

Quando il fato decide altrimenti. L'unità della famiglia dei titolari di protezione internazionale.

written by Alessia Di Pascale

Come ricorda l'avvocato generale (di seguito "AG") Pikamäe nell'incipit delle proprie conclusioni nel caso [XXXX contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides](#) (causa C-483/20) rese il 30 settembre, "i percorsi migratori sono spesso il risultato di una combinazione di due elementi: il caso e la necessità". Ma possono questi fattori ripercuotersi negativamente sul diritto alla vita familiare se, nel proprio percorso, i componenti (coniugi, genitori e figli) si separano, giungendo in Europa attraverso cammini distinti, ed ottengono la protezione (con il riconoscimento di status differenti) in diversi Stati membri dell'Unione europea, soddisfacendo ciascuno i requisiti per l'accesso alla protezione?

Sono gli interrogativi sollevati dal ricorso proposto dinanzi al *Conseil d'Etat* belga, e da questo indirizzati alla Corte di giustizia, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale introdotto nel 2020. La vicenda nella causa principale riguarda un cittadino siriano il quale, dopo essere passato attraverso la Turchia e la Libia, era giunto in Austria, dove aveva ottenuto lo status di rifugiato nel 2015. Alle figlie, di cui una minorenni, giunte separatamente nell'Unione europea, era stato concesso in Belgio lo status di protezione sussidiaria. Il padre le aveva, quindi, raggiunte e vivendo insieme avevano ricreato un'autentica vita familiare. Trovandosi, tuttavia, in Belgio in una posizione irregolare, aveva riproposto la domanda di protezione internazionale nel 2018, ma, nel febbraio del 2019, l'autorità belga competente al riconoscimento della protezione internazionale l'aveva rigettata ritenendola inammissibile, in quanto il richiedente beneficiava già di una forma di protezione in un altro Stato membro. Infatti, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a) della direttiva 2013/32/UE gli Stati membri possono dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale, e non esaminarla, qualora, come nel caso di specie, un altro Stato membro abbia concesso protezione. Occorre, quindi, domandarsi se tale previsione costituisca un obbligo per gli Stati membri e comporti pertanto il rigetto, anche in via automatica, della domanda di protezione. In caso contrario, si può ritenere dovuta la concessione della protezione internazionale a tale genitore da parte dello Stato nel quale il figlio ha ottenuto la protezione sussidiaria, in

applicazione dei principi di unità del nucleo familiare e di rispetto dell'interesse superiore del minore?

Il ragionamento condotto dall'AG prende le mosse da un'analisi del meccanismo di inammissibilità della domanda di protezione internazionale previsto all'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/32. Tale previsione, interpretata sistematicamente e teleologicamente, risulta essere tesa a soddisfare il generale principio dell'economia procedurale, strettamente connesso all'obiettivo di celerità nella conduzione dei procedimenti, nonché a prevenire i cd. "movimenti secondari" (punti 16-20). Tuttavia, partendo dal tenore letterale della norma, l'AG evidenzia come il meccanismo di inammissibilità rappresenti, per un verso, una mera facoltà offerta agli Stati membri («possono giudicare» inammissibile una domanda di protezione internazionale) e non un obbligo, e, per altro verso, anche una deroga all'obbligo di questi ultimi di esaminare tutte le domande nel merito secondo i canoni dettati dalla stessa direttiva procedure. Tale meccanismo non esclude, inoltre, l'obbligo in capo agli Stati membri di riconoscere la facoltà di un colloquio personale prima dell'adozione di una decisione sulla domanda (articolo 14, par. 1, della direttiva 2013/32). Una previsione che si applica anche alle decisioni sulla ammissibilità, ad eccezione solo per l'ipotesi di domanda reiterata.

La stessa Corte di giustizia ha già ammesso un'eccezione al meccanismo di inammissibilità, nei casi in cui al richiedente sia stata concessa da un altro Stato membro una forma di protezione internazionale, qualora le prevedibili condizioni di vita in cui si troverebbe detto richiedente quale beneficiario di tale protezione in tale altro Stato membro lo esporrebbero ad un grave rischio di subire un trattamento inumano o degradante, nell'accezione dell'articolo 4 della Carta (sentenza del 19 marzo 2019, [Ibrahim e a.](#), punto 101, e ordinanza del 13 novembre 2019, [Hamed e Omar](#), punto 43).

Posto dunque che la previsione di cui all'art. 33 deve interpretarsi come meramente facoltativa, la medesima eccezione evidenziata dalla Corte potrebbe trovare applicazione anche nel caso di rischio di una violazione dei diritti fondamentali del richiedente, connessi alla tutela della vita familiare? Come rileva l'AG, la direttiva 2011/95 mira ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana e del diritto di asilo dei «richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito» (considerando 16) e impone espressamente agli Stati di provvedere alla preservazione del nucleo familiare. Pur se la protezione della vita familiare, prevista all'articolo 7 della Carta, non figura fra gli obiettivi principali di detta

direttiva, tale articolo deve essere letto in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, sancito dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, tenendo conto parimenti della necessità per il minore di intrattenere regolarmente relazioni personali con entrambi i genitori, affermata al paragrafo 3 dello stesso articolo. Il considerando 33 della direttiva 2013/32 enuncia chiaramente che l'interesse superiore del minore deve costituire una considerazione preminente degli Stati membri nell'applicazione della stessa, conformemente alla Carta e alla convenzione internazionale dei diritti del fanciullo del 1989, il che si traduce in un obbligo espresso e generale previsto all'articolo 25, paragrafo 6, di tale direttiva. L'AG conclude, pertanto, che, qualora il richiedente protezione internazionale fosse esposto, in caso di rinvio nello Stato membro che gli ha inizialmente concesso lo status di rifugiato o il beneficio della protezione sussidiaria, ad un rischio serio di subire un trattamento contrario all'articolo 7 della Carta, in combinato disposto con gli articoli 18 e 24 della stessa, lo Stato membro presso il quale la nuova domanda è stata presentata non potrebbe opporre un'inammissibilità a quest'ultima. E la valutazione di un simile rischio può essere effettuata solo dopo avere offerto al richiedente l'opportunità di presentare, nel corso del colloquio personale, tutti gli elementi idonei a confermarne l'esistenza.

Escluso l'automatico rigetto e la necessità di acquisire tutte le informazioni necessarie ai fini di garantire il rispetto dell'art. 7 della Carta, ci si domanda quale status (e quale permesso quindi) potrebbe essere accordato al familiare. A parere del governo belga, che insieme a quello italiano ha presentato osservazioni, nessuno status rientrante nella protezione internazionale potrebbe essere accordato all'interessato a seguito di una domanda avente il solo scopo di assicurare il ricongiungimento familiare in quanto le direttive 2011/95 e 2013/32, pur lette alla luce degli articoli 7, 18 e 24 della Carta, non esigono da uno Stato membro la *concessione* della protezione internazionale in una situazione come quella del ricorrente nel procedimento principale. Il diritto al rispetto della vita familiare e l'interesse superiore del minore sarebbero, inoltre, garantiti da strumenti giuridici adeguati alle circostanze del caso di specie, ossia l'articolo 23 della direttiva 2011/95 e la direttiva 2003/86, la cui attuazione consentirebbe di offrire uno status adeguato al ricorrente nel procedimento principale.

Tuttavia, il caso in questione mette bene in luce i limiti della disciplina attuale. Per quanto attiene alla direttiva 2011/95, l'applicazione dell'articolo 23 della direttiva

2011/95 (che, nel sancire il diritto dei titolari di protezione internazionale al mantenimento dell'unità familiare a cui gli Stati membri sono tenuti a provvedere, estende ai familiari benefici di cui agli articoli da 24 a 35) è subordinata al soddisfacimento di tre condizioni cumulative: in particolare, il familiare ai sensi dell'art. 2, lettera j), deve trovarsi nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale (espressione poco chiara ma che, come recentemente affermato dall'avvocato generale Richard de la Tour nelle sue conclusioni nella causa [Bundesrepublik Deutschland](#), lascia presumere sia riferibile ai familiari che siano stati al seguito del beneficiario di protezione internazionale dal paese d'origine verso lo Stato membro ospitante) e non deve soddisfare, individualmente, le condizioni necessarie per ottenere la protezione internazionale. L'AG conclude pertanto che quest'ultima disposizione non può garantire al ricorrente nel procedimento principale, il quale evidentemente soddisfa autonomamente le condizioni necessarie per ottenere la protezione internazionale e apparentemente non è giunto nell'UE insieme alle figlie, una soluzione per ottenere un titolo di soggiorno che gli consenta di risiedere nello stesso Stato membro delle proprie figlie e di evitare così qualsiasi rischio di violazione del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare.

Ma neppure la direttiva 2003/86 pare offrire una soluzione adeguata. Anzitutto permane, nel testo, la criticità legata all'applicazione delle condizioni, previste al capo V, soltanto al ricongiungimento familiare dei «rifugiati». Nonostante l'evoluzione che ha caratterizzato la direttiva in questione, l'AG ricorda che la Corte ha ribadito recentemente la non applicabilità della direttiva 2003/86 a cittadini di paesi terzi, familiari di un beneficiario dello status conferito dalla protezione sussidiaria (sentenze del 7 novembre 2018, [K e B](#), punto 33 e del 13 marzo 2019, [E.](#), punto 34). La domanda potrebbe essere presentata in Austria dal padre, in quanto ivi titolare dello status di rifugiato, ma essa potrebbe riguardare i figli maggiorenni solo se “non possano obiettivamente sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute”, il che nel caso di specie comporterebbe la separazione della famiglia, potendosi ricongiungere solo la figlia minorenni. D'altro canto, se le interessate decidessero di depositare domande di protezione internazionale in Austria, esse si scontrerebbero presumibilmente con lo stesso motivo di inammissibilità opposto alla domanda del padre e, pertanto, a seguito della riunificazione familiare ottenuta in forza della direttiva 2003/86, le figlie del ricorrente avrebbero la qualità di familiari del soggiornante, ossia, sotto il profilo giuridico, “una situazione di dipendenza nei confronti di quest'ultimo che

può durare diversi anni prima che tali figlie possano acquisire un titolo di soggiorno autonomo". Inoltre, come rileva l'AG il complesso di diritti riservati ai familiari sul fondamento della direttiva 2003/86 e alle persone che beneficiano della protezione internazionale non è lo stesso, essendo più favorevole il trattamento spettante a queste ultime. A tale constatazione si aggiungono le prevedibili difficoltà di adattamento connesse ad una nuova residenza in un altro Stato membro, dopo molti anni trascorsi in Belgio, e una rottura dei legami sociali e affettivi intessuti in tale paese (aspetti su cui la giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 ha sempre posto molta attenzione).

In conclusione, nel caso in cui uno Stato membro dovesse trovarsi di fronte ad una situazione che non consente di avvalersi della facoltà di dichiarare la domanda di protezione internazionale inammissibile (ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), dovrebbe esaminarla e sarebbe quindi tenuto a considerare e trattare il richiedente come un "primo-richiedente" protezione internazionale, indipendentemente da quella già accordatagli da un altro Stato membro. In caso di riconoscimento della protezione nel secondo Stato membro, questo darebbe luogo ad una situazione di cumulo, non prevista espressamente dalle direttive 2011/95 e 2013/32, ma implicitamente già ammessa dalla Corte nella ricordata giurisprudenza relativa a tale disposizione. Se, invece, l'interessato fosse mosso solo da un bisogno di ricongiungimento familiare e non di protezione internazionale, in assenza di qualsivoglia allegazione di un rischio di persecuzione o di minacce gravi, la domanda di protezione internazionale dovrebbe essere rigettata, in quanto la direttiva 2011/95 non prevede un'estensione dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria ai familiari della persona alla quale tale status è concesso, similmente al caso di rigetto nel merito, a causa di una diversa valutazione della sussistenza delle esigenze di protezione (non impossibile a causa delle perduranti differenze tra Stati membri). In caso di rigetto, l'individuo soccombente potrà godere dei benefici previsti agli articoli da 24 a 35 della direttiva 2011/95, in conformità all'articolo 23 di quest'ultima.

Il caso solleva alcune questioni particolarmente rilevanti rispetto al funzionamento del sistema di asilo europeo, sempre più dominato dall'assillo di contrastare efficacemente i c.d. movimenti secondari. Un sistema in cui il diritto all'unità familiare appare costretto entro le maglie dei criteri sulla competenza definiti dal regolamento Dublino, ma anche del mancato riconoscimento delle decisioni positive in materia di protezione internazionale e dall'impossibilità (quanto meno

fino a quando non sia rilasciato lo status di lungo soggiornante) di spostarsi in uno Stato membro diverso da quello che ha esaminato la domanda. Un tema estremamente attuale anche rispetto al dibattito che circonda la complessa revisione del regolamento Dublino III e la possibilità di attenuare una competenza rigidamente ancorata su elementi oggettivi. Le argomentazioni dell'Avvocato generale, guidate dalla preoccupazione di assicurare la piena attuazione del diritto all'unità familiare e del superiore interesse del minore, hanno il pregio di operare una analisi complessiva sulla normativa vigente e di evidenziarne i limiti. Esse forniscono utili spunti di riflessione sulle indubbe lacune del sistema, su cui auspicabilmente la Corte fornirà i necessari chiarimenti interpretativi.