
ADiM BLOG
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA
SETTEMBRE 2019

**Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza
del 29 luglio 2019, *Torubarov*, causa C-556/17**

*Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e (limiti all') autonomia processuale
degli Stati in materia di protezione internazionale*

Laura Rizza

Dottoressa di ricerca in Giurisprudenza, Università di Catania

Parole chiave

Ricorso giurisdizionale effettivo – Direttiva procedure – Protezione internazionale – Principio dell'effetto utile – Disapplicazione normativa nazionale – Principio dell'autonomia processuale

Abstract

*La CGUE (Grande Sezione) nel caso *Torubarov* ha interpretato l'articolo 46, paragrafo 3 della direttiva procedure alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, nel senso che, al fine di garantire al richiedente protezione internazionale il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, il giudice nazionale, adito in un ricorso avverso il provvedimento di diniego della protezione internazionale emesso dall'autorità amministrativa o quasi giurisdizionale, in mancanza di elementi sopravvenuti, è tenuto a riformare tale provvedimento ove non conforme ad una sua precedente sentenza e a sostituire la stessa con la propria decisione in ordine al riconoscimento della protezione internazionale, pervenendo sino a disapplicare, ove necessario, la disciplina nazionale che gli vietasse tale potere.*

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *Il caso Torubarov e il “ping pong processuale” prodotto dalla legge ungherese per la gestione delle migrazioni di massa*

Il sig. *Torubarov* è un cittadino russo e svolge l'attività d'imprenditore, è membro di un partito politico di opposizione denominato “Causa Giusta” nonché attivista dell'organizzazione non governativa “Russia Commerciale Attiva” a tutela dei diritti degli imprenditori.

Dal 2008 il sig. *Torubarov* è stato sottoposto a vari procedimenti penali, così dopo un primo tentativo di fuga in Austria, finito con l'estradizione in Russia, nelle more dell'ennesimo procedimento penale, è entrato illegalmente in Ungheria il 9 dicembre 2013 ove, dopo essere stato arrestato dall'autorità di polizia ungherese, ha presentato domanda di protezione internazionale.

Dal momento della presentazione della domanda di protezione internazionale in Ungheria inizia la sua vicenda giudiziaria che ha visto contrapporsi per ben tre volte l'autorità amministrativa ungherese *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (l'Ufficio per l'immigrazione e la cittadinanza) e il *Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Tribunale amministrativo e del lavoro di Pécs, Ungheria).

Un vero e proprio braccio di ferro tra giudice amministrativo, che riteneva che il richiedente avesse diritto alla protezione internazionale alla luce degli elementi indicati nella c.d. [direttiva qualifiche](#), e autorità amministrativa che continuava a rigettare la domanda di protezione e a non conformarsi alle indicazioni dell'organo giurisdizionale.

In occasione del terzo provvedimento di diniego, l'organo giurisdizionale ha rilevato che con la legge ungherese sulla gestione delle migrazioni di massa, entrata in vigore il 15 settembre 2015, è **stato soppresso il potere del giudice di riformare le decisioni amministrative relative al riconoscimento della protezione internazionale**, ed è stato mantenuto solo un potere di annullamento di tali decisioni.

In questo contesto normativo il giudice del rinvio si chiede dunque se l'organo giudiziario, dopo aver annullato il provvedimento dell'autorità amministrativa statale preposta all'esame della domanda di protezione internazionale, possa esercitare un potere precettivo nei confronti dell'autorità amministrativa che gli consenta di obbligare la stessa a conformarsi alla sentenza emanata. Ciò dal punto di vista tecnico-giuridico attiene alla distinzione tra il potere di annullamento e il potere di riforma del provvedimento amministrativo da parte dell'organo giudiziario.

2. Il quesito pregiudiziale sollevato e le Conclusioni dell'Avvocato Generale

Il 5 settembre 2017 il *Pécsi Közigazgatási és Munkaiügyi Bíróság* (Tribunale amministrativo e del lavoro di Pécs, Ungheria) adiva la CGUE *ex* articolo 267 TFUE al fine di chiedere **l'interpretazione dell'art. 46, paragrafo 3 direttiva procedure 2013/32/UE** – secondo cui « 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 » (art. 46, paragrafo 3, direttiva procedure) – **alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione** ove è sancito il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

In particolare il giudice del rinvio pone la seguente questione pregiudiziale: se l'art. 46, paragrafo 3 della direttiva procedure, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, debba essere interpretato nel senso che, *in determinate circostanze*, conferisce a un giudice di primo grado, investito di un ricorso proposto avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, **il potere di riformare la medesima decisione amministrativa e di sostituire la propria decisione a quella dell'organo amministrativo che l'ha adottata**.

L'avvocato generale Michal Bobek nella parte introduttiva delle sue [conclusioni](#), dopo aver ironicamente rievocato – per evidenti ragioni – le regole di base e la storia del gioco del *ping pong*, ha poi efficacemente sintetizzato la novella legislativa ungherese. Più precisamente, l'avvocato generale osserva che la legge ungherese del 2015 ha modificato la competenza dei giudici con precipuo riguardo al controllo delle decisioni amministrative in materia di asilo. Infatti, è stata eliminata la possibilità di riformare direttamente la decisione dell'autorità amministrativa, scegliendo di mantenere in capo all'organo giudiziario il mero potere di annullamento e rinvio.

Ne è conseguito che i giudici ungheresi non hanno il potere di sostituire le decisioni dell'autorità amministrative laddove le reputino illegittime. Questi giudici possono solo annullare la decisione e rinviare il caso all'autorità amministrativa affinché adotti una nuova decisione. Ciò determina un prolungamento indefinito del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, con evidente violazione dei diritti del richiedente che in tal modo si ritrova, per un tempo indeterminato, intrappolato in una situazione d'incertezza giuridica.

3. La decisione della Corte

Ad avviso della Corte di Giustizia, l'art. 46, paragrafo 3 della direttiva procedure, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve condurre alla seguente interpretazione.

Il giudice di primo grado, dopo aver effettuato un esame completo ed *ex nunc* di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti presentati dal richiedente protezione internazionale,

se constata che il richiedente protezione internazionale soddisfa i criteri previsti dalla direttiva qualifiche, riconosce la protezione internazionale per il motivo che il richiedente invoca a sostegno della sua domanda.

Se dopo tale riconoscimento da parte del giudice di primo grado, l'organo amministrativo adotta una decisione in senso contrario – *senza dimostrare la sopravvenienza di nuovi elementi che giustificano la propria decisione* – il giudice, nuovamente adito, ha il potere di riformare la decisione dell'autorità amministrativa non conforme alla propria precedente decisione.

In questi casi il giudice ha il potere di sostituire la decisione dell'organo amministrativo con la propria decisione sul riconoscimento della protezione internazionale. Infine, **il giudice deve disapplicare, se necessario, la normativa nazionale che gli vieti di procedere in tal senso.**

B. COMMENTO

1. Il principio dell'effetto utile come strumento di "salvaguardia" del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo e autonomia processuale degli Stati membri

Non è la prima volta che la Corte di Giustizia dell'Ue, chiamata a interpretare le norme dell'Unione, faccia ricorso al *principio dell'effetto utile* al fine di conferire alle norme stesse **efficacia diretta** stante il **primato** delle norme dell'Unione sulle norme interne con conseguente disapplicazione di quest'ultime. È ciò che è successo nel caso *Torubarov* in riferimento all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva procedure.

Com'è noto, la norma appena richiamata attribuisce ai richiedenti protezione internazionale il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso le decisioni relative alla loro domanda. Come emerge dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, gli Stati membri devono assicurare che il giudice, innanzi al quale il richiedente protezione internazionale possa proporre ricorso, proceda all'« 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] » (così [sentenza Alheto](#), §§105-106). Per esame completo s'intende un esame che tenga conto sia degli elementi di cui l'autorità accertante ha valutato, o di cui avrebbe dovuto tenere conto, sia di quelli che sono intervenuti dopo la decisione impugnata. Il riferimento alla valutazione *ex nunc*, invece, indica l'obbligo del giudice di procedere ad una valutazione che tenga conto, laddove ne dovessero ricorrere i presupposti, di nuovi elementi sopraggiunti dopo l'adozione del provvedimento di rigetto impugnato.

Tale giurisprudenza è stata ribadita nella sentenza in commento. La Corte, infatti, ha chiarito che in forza dell'art. 46, paragrafo 3 della direttiva procedure, gli Stati membri sono tenuti ad adattare il loro diritto nazionale al fine di garantire che il trattamento dei ricorsi per protezione internazionale preveda un esame, da parte del giudice, di tutti gli elementi di fatto e di diritto che gli consentano di operare una valutazione aggiornata del caso di specie.

Questo garantisce che la domanda sia trattata in maniera esaustiva e **senza che sia necessario rinviare il fascicolo all'autorità amministrativa**. Tale interpretazione favorisce l'obiettivo perseguito dalla direttiva procedure, il cui scopo è garantire che le domande di protezione internazionale siano **trattate quanto prima possibile**, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo (*Torubarov*, §53).

La CGUE, tuttavia, riconosce che l'art. 46, paragrafo 3 della direttiva, pur avendo una chiara formulazione circa l'esame dell'impugnazione, nulla indica circa l'esito di un eventuale annullamento della decisione oggetto dell'impugnazione. Sulla base di ciò, la Corte precisa che « **gli Stati membri conservano la facoltà di prevedere che il fascicolo debba, in seguito a un tale annullamento, essere rinviato al suddetto organo affinché esso adotti una nuova decisione** » (§54). Sebbene la Corte riconosca agli Stati tale ampio margine di discrezionalità, i giudici di Lussemburgo osservano anche che **gli Stati membri sono tenuti, nell'attuazione della direttiva procedure, a rispettare il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo così come sancito nell'art. 47 della Carta**. Ne consegue che le caratteristiche del ricorso *ex art.* 46, paragrafo 3 della direttiva procedure devono essere determinate conformemente all'art. 47 della Carta, in quanto l'art. 46, paragrafo 3 della direttiva procedure costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva (*Torubarov*, §55).

2. L'autonomia processuale degli Stati membri e la necessità di garantire l'effetto utile del diritto dell'Unione europea

La CGUE ribadisce il principio dell'autonomia processuale degli Stati così come sancito all'articolo 19, paragrafo 1 cpv TUE secondo cui: « gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dall'Unione ». In tal modo la Corte riconosce agli Stati la scelta di rimettere nelle mani del giudice il potere di mero annullamento in luogo di quello di riforma.

Tuttavia, nella sentenza è precisato che **il diritto a un ricorso effettivo sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro consentisse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria resti inoperante a danno di una parte**.

Per giungere a queste conclusioni, i giudici di Lussemburgo si ancorano al **principio dell'effetto utile** ritenendo che l'art. 46, paragrafo 3 della direttiva sarebbe privato *di tutto il suo* effetto utile laddove si ammettesse che, dopo che un giudice di primo grado ha proceduto ad una valutazione completa ed *ex nunc* delle esigenze di protezione internazionale del richiedente nel rispetto della direttiva qualifiche, l'organo amministrativo o quasi giurisdizionale possa adottare una decisione contrastante con la suddetta valutazione (*Torubarov*, §58).

Nello specifico la Corte osserva che **la direttiva procedure non mira a uniformare, in maniera precisa ed esaustiva, le norme procedurali che devono essere applicate all'interno degli Stati membri**. Tuttavia, sia dall'obiettivo di *celerità* dell'esame della domanda di protezione internazionale che persegue la direttiva, sia dall'obbligo di garantire un effetto utile al suo articolo 46, paragrafo 3, nonché dalla necessità, derivante dall'articolo 47 della

Carta, di garantire l'effettività del ricorso, emerge che ogni Stato membro vincolato dalla suddetta direttiva, deve adattare ad essa il proprio diritto nazionale. **Ciò impone che, in seguito all'annullamento della decisione iniziale, e in caso di rinvio del fascicolo all'organo quasi giurisdizionale o amministrativo, sia adottata, entro un breve termine, una nuova decisione che sia conforme alla valutazione contenuta nella sentenza che ha disposto l'annullamento** (*Torubarov*, §59).

Dunque, l'art. 46 della direttiva procedure in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, pena la violazione del principio dell'effetto utile, deve essere applicato dagli Stati membri nel senso di conferire al "giudice del ricorso", qualora questo disponga di tutti gli elementi di fatto e di diritto, **il potere di emettere una decisione vincolante**, all'esito di un esame completo ed *ex nunc*, sulla domanda di protezione internazionale ove il richiedente soddisfi i requisiti previsti dalla direttiva qualifiche.

L'autorità amministrativa, fatta salva la sola ipotesi della sopravvenienza di nuovi elementi di fatto o di diritto che oggettivamente richiederebbero una valutazione aggiornata, dovrebbe essere vincolata alla decisione giudiziale e alla motivazione ad essa sottesa. Una diversa interpretazione priverebbe l'art. 46 della direttiva procedure, letto alla luce dell'art. 47 della Carta, nonché degli artt. 13 e 18 della direttiva qualifiche, di tutto il loro effetto utile (§66).

3. La politica ungherese in materia di asilo e immigrazione e il (mancato) rispetto del diritto dell'Unione europea e dei suoi valori fondamentali

La CGUE perviene a un'aspra critica delle scelte del legislatore ungherese, in perfetta coerenza e continuità con l'azione di altre due istituzioni: la Commissione e il Parlamento europeo. In particolare, la Commissione ha avviato diverse [procedure di infrazione](#) contro l'Ungheria per non conformità del proprio diritto di asilo e di rimpatrio con il diritto dell'UE; il Parlamento europeo, invece, il 12 settembre 2018 ha approvato per la prima volta una [risoluzione ex art. 7 TUE](#) per l'"evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione", anche a causa, tra l'altro, della legislazione in materia di asilo e migrazione.

Non si può non osservare come più di un'istituzione dell'Unione stia denunciando l'azione dell'Ungheria in tema di politica migratoria e rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare nel caso *Turobarov*, la Corte di Giustizia critica la legge ungherese sulla gestione delle migrazioni di massa e la riforma del processo amministrativo, con la quale il legislatore ungherese mirava a impedire un controllo giurisdizionale effettivo in materia di protezione internazionale. Con questa legge l'Ungheria ha riconosciuto all'autorità amministrativa un ruolo centrale e preminente che, nella sostanza, gli permette di sfuggire al controllo giurisdizionale.

Infatti, con la legge ungherese sul procedimento amministrativo entrata in vigore il 1° gennaio 2018, successiva alla data della domanda pregiudiziale, sono stati estesi i poteri del giudice amministrativo nei confronti dei provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione, ma da tale ambito è rimasto escluso il settore della protezione internazionale, in cui i giudici amministrativi continuano a non avere alcun potere precettivo o sanzionatorio nei confronti dell'autorità amministrativa.

Ad avviso della Corte, la legislazione nazionale ungherese priva, di fatto, il richiedente protezione internazionale del suo diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo previsto dall'art. 46 della direttiva procedure, e non tiene conto del suo contenuto essenziale così come sancito dall'art. 47 della Carta (*Torubarov*, §72).

4. Conclusioni

Richiamandosi alla nota sentenza [Simmenthal](#) e invocando anche il *principio di leale cooperazione* sancito dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, la Corte sancisce il potere del giudice, in questo caso amministrativo, di disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme dell'Unione dotate di effetto diretto, quali l'art. 46, paragrafo 3, della direttiva procedure, letto alla luce dell' art. 47 della Carta (*Torubarov*, §73).

Ne deriva, come già osservato in dottrina (si veda [C. FAVILLI](#)), che il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri in ordine alle scelte processuali va sindacato sotto il profilo dell'*effettività*, per cui se il rimedio giurisdizionale scelto dallo Stato non consente un effettivo accesso alla giustizia esso andrà disapplicato.

Il principio di effettività è una caratteristica strutturale del diritto dell'Unione europea, in cui spesso la sostanza prevale sulla forma: nell'ordinamento dell'Unione l'effettivo conseguimento degli obiettivi e l'effettiva tutela dei diritti costituiscono il canone prevalente nell'interpretazione delle norme.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, si può concludere che la Corte di giustizia dell'Ue abbia voluto affermare un principio di diritto di rilevante importanza: quando un richiedente protezione internazionale soddisfa i requisiti previsti dalla direttiva qualifiche, egli è titolare di una posizione giuridica soggettiva che va tutelata dall'organo giurisdizionale attraverso il potere di riforma del provvedimento amministrativo o – alternativamente – riconoscendo un obbligo in capo alla pubblica amministrazione di conformarsi alle statuizioni del giudice del procedimento che ha portato all'annullamento dell'atto.

La sentenza in commento induce a più di una riflessione, già dibattuta in dottrina (si veda [E. CANNIZZARO](#)), circa il coordinamento tra principio di autonomia processuale degli Stati membri – secondo il quale in assenza di disposizioni di armonizzazione, la realizzazione di posizioni giuridiche soggettive va assicurata nel quadro degli strumenti processuali di garanzia di ogni ordinamento nazionale – ed efficacia del diritto dell'Unione fondata sulla

salvaguardia dei principi del primato e degli effetti diretti delle norme dell'Unione, il che implica la necessità di disapplicare gli istituti processuali che interferiscono con il diritto dell'Unione e ne ostacolano l'effettività.

Il caso *Torubarov* ha permesso alla CGUE di arginare il tentativo dell'Ungheria di privare il richiedente protezione internazionale del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[CGUE \(Grande Sezione\), sentenza del 29 luglio 2019, Alekszj Torubarov c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, causa c-556/17, ecli:eu:c:2019:626](#)

Giurisprudenza:

- [CGUE \(Grande Sezione\), sentenza del 25 luglio 2018, causa C-585/16, caso *Serin Alheto c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*](#)
- [CGUE, sentenza del 18 ottobre 2018, causa C-662/17, caso E. G. c. Republika Slovenija](#)
- [CGUE, sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, caso *Amministrazione delle finanze dello Stato contro SpA Simmenthal*](#)

Dottrina:

- A. ADINOLFI, [Diritto dell'Ue e soggiorno del richiedente protezione internazionale in attesa dell'esito del ricorso in Cassazione: qualche osservazione a margine dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale di Milano \(n. 44718/2017\)](#), in *Questione Giustizia*, 29 giugno 2018
- E. CANNIZZARO, [Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'Unione europea](#), in *Diritto dell'Unione europea*, anno XIII, Fasc. 3 – 2008, p. 447
- F. CAPOTORTI, [Il ruolo del giudice nazionale dell'asilo tra effettività dei ricorsi e autonomia procedurale degli Stati membri: il punto sulla sospensiva](#), in *Questione Giustizia*, 27 novembre 2018
- C. FAVILLI, [L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo](#), in *Questione Giustizia*, fascicolo 2/2018
- G. SORICELLI, [il processo amministrativo ovvero il problema del complesso equilibrio tra il potere dell'amministrazione e la tutela del privato](#), in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1- 2018
- F. BUONOMO, [Ungheria e migranti: Onu e Ue contro la politica di Orbán](#), in *Osservatorio Diritti*, 7 settembre 2019

Ulteriori atti e materiali:

- [Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, del 30 aprile 2019, Causa C-556/17, caso Alekszj Torubarov c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal](#)
- [Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali](#) (2007/C 303/02), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17
- [Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione](#) (2017/2131(INL)), P8_TA(2018)0340
- [Migrazione e asilo: la Commissione prende ulteriori provvedimenti nelle procedure di infrazione contro l'Ungheria, Bruxelles 19 luglio 2018](#)

Per citare questo contributo: L. RIZZA, *Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e (limiti all') autonomia processuale degli Stati in materia di protezione internazionale*, ADiM Blog, settembre 2019.