico di lavoro complessivo di un organo giurisdizionale o di un singolo giudice, tale termine dovrebbe essere anche *flessibile*, nel senso che consenta di tener conto delle specificità e della complessità di un singolo caso e di prorogare il termine, se necessario. Più semplicemente, l'aula del tribunale non è la catena di montaggio di una fabbrica.

80. In secondo luogo, la Corte ha ripetutamente ricordato l'obbligo per gli Stati membri, derivante dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, di creare e mantenere condizioni adeguate in cui sia garantita l'indipendenza dei giudici e in cui i giudici possano svolgere i loro compiti in modo tale da consentire l'effettiva tutela dei diritti di cui godono i singoli ai sensi del diritto dell'Unione<sup>35</sup>.

81. In termini puramente ipotetici, un sistema in cui gli stessi custodi della legalità fossero costretti a comportarsi *contra legem* difficilmente soddisferebbe i criteri previsti all'articolo 19, paragrafo 1, TUE. Inoltre, se il rispetto di termini relativamente brevi dovesse mai essere applicato, direttamente o indirettamente<sup>36</sup>, dovrebbero essere messe in atto solide garanzie per assicurare una rigorosa parità nella loro applicazione e per escludere qualsiasi possibilità di abuso mediante l'applicazione (o la mancata applicazione) selettiva di obblighi impossibili solo nei confronti di alcuni giudici.

## V. Conclusione

82. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere al Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale, Ungheria) nel modo seguente:

- 1) L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del diritto a un ricorso effettivo ivi sancito, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che non conferisce ai giudici il potere di modificare le decisioni amministrative adottate in materia di protezione internazionale. Tuttavia, la necessità di assicurare un effetto utile all'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva e di garantire un ricorso effettivo a norma dell'articolo 47 della Carta impone che, in caso di rinvio del fascicolo all'organo amministrativo competente, sia adottata entro un breve termine una nuova decisione che sia conforme alla valutazione contenuta nella sentenza che ha disposto l'annullamento della decisione iniziale. Inoltre, nel caso in cui un giudice nazionale abbia constatato – dopo aver effettuato un esame completo ed ex nunc di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti presentati dal richiedente protezione internazionale – che, in applicazione dei criteri previsti dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, al richiedente in questione deve essere riconosciuta siffatta protezione per il motivo che il medesimo ha invocato a sostegno della sua domanda, ma l'organo amministrativo adotti in seguito una decisione in senso contrario, senza dimostrare la sopravvenienza di nuovi elementi che giustifichino una nuova valutazione delle esigenze di protezione internazionale del richiedente, detto giudice deve modificare tale decisione non conforme alla propria precedente sentenza e sostituirla con la propria decisione relativa alla domanda di protezione internazionale, disapplicando, se necessario, la normativa nazionale che gli vieti di procedere in tal senso.

<sup>35</sup> V. in particolare sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, in particolare punti da 32 a 37), del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, in particolare punti da 50 a 53), e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, in particolare punti da 47 a 50, da 54 a 55 e 71 e segg.).

<sup>36</sup> Con qualsiasi mezzo elencato al precedente paragrafo 73 delle presenti conclusioni.

- 2) L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che l'adeguatezza del termine per il riesame stabilito dalla normativa nazionale nella causa pendente dinanzi al giudice nazionale è una questione la cui valutazione spetta al giudice nazionale, tenuto conto del suo obbligo di svolgere un esame completo ed ex nunc, compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95, garantendo, nel contempo, i diritti del richiedente come definiti, in particolare, nella direttiva 2013/32. Se il giudice nazionale considera che tali diritti non possono essere garantiti, alla luce delle particolari circostanze del caso di specie o delle condizioni generali in cui tale giudice deve assolvere i suoi compiti, come un numero particolarmente elevato di domande presentate contemporaneamente, detto giudice deve disapplicare il termine applicabile, se necessario, e concludere l'esame il più rapidamente possibile dopo la scadenza del termine.