

**La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di protezione internazionale e
Diritto ad un ricorso effettivo
(CGUE, Prima Sezione, 3 luglio 2025, C-610/23)**

L'articolo 46 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, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro che, in caso di inosservanza da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi al giudice competente a statuire sul suo ricorso avverso la decisione di rigetto della sua domanda, obbligo il cui unico obiettivo è quello di verificare la sua presenza sul territorio nazionale e non di ascoltarlo, stabilisce una presunzione di proposizione abusiva di tale ricorso e prevede che quest'ultimo debba essere respinto in quanto manifestamente infondato.

* * *

**SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
3 luglio 2025 (*)**

«Rinvio pregiudiziale – Politica d'asilo – Protezione internazionale - Procedure comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 46 – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 47 – Diritto a un ricorso effettivo – Esigenza di un esame completo ed ex nunc del ricorso – Obbligo di comparire personalmente dinanzi all'autorità competente per l'esame del ricorso – Presunzione di proposizione abusiva di un ricorso – Rigetto del ricorso in quanto manifestamente infondato senza esame del merito – Principio di proporzionalità »

Nella causa C-610/23 [Al Nasiria] (i),

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunale amministrativo di primo grado di Salonico, Grecia), con decisione del 30 giugno 2023, pervenuta in cancelleria il 3 ottobre 2023, nel procedimento

FO

contro

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, T. von Danwitz (relatore), vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della prima sezione, A. Kumin, I. Ziemele e S. Gervasoni, giudici, avvocato generale: L. Medina

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo ellenico, da Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis e T. Papadopoulou, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da F. Blanc-Simonetti e A. Katsimerou, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 2025, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, in sostanza, sull'interpretazione dell'articolo 46 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 (GU 2013, L 180, pag. 60), letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia che vede contrapposti FO e l'Ypourgos Metanastefsis kai Asyloù (ministro per l'Immigrazione e il Diritto d'asilo, Grecia), in merito al rigetto della domanda di protezione internazionale presentata da FO.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 L'articolo 33 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)], entrata in vigore il 22 aprile 1954, come completata dal protocollo relativo allo status dei rifugiati, concluso a New York il 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967, intitolato «Divieto d'espulsione o di respingimento», al paragrafo 1 così prevede:

«Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

Diritto dell'Unione

Direttiva 2008/115/CE

4 L'articolo 7 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98), al paragrafo 4, così dispone:

«Se sussiste il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, gli Stati membri possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria o concederne uno inferiore a sette giorni».

5 L'articolo 11, paragrafo 1, di tale direttiva così recita:

«Le decisioni di rimpatrio sono corredate di un divieto d'ingresso:

- a) qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria, oppure
- b) qualora non sia stato ottemperato all'obbligo di rimpatrio.

In altri casi le decisioni di rimpatrio possono essere corredate di un divieto d'ingresso».

Direttiva 2011/95/UE

6 L'articolo 2 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9), così dispone:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

d) "rifugiato": cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12;

(...)

f) "persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria": cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

(...).

7 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Esame dei fatti e delle circostanze», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.

(...)

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:

a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di applicazione;

b) delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;

c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;

(...)

5. Quando gli Stati membri applicano il principio in base al quale il richiedente è tenuto a motivare la sua domanda di protezione internazionale e qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) il richiedente ha compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda;

- b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una spiegazione soddisfacente dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso di cui si dispone;
- d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto buoni motivi per ritardarla; e
- e) è accertato che il richiedente è in generale attendibile».

Direttiva 2013/32

8 I considerando 18, 23, 25, 43 e 50 della direttiva 2013/32 enunciano quanto segue:

«(18) 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.

(...)

(23) È opportuno che nei procedimenti di ricorso i richiedenti possano usufruire, in presenza di determinate condizioni, dell'assistenza e rappresentanza legali gratuite fornite da persone competenti ai sensi del diritto nazionale, e che in tutte le fasi del procedimento abbiano il diritto di consultare, a proprie spese, avvocati o consulenti legali ammessi o autorizzati a tal fine dal diritto nazionale.

(...)

(25) Ai fini di una corretta individuazione delle persone bisognose di protezione in quanto rifugiati a norma dell'articolo 1 della convenzione [relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951,] ovvero persone ammissibili alla protezione sussidiaria, è opportuno che ciascun richiedente abbia un accesso effettivo alle procedure, l'opportunità di cooperare e comunicare correttamente con le autorità competenti per presentare gli elementi rilevanti della sua situazione, nonché disponga di sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura. Inoltre, è opportuno che la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale contempli di norma per il richiedente almeno: il diritto di rimanere in attesa della decisione dell'autorità accertante; (...) il diritto a un'appropriata notifica della decisione e della relativa motivazione in fatto e in diritto; la possibilità di consultare un avvocato o altro consulente legale; il diritto di essere informato circa la sua posizione giuridica nei momenti decisivi del procedimento, in una lingua che capisce o è ragionevole supporre possa capire; e, in caso di decisione negativa, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

(...)

(43) Gli Stati membri dovrebbero esaminare tutte le domande nel merito, valutare cioè se al richiedente di cui trattasi è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della [direttiva 2011/95], salvo se altrimenti previsto dalla presente direttiva, in particolare se si può ragionevolmente presumere che un altro paese proceda all'esame o fornisca sufficiente protezione. (...)

(...)

(50) È un principio fondamentale del diritto dell'Unione che le decisioni relative a una domanda di protezione internazionale, al rifiuto di riaprire l'esame di una domanda che sia stato sospeso e alla revoca dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria siano soggette a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice».

9 L'articolo 2 della direttiva 2013/32, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

f) “autorità accertante”: qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro che sia competente ad esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere una decisione di primo grado al riguardo;

(...».

10 L'articolo 28 della direttiva suddetta, intitolato «Procedura in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia ad essa», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Qualora vi siano ragionevoli motivi per ritenere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la domanda o rinunciato ad essa, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero, se l'autorità accertante giudica la domanda infondata in base a un adeguato esame del merito della stessa in linea con l'articolo 4 della [direttiva 2011/95], respingere la domanda.

Gli Stati membri possono presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la domanda di protezione internazionale o rinunciato a essa, in particolare quando è accertato che:

a) il richiedente non ha risposto alla richiesta di fornire informazioni essenziali per la sua domanda a norma dell'articolo 4 della [direttiva 2011/95] né è comparso al colloquio personale di cui agli articoli da 14 a 17 della presente direttiva, a meno che dimostri, entro un ragionevole periodo di tempo, di non aver potuto per cause di forza maggiore;

b) è fuggito o si è allontanato senza autorizzazione dal luogo in cui viveva o era trattenuto, senza contattare l'autorità competente in tempi ragionevoli oppure, trascorso un termine ragionevole, non ha ottemperato al dovere di presentarsi o ad altri obblighi di comunicazione, a meno che il richiedente dimostri che ciò era dovuto a circostanze che sfuggono al suo controllo.

Per l'attuazione delle presenti disposizioni gli Stati membri possono fissare termini od orientamenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché un richiedente che si ripresenta all'autorità competente dopo che è stata presa la decisione di sospendere l'esame di cui al paragrafo 1 del presente articolo, abbia il diritto di chiedere la riapertura del suo caso o di presentare una nuova domanda che non sarà sottoposta alla procedura di cui agli articoli 40 e 41.

Gli Stati membri possono prevedere un termine di almeno nove mesi dopo il quale un caso non può più essere riaperto oppure la nuova domanda può essere trattata come domanda reiterata e sottoposta alla procedura di cui agli articoli 40 e 41. Gli Stati membri possono prevedere che il caso del richiedente sia riaperto solo una volta.

Gli Stati membri garantiscono che quella persona non sia allontanata in violazione del principio di “non-refoulement”.

Gli Stati membri possono autorizzare l'autorità accertante a riprendere l'esame della domanda dal momento in cui è stato sospeso».

11 L'articolo 31 della direttiva 2013/32, intitolato «Procedura di esame», al paragrafo 8 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame, nel rispetto dei principi fondamentali e delle garanzie del capo II, sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell'articolo 43 se:

a) nel presentare domanda ed esporre i fatti il richiedente ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza per esaminare se attribuirgli la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della [direttiva 2011/95]; oppure

b) il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma della presente direttiva; o

- c) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità e/o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente; o
- d) è probabile che, in mala fede, il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire un documento d'identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza; o
- e) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili che contraddicono informazioni sufficientemente verificate sul paese di origine, rendendo così chiaramente non convincente la sua asserzione di avere diritto alla qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della [direttiva 2011/95]; o
- f) il richiedente ha presentato una domanda reiterata di protezione internazionale [che non è] inammissibile ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5; o
- g) il richiedente presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento; o
- h) il richiedente è entrato illegalmente nel territorio dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità o non ha presentato la domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso; o
- i) il richiedente rifiuta di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico (...); o
- j) il richiedente può, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro o il richiedente è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale».

12 L'articolo 32 della direttiva 2013/32, intitolato «Domande infondate», così dispone:

«1. Fatto salvo l'articolo 27, gli Stati membri possono ritenere infondata una domanda solo se l'autorità accertante ha stabilito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva [2011/95].

2. Nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se così definita dal diritto nazionale».

13 L'articolo 46 della direttiva 2013/32, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», prevede quanto segue:

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

- a) la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, compresa la decisione:
 - 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;
- b) il rifiuto di riaprire l'esame di una domanda, sospeso a norma degli articoli 27 e 28;
- c) una decisione di revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 45.

(...)

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], 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.

Gli Stati membri possono altresì disporre il riesame d'ufficio delle decisioni adottate ai sensi dell'articolo 43.

5. Fatto salvo il paragrafo 6, gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso.

6. Qualora sia stata adottata una decisione:

a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h);

b) di ritenere inammissibile una domanda a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettere a), b) o d);

c) di respingere la riapertura del caso del richiedente, sospeso ai sensi dell'articolo 28; o

d) di non esaminare o di non esaminare esaurientemente la domanda ai sensi dell'articolo 39, un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro, se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello Stato membro e ove il diritto nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso.

(...)

11. Gli Stati membri possono altresì stabilire nel diritto nazionale le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato o rinunciato al ricorso di cui al paragrafo 1, nonché le norme procedurali applicabili».

Diritto greco

Legge 3907/2011

14 Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 4, del Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asyrou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis (Legge 3907/2011, che istituisce un servizio di asilo e prima accoglienza, armonizza la normativa ellenica alle disposizioni della [direttiva 2008/115] e altre disposizioni (FEK A' 7/26.1.2011), intitolato: «Partenza volontaria»:

«Se sussiste un rischio di fuga, o se il cittadino di un paese terzo costituisce un pericolo per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale (...), o se la domanda di soggiorno legale è stata respinta in quanto manifestamente infondata o abusiva, le autorità specificamente competenti non concedono alcun periodo per la partenza volontaria».

Legge 4375/2016

15 L'articolo 4, comma 1, del Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asyrou, Archis Profygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbolioulou «schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)' (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis (Legge 4375/2016, Organizzazione e

funzionamento del Servizio per l'asilo, dell'Autorità per l'esame dei ricorsi, del Servizio di accoglienza e identificazione, istituzione del Segretariato generale per l'accoglienza, adeguamento della legislazione ellenica alle disposizioni della [direttiva 2013/32], disposizioni sull'occupazione dei beneficiari di protezione internazionale e altre disposizioni) (FEK A' 51/3.4.2016), come modificata dal Nomos 4399/2016 (in prosieguo: la «Legge 4375/2016»), istituisce, al fine di garantire il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 46 di tale direttiva, le commissioni di ricorso indipendenti, che hanno sede ad Atene e competenza territoriale su tutta la Grecia. Sono competenti ad esaminare i ricorsi in appello presentati dai richiedenti protezione internazionale al fine di ottenere un riesame, in diritto e nel merito, delle decisioni dell'Ypiresia Asylou (Servizio per l'Asilo, Grecia) che abbiano respinto le loro domande in primo grado.

Legge 4636/2019

16 Il Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, (legge 4636/2019 sulla protezione internazionale e altre disposizioni) (FEK A' 169/1.11.2019), nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge 4636/2019»), recepisce nell'ordinamento giuridico ellenico la direttiva 2013/32.

17 L'articolo 78, paragrafi 3 e 9, di tale legge disponeva quanto segue:

«3. I richiedenti hanno l'obbligo di presentarsi immediatamente e personalmente dinanzi alle autorità responsabili dell'accoglienza per proporre una domanda di protezione internazionale, nonché in qualsiasi momento se sono convocati dinanzi alle autorità competenti in conformità alla presente Parte della presente legge. (...) All'atto della loro comparsa personale, possono farsi assistere da avvocati mandatarî *ad litem* e da altri consulenti specialmente autorizzati, in conformità all'articolo 71, paragrafo 1. L'obbligo di comparire personalmente in ogni fase del procedimento d'esame della domanda o del ricorso non viene meno per la presenza delle persone di cui al paragrafo precedente. In deroga a ciò, le seguenti disposizioni si applicano specificamente alle udienze d'esame dei ricorsi dinanzi alle commissioni di ricorso indipendenti:

a) Qualora i richiedenti risiedano in strutture di accoglienza o di ospitalità, essi non sono tenuti a comparire personalmente. In tali casi, i richiedenti possono farsi rappresentare o da avvocati mandatarî *ad litem* o da consulenti specialmente autorizzati o da altre persone autorizzate in conformità all'articolo 71, paragrafo 1, oppure far pervenire all'autorità competente per l'esame dei ricorsi, con qualsiasi mezzo idoneo ed entro il giorno prima la data dell'udienza, un'attestazione del responsabile della struttura di accoglienza o di ospitalità. Tale attestazione deve indicare che i richiedenti risiedono effettivamente nel centro d'accoglienza o di residenza alla data della domanda di attestazione. Tale data non può risalire a più di tre (3) giorni prima della data dell'udienza d'esame del ricorso.

b) Qualora i richiedenti si siano visti imporre restrizioni alla libertà di circolazione o un obbligo di residenza in un luogo determinato in conformità all'articolo 45, essi non sono tenuti a comparire personalmente. In tali casi, i richiedenti possono farsi rappresentare o da avvocati mandatarî *ad litem* o da consulenti specialmente autorizzati o da altre persone autorizzate in conformità all'articolo 71, paragrafo 1, oppure far pervenire all'autorità competente per l'esame dei ricorsi, con qualsiasi mezzo idoneo ed entro il giorno prima la data dell'udienza, un'attestazione del commissariato di polizia o del centro per i servizi ai cittadini del luogo in cui risiedono, che certifichi che essi si sono presentati personalmente alla data della domanda di attestazione. Tale data non può risalire a più di due (2) giorni prima della data dell'udienza di esame del ricorso. Se le attestazioni di cui ai punti *sub a)* e *sub b)* non pervengono all'autorità competente per l'esame dei ricorsi, si

ritiene che il richiedente abbia implicitamente ritirato il suo ricorso in conformità alle disposizioni dell'articolo 81 della presente legge.

In caso di forza maggiore, quale una malattia grave, una disabilità fisica grave o un ostacolo insormontabile che impedisce al richiedente di presentarsi personalmente, l'obbligo di presentarsi personalmente è sospeso per tutta la durata del caso di forza maggiore. In tale caso, il richiedente deve proporre una domanda che indichi le circostanze che costituiscono il caso di forza maggiore o l'ostacolo insormontabile che gli impedisce di presentarsi personalmente, domanda che deve essere debitamente comprovata da documenti giustificativi e da certificati o attestazioni del servizio pubblico competente. Se i casi summenzionati di forza maggiore o di ostacolo insormontabile vengono constatati, e a condizione che il richiedente si presenti personalmente dinanzi alle autorità competenti, gli effetti della mancata comparizione ai sensi del presente paragrafo sono annullati.

(...)

9. In caso di violazione dell'obbligo di cooperazione con le autorità competenti, come precisato ai paragrafi precedenti, e in particolare se l'interessato non comunica o non coopera con le autorità ai fini della constatazione degli elementi necessari all'esame della domanda, con la conseguenza che è ostacolato il corretto svolgimento delle procedure di esame della domanda di protezione internazionale, si ritiene che tale domanda o il ricorso siano stati implicitamente ritirati, in conformità alle disposizioni dell'articolo 81 della presente legge».

18 L'articolo 81 di detta legge enunciava quanto segue:

«1. Qualora sussistano seri motivi per ritenere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la propria domanda, le autorità competenti a decidere svolgono un esame appropriato di quest'ultima nel merito, in conformità all'articolo 4 della presente legge, sulla base delle informazioni di cui il servizio dispone, e, se tali autorità considerano la domanda infondata, la respingono. Qualora un esame appropriato della domanda nel merito non sia possibile sulla base delle informazioni di cui il servizio dispone e in conformità al paragrafo precedente, le autorità competenti cessano di esaminare la domanda ed emettono una decisione di interruzione. La decisione che dispone l'interruzione dell'esame della domanda di protezione internazionale ordina allo stesso tempo il rimpatrio del richiedente, in conformità alle disposizioni della legge 3907/2011 e della legge 3386/2005. Gli atti succitati sono notificati in conformità alle disposizioni dell'articolo 82 della presente legge.

2. Il ritiro implicito è presunto, segnatamente, quando sia dimostrato che il richiedente:

- a) non ha risposto alle domande che lo invitavano a fornire informazioni essenziali ai fini della domanda (...); o
- b) non si è presentato a un colloquio personale oppure a un'udienza dinanzi alla commissione di ricorso [indipendente], in conformità agli articoli 77 e 97 della presente legge, pur essendo stato validamente convocato; o
- c) è fuggito dal luogo in cui era trattenuto (...);
- d) ha lasciato, senza chiederne l'autorizzazione o senza informarne le autorità competenti pur avendone l'obbligo, il luogo in cui viveva o ha lasciato il territorio del paese senza esservi stato autorizzato dalle autorità responsabili dell'accoglienza competenti; o
- e) non si è conformato agli obblighi derivanti dall'articolo 78 della presente legge o non ha rispettato l'obbligo di presentarsi regolarmente alle autorità o altri obblighi di comunicazione; (...)
- o
- f) non si è presentato per ottenere il rinnovo della sua carta di richiedente la protezione internazionale [entro] il giorno successivo alla sua data di scadenza, in conformità all'articolo 70; o

g) non coopera con le autorità, violando il suo obbligo di cooperazione, in conformità all'articolo 78 (...).

3. Il richiedente può proporre dinanzi alle commissioni di ricorso indipendenti, in conformità all'articolo 92 della presente legge, un ricorso avverso le decisioni di rigetto previste al paragrafo 1 del presente articolo.

4. Qualora sia stata emessa una decisione di interruzione ai sensi del paragrafo 1, il richiedente ha diritto di chiedere una sola volta, nel termine di nove (9) mesi a decorrere dalla data della decisione di interruzione, all'autorità emittente la prosecuzione del procedimento di esame del suo caso, o anche il diritto di proporre una nuova domanda, la quale non rientri nel procedimento [delle domande reiterate] di cui all'articolo 89. Il richiedente non è espulso dal territorio del paese e nessuna decisione di rimpatrio viene eseguita finché non si sia statuito definitivamente su tale domanda».

19 L'articolo 92 della legge 4636/2019, rubricato «Diritto di ricorso», ai paragrafi 1 e 4 così disponeva:

«1. Il richiedente ha il diritto di proporre dinanzi all'autorità competente per l'esame dei ricorsi, di cui all'articolo 4 della legge 4375/2016, il ricorso amministrativo previsto all'articolo 7, paragrafo 5, della legge 4375/2016:

a) avverso una decisione di respingere una domanda di protezione internazionale in quanto infondata, nell'ambito del procedimento ordinario, o di revocare uno status di protezione internazionale, nonché avverso una decisione che concede uno status di protezione internazionale, nella parte in cui rifiuta di riconoscere al richiedente la qualità di rifugiato, nel termine di trenta (30) giorni a decorrere dalla notifica della decisione oppure a decorrere dalla data in cui si ritiene che l'autore del ricorso ne abbia preso conoscenza in conformità al paragrafo 5 dell'articolo 82;

b) avverso una decisione di respingere una domanda di protezione internazionale in quanto irricevibile o di respingerla nell'ambito del procedimento accelerato (...)

(...)

4. Qualora il ricorso sia respinto, il richiedente viene trattenuto – salvo sia un minore non accompagnato – nel centro di trattenimento pre-partenza, finché non sia effettuato il suo allontanamento oppure finché la sua domanda non sia definitivamente accolta. La proposizione di una domanda reiterata e/o di un ricorso di annullamento e/o di un ricorso sospensivo non fa venir meno *ipso iure* il trattenimento».

20 A termini dell'articolo 95, paragrafo 1, di tale legge:

«Allorché il ricorso è stato proposto, l'autorità competente per l'accoglienza informa lo stesso giorno il richiedente della data dell'udienza».

21 L'articolo 97, paragrafo 2, della suddetta legge stabiliva quanto segue:

«Nel procedimento dinanzi alle commissioni di ricorso indipendenti, l'autore del ricorso compare obbligatoriamente, personalmente o con l'intermediazione di un avvocato mandatario *ad litem*, fatto salvo l'articolo 78, paragrafo 3. Quando il richiedente non compare personalmente o non fa pervenire l'attestazione di cui all'articolo 78, paragrafo 3, si ritiene che egli abbia proposto il ricorso al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente di espulsione o di allontanamento di altro tipo, e il suo ricorso è respinto in quanto manifestamente infondato».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

22 Il 28 febbraio 2019, FO, cittadino iracheno, ha presentato una domanda di protezione internazionale presso il Perifereiako Grafeio Asyloou Samou (Ufficio regionale per l'asilo di Samos, Grecia), adducendo che la sua vita era in pericolo nel paese di origine.

23 Nel corso di un colloquio, che si è svolto il 24 febbraio 2020 presso il Perifereiako Grafeio Asyloou Thessalonikis (Ufficio regionale per l'asilo di Salonicco, Grecia), FO ha precisato di aver intrattenuto una relazione amorosa con una ragazza e che per questo motivo era stato attaccato e ferito con arma da fuoco da un membro della famiglia di quest'ultima. FO avrebbe segnalato tale incidente alla polizia, senza che quest'ultima vi abbia dato seguito. Poiché, dopo detto incidente, ha continuato la sua relazione con tale donna, FO sarebbe stato oggetto di una decisione tribale che esigeva la sua messa a morte. Nel corso del procedimento amministrativo di esame della sua domanda di protezione internazionale, FO ha prodotto un documento datato 1° ottobre 2018, che, secondo la traduzione non ufficiale ad esso allegata, era rivolto a «tutte le tribù e dispone che il richiedente sia messo a morte per un illecito relativo alla tribù».

24 Con decisione del 18 maggio 2020, l'Ufficio regionale per l'asilo di Salonicco ha respinto la domanda di protezione internazionale presentata da FO, con la motivazione che le dichiarazioni di quest'ultimo riguardo al suo rapporto con una giovane donna e i motivi che lo avevano costretto a lasciare il suo paese non erano credibili. Il documento del 1° ottobre 2018 che dispone, secondo quanto si asserisce, la messa a morte di FO non è stato ammesso come prova concludente, a causa dell'imprecisione delle affermazioni in esso contenute e dell'impossibilità di verificarne l'autenticità.

25 Il 27 agosto 2021, FO ha proposto, con l'assistenza di un avvocato mandatario, un ricorso contro tale decisione dinanzi alla 3^a commissione di ricorso indipendente. All'atto del deposito di tale ricorso, egli è stato informato, in primo luogo, che la data dell'esame di quest'ultimo era fissata all'11 ottobre 2021; in secondo luogo, che la procedura d'esame di tale tipo di ricorso era, di regola, scritta, ma che, se veniva convocato per essere sentito oralmente, sarebbe stato avvertito almeno dieci giorni lavorativi prima della data dell'esame del suo ricorso e che, in terzo luogo, anche qualora non fosse stato convocato in udienza, avrebbe dovuto in ogni caso comparire personalmente alla data dell'esame del ricorso, alle 9:30, dinanzi a detta commissione, salvo qualora soggiornasse legalmente in un centro d'accoglienza e identificazione o fosse stato oggetto di una misura di restrizione della circolazione o del soggiorno in un luogo situato fuori della regione dell'Attica (Grecia).

26 FO non è comparso personalmente dinanzi alla 3^a commissione di ricorso indipendente alla data dell'udienza dell'esame del suo ricorso. Pertanto, dopo aver verificato che il richiedente non si trovava in un centro di accoglienza e identificazione, che non era soggetto ad alcuna misura di restrizione di circolazione e che non risultavano nemmeno sussistere motivi di forza maggiore tali da rendere impossibile la sua comparizione in udienza, detta commissione ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato, sulla base dell'articolo 97, comma 2, della legge 4636/2019, senza esaminarne il merito. Inoltre, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 4, della legge 3907/2011, essa ha disposto nei riguardi di FO la misura del rimpatrio senza assegnazione di un termine per la partenza volontaria dal Paese.

27 FO ha presentato un ricorso di annullamento dinanzi al Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado di Salonicco, Grecia), giudice del rinvio, avverso tale decisione, sostenendo che la 3^a commissione di ricorso indipendente aveva illegittimamente respinto il suo ricorso per il solo motivo della sua assenza all'udienza di esame del ricorso e senza esaminarne sufficientemente il merito, sebbene egli non avesse potuto presentarsi in udienza a causa di difficoltà economiche che gli avrebbero impedito di recarsi da Salonicco, dove risiede, ad Atene (Grecia).

28 Il giudice del rinvio osserva, in via preliminare, che le commissioni di ricorso indipendenti sono state istituite dall'articolo 4, paragrafo 1, della legge 4375/2016 per garantire il diritto a un ricorso effettivo, come previsto dall'articolo 46 della direttiva 2013/32 e dall'articolo 47 della Carta, a favore delle persone destinatarie di decisioni che negano la protezione internazionale richiesta. Esso ritiene che, alla luce della giurisprudenza risultante dalla sentenza del 31 gennaio 2013, D. e A. (C-175/11, EU:C:2013:45), tali commissioni costituiscono «giudici», ai sensi dell'articolo 46 di tale direttiva.

29 Ciò precisato, il giudice del rinvio si chiede se l'obbligo di comparire personalmente dinanzi a tali commissioni e le conseguenze dell'inosservanza di tale obbligo, previste dalla normativa nazionale, siano compatibili con l'articolo 46 della direttiva 2013/32 e, in assenza di norme specifiche in tale direttiva sulla comparizione dei richiedenti protezione internazionale dinanzi all'organo giurisdizionale adito, con i principi di equivalenza e di effettività.

30 A tale riguardo, esso osserva, in primo luogo, che l'articolo 46, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2013/32 richiede un esame completo ed *ex nunc*, sia in fatto sia in diritto, effettuato dal giudice adito da un richiedente protezione internazionale, esame che non sarebbe garantito dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale qualora il richiedente non compaia personalmente dinanzi alle commissioni di ricorso indipendenti, in quanto, in tal caso, il ricorso verrebbe respinto come manifestamente infondato senza essere esaminato nel merito.

31 In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede se, ai fini dell'applicazione del principio di equivalenza, la procedura che si svolge dinanzi a tali commissioni debba essere comparata alla procedura prevista dinanzi ad altre autorità amministrative adite con ricorsi amministrativi oppure con la procedura applicabile al ricorso nel merito o al ricorso di annullamento dinanzi ad un giudice amministrativo. Esso precisa che in nessuno dei due casi suddetti l'interessato è tenuto a comparire personalmente all'atto dell'esame del suo ricorso, ma che egli può farsi rappresentare, segnatamente, da un avvocato mandatario.

32 Per quanto riguarda, in terzo luogo, il principio di effettività, il giudice del rinvio osserva che l'articolo 97, paragrafo 2, della legge 4636/2019 è inteso a consentire alle commissioni di ricorso indipendenti di accertarsi che i richiedenti protezione internazionale mantengano interesse all'esito del loro ricorso e che si trovino ancora sul territorio greco, allo scopo di evitare un esame nel merito di domande divenute prive di oggetto per tali richiedenti e di accelerare l'esame degli altri ricorsi. Tuttavia, tale giudice si chiede se detta disposizione, imponendo ai richiedenti che non ricadono in una delle eccezioni di cui all'articolo 78, paragrafo 3, di detta legge, di recarsi, a partire da qualsiasi luogo della Grecia, presso la sede delle commissioni ad Atene, senza poter farsi rappresentare da un avvocato o da un'altra persona, e prevedendo una presunzione di proposizione abusiva del ricorso in caso di mancata osservanza di tale obbligo procedurale, non renda l'applicazione del diritto dell'Unione impossibile o eccessivamente difficile e non faccia gravare un onere sproporzionato su tali richiedenti.

33 A tale riguardo, il giudice del rinvio afferma che, mentre l'articolo 97, paragrafo 2, della legge 4636/2019 prevede, in tali casi, il rigetto del ricorso in quanto manifestamente infondato, la direttiva 2013/32 prevederebbe la facoltà degli Stati membri di stabilire una presunzione di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale in caso di inosservanza di uno degli obblighi di rispondere alle autorità che tale direttiva stabilisce. Infatti, secondo tale direttiva, il rigetto della domanda in quanto manifestamente infondata presupporrebbe che essa sia quantomeno infondata.

34 Inoltre, secondo l'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2008/115, il rigetto di tale domanda in quanto manifestamente infondata osterebbe alla concessione

di un termine per la partenza volontaria e comporterebbe, inoltre, l'imposizione di un divieto di ingresso al cittadino del paese terzo. Peraltro, anche se l'articolo 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32 dispone che gli Stati membri possono stabilire le condizioni che consentono di presumere che il richiedente protezione internazionale abbia implicitamente ritirato il proprio ricorso o vi abbia implicitamente rinunciato, nonché le norme sulla procedura da seguire, tale direttiva non conterrebbe alcuna disposizione relativa alla possibilità di respingere i ricorsi in quanto manifestamente infondati.

35 In tali circostanze, il Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunale amministrativo di primo grado di Salonico) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, data l'importanza di un ricorso ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, il legislatore possa dedurre una presunzione di proposizione impropria dello stesso e, di conseguenza, la possibilità che esso sia respinto senza un esame completo ed *ex nunc* del caso, in quanto manifestamente infondato (il che comporta anche la mancata concessione di un termine per la partenza volontaria ai sensi dell'articolo 22, comma 4 della legge n. 3907/2011 e 7 della direttiva 2008/115) per il motivo che il richiedente [protezione internazionale] non è comparso personalmente dinanzi alla commissione che ha esaminato il caso.

2) a) Qualora si dovesse ritenere che la questione rientri nel principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, se le norme procedurali nazionali analoghe dovrebbero essere considerate, nell'ambito dell'esame del principio di equivalenza, quelle che disciplinano i procedimenti dinanzi alle commissioni amministrative investite dei ricorsi di diritto nazionale o le norme procedurali che disciplinano la proposizione di ricorsi di merito (o di ricorsi di annullamento) dinanzi ai giudici amministrativi.

b) Se la previsione dell'obbligo di comparire personalmente (o di inviare il certificato di cui al comma 3 dell'articolo 78 della legge 4636/2019 nei casi in cui è previsto) sia compatibile con il principio di effettività del diritto dell'Unione e in particolare con l'effettivo esercizio del diritto a rimedi efficaci. In tale contesto, si chiede inoltre se sia rilevante, da un lato, che la presunzione di esercizio improprio del diritto di proporre ricorso di cui al comma 2 dell'articolo 97 della legge 4636/2019 corrisponda agli insegnamenti dell'esperienza comune e, dall'altro, che nell'ambito dell'esame (in primo grado) delle domande di protezione internazionale, il medesimo comportamento comporti una presunzione di revoca tacita e non un rigetto della domanda in quanto manifestamente infondata».

Sulle questioni pregiudiziali

Considerazioni preliminari

36 Nella misura in cui il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità della normativa nazionale che attua l'articolo 46 della direttiva 2013/32, il quale prevede una procedura di ricorso contro le decisioni dell'autorità competente a pronunciarsi in primo grado sulle domande di protezione internazionale, occorre verificare preliminarmente se le commissioni di ricorso indipendenti, qualificate come organi «quasi giurisdizionali» nella motivazione dell'articolo 86 della legge 4399/2016, recante modifica della legge 4375/2016, istituite dall'articolo 4, paragrafo 1, di quest'ultima legge, possano essere considerate «giudici» ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva, consentendo di garantire il diritto ad un ricorso effettivo.

37 A tale riguardo, il giudice del rinvio precisa che, sebbene le commissioni di ricorso indipendenti non siano considerate giudici, ai sensi dell'ordinamento giuridico nazionale, esse esercitano prerogative di natura giurisdizionale, il che non può essere rimesso in discussione dal

fatto che i loro atti siano impugnabili con ricorso di annullamento dinanzi ai giudici amministrativi competenti, le cui sentenze comportano un obbligo di esecuzione.

38 Va osservato, anzitutto, che, l'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 prevede che gli Stati membri dispongano che i richiedenti protezione internazionale abbiano diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso diversi atti relativi alle loro domande di protezione internazionale, tra cui, segnatamente, le decisioni di rigetto di tali domande in quanto infondate. Del resto, come enunciato al considerando 50 della direttiva 2013/32, in conformità ad un principio fondamentale del diritto dell'Unione, le decisioni adottate riguardo, in particolare, a una domanda di protezione internazionale sono soggette a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice.

39 A tale riguardo, per stabilire se un organismo sia un «giudice», ai fini dell'esercizio di un ricorso effettivo avverso le decisioni dell'autorità accertante, ai sensi della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13), la Corte ha tenuto conto degli stessi elementi sviluppati per valutare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2013, D. e A., C-175/11, EU:C:2013:45, punto 83 e giurisprudenza ivi citata), fermo restando che tale direttiva, al suo considerando 27, prima frase, conteneva un riferimento esplicito ad un «giudice a norma dell'articolo [267 TFUE]». Il fatto che il considerando 50 della direttiva 2013/32 non contenga un riferimento siffatto non cambia in nessun modo tale valutazione.

40 Pertanto, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, per valutare se l'organismo competente abbia natura di «giurisdizione», occorre tener conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale di tale organismo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria nel suo procedimento, l'applicazione, da parte di tale organismo, delle norme giuridiche, nonché la sua indipendenza (v., in tal senso, sentenze del 17 settembre 1997, Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, punto 23, e del 7 maggio 2024, NADA e a., C-115/22, EU:C:2024:384, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

41 Nella fattispecie, la normativa nazionale applicabile al procedimento principale istituisce le commissioni di ricorso indipendenti, che sono competenti a conoscere dei ricorsi presentati dai richiedenti protezione internazionale, al fine di controllare, in diritto e in fatto, le decisioni di rigetto delle domande da essi proposte in primo grado.

42 A tale riguardo, dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio risulta, anzitutto, che ognuna di tali commissioni è costituita da una maggioranza di magistrati provenienti dalle giurisdizioni amministrative ordinarie, il cui mandato è della durata di tre anni e che godono di indipendenza personale e funzionale nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, dette commissioni sono caratterizzate da terzietà rispetto alle parti del ricorso loro sottoposto e nessuno dei loro membri rappresenta l'amministrazione, il che garantisce l'osservanza del principio di imparzialità. Poi, il procedimento dinanzi ad esse rispetta il diritto di essere ascoltato nonché i diritti della difesa, pur tenendo conto delle specificità del procedimento di protezione internazionale, che implica il rispetto della riservatezza. Infine, le decisioni delle medesime commissioni vengono adottate in seguito a un approfondito esame, in fatto e in diritto, e contengono una motivazione completa, specifica e concreta. Tali decisioni sono vincolanti per le parti, segnatamente per il ministro competente, e possono essere rimesse in discussione solo nell'ambito di un ricorso di annullamento dinanzi ai giudici amministrativi.

43 Riguardo, in particolare, al criterio dell'indipendenza, va osservato che il fatto che gli atti delle commissioni di ricorso indipendenti siano assoggettati al sindacato giurisdizionale esercitato dai

giudici amministrativi ordinari è, di per sé, idoneo a preservare tali commissioni dalle eventuali tentazioni di accondiscendere ad interventi o pressioni esterne che potrebbero compromettere l'indipendenza dei loro membri (v., per analogia, sentenza del 31 gennaio 2013, D. e A., C-175/11, EU:C:2013:45, punto 103).

44 Alla luce di quanto esposto, salva verifica da parte del giudice del rinvio, occorre constatare che le commissioni di ricorso indipendenti, istituite dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale per trattare i ricorsi dei richiedenti protezione internazionale avverso le decisioni adottate nei loro confronti, soddisfano le condizioni necessarie per essere considerate «giudici» ai sensi dell'articolo 46 della direttiva 2013/32. Infatti, né le informazioni fornite dal giudice del rinvio né gli argomenti presentati dal governo ellenico e dalla Commissione europea contengono elementi idonei a rimettere in discussione tale valutazione alla luce dei criteri risultanti dalla giurisprudenza costante della Corte, come ricordata al punto 40 della presente sentenza.

Sulle questioni sollevate

45 Con le sue due questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 46 della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro che, in caso di inosservanza da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi al giudice competente a statuire sul suo ricorso, presentato avverso una decisione di rigetto della sua domanda, stabilisce una presunzione di proposizione abusiva del ricorso e prevede che esso sia respinto in quanto manifestamente infondato, senza alcun esame nel merito.

46 Nel caso di specie, i dubbi del giudice del rinvio quanto all'interpretazione del diritto dell'Unione provengono dal fatto che, in conformità alla normativa nazionale che recepisce l'articolo 46 della direttiva 2013/32, qualora il richiedente protezione internazionale non compaia personalmente dinanzi al giudice competente a statuire sul suo ricorso avverso la decisione di rigetto della domanda, si ritiene che il ricorso sia stato proposto al solo scopo di ritardare o di ostacolare l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente di espulsione o di allontanamento di altro tipo, e debba essere respinto in quanto manifestamente infondato. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, la mancanza di una comparizione personale dinanzi al giudice competente può essere dovuta a motivi che sono privi di rapporto con l'intenzione di impedire o di ritardare l'esecuzione di una decisione, anteriore o imminente, che disponga l'espulsione del richiedente o un suo allontanamento di altro tipo. Inoltre, il giudice del rinvio considera che, secondo la direttiva 2013/32, dall'inosservanza da parte di tale richiedente dell'obbligo di comparire dinanzi alle autorità deriverebbe una presunzione di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale e non il rigetto di tale domanda in quanto manifestamente infondata.

47 Anzitutto, si deve osservare che l'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 impone agli Stati membri di garantire ai richiedenti protezione internazionale il diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice avverso le decisioni riguardanti le loro domande, tra cui in particolare le decisioni che respingono una domanda di protezione internazionale in quanto infondata, senza tuttavia determinare in modo esaustivo le norme procedurali che disciplinano tale ricorso.

48 Inoltre, l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, allo scopo di precisare la portata del diritto ad un ricorso effettivo, dispone che, per conformarsi all'articolo 46, paragrafo 1, della stessa, gli Stati membri devono assicurare che il giudice dinanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale 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]» (v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punti 105 e 106).

49 In particolare, in forza dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, il ricorso proposto dal richiedente protezione internazionale deve comprendere un esame, da parte del giudice, di tutti gli elementi di fatto e diritto che gli consentano di procedere ad una valutazione aggiornata del caso di specie, di modo che la domanda di protezione internazionale possa essere trattata in maniera esaustiva, senza che sia necessario rinviare il fascicolo all'autorità accertante. Un'interpretazione del genere favorisce l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2013/32, diretto a garantire che simili domande siano trattate quanto prima possibile, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo [sentenza dell'8 febbraio 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ammissibilità di una domanda reiterata), C-216/22, EU:C:2024:122, punto 58 e giurisprudenza ivi citata].

50 Infine, l'articolo 46, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 2013/32 lascia agli Stati membri il compito di prevedere le regole necessarie perché i richiedenti protezione internazionale possano esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo [sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda ulteriore – Termine di ricorso) (C-651/19, EU:C:2020:681, punto 33)].

51 Pur spettando, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, all'ordinamento giuridico interno, in forza del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri e fatta salva l'osservanza dei principi di equivalenza e di effettività, disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 3 aprile 2025, Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, punto 37), gli Stati membri sono tuttavia tenuti ad assicurare, in ciascun caso, il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva di tali diritti, quale garantito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 142 e giurisprudenza ivi citata).

52 Di conseguenza, le caratteristiche del ricorso previsto all'articolo 46 della direttiva 2013/32 devono essere determinate in conformità a tale articolo 47, il quale sancisce, a favore di qualsiasi persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice. Ne consegue che ciascuno Stato membro vincolato a tale direttiva deve adattare il proprio diritto nazionale in modo tale che consenta ai richiedenti protezione internazionale di esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo, come garantito dall'articolo 47 suddetto e sancito dall'articolo 46 della direttiva 2013/32 [v., in tal senso, sentenza dell'8 febbraio 2024, Bundesrepublik Deutschland (Ammissibilità di una domanda reiterata), C-216/22, EU:C:2024:122, punto 61 e giurisprudenza ivi citata].

53 Nella fattispecie, l'articolo 92 della legge 4636/2019, che recepisce nell'ordinamento giuridico nazionale l'articolo 46 della direttiva 2013/32, prevede il diritto per il richiedente protezione internazionale di proporre ricorso avverso la decisione di rigetto della sua domanda. L'articolo 97 di tale legge disciplina la procedura d'esame del ricorso dinanzi alle commissioni di ricorso indipendenti. In forza del paragrafo 2 di tale articolo 97, i richiedenti protezione internazionale sono obbligati, qualunque sia il loro luogo di soggiorno in Grecia, a recarsi presso la sede di tali commissioni per comparirvi, a meno che non ricadano in una delle eccezioni di cui all'articolo 78, paragrafo 3, di detta legge. Orbene, dette commissioni hanno tutte sede ad Atene. Inoltre, l'articolo 97, paragrafo 2, seconda frase, di detta legge impone, come conseguenza giuridica dell'inosservanza di detto obbligo di comparizione personale, di ritenere che il richiedente abbia proposto ricorso al solo scopo di ritardare o di ostacolare l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente di

espulsione o di allontanamento di altro tipo, e che il suo ricorso sia respinto in quanto manifestamente infondato.

54 Introducendo tale requisito procedurale e prevedendo che la sua inosservanza comporti una conseguenza siffatta, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale certo si limita a definire una modalità di esercizio del ricorso dei richiedenti avverso una decisione che respinge la loro domanda di protezione internazionale. Tuttavia, questa modalità è tale da limitare il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di tali richiedenti, poiché impone loro un vincolo connesso alla loro presenza fisica nel procedimento dinanzi alle commissioni di ricorso indipendenti adite, pena vedersi applicare una presunzione di ritiro implicito delle loro domande e veder respingere le loro domande in quanto manifestamente infondate senza alcun esame nel merito.

55 L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, ammette che possano essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà sanciti da quest'ultima, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui [sentenza del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois* (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale), cause riunite C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795 punto 51].

56 A tale riguardo, si deve osservare che, sebbene la direttiva 2013/32 non preveda requisiti specifici quanto agli obblighi procedurali che gravano sul richiedente all'atto dell'esame del ricorso effettivo diretto contro una decisione di rigetto della sua domanda di protezione internazionale, come la comparizione personale, né le conseguenze dell'inosservanza di tali obblighi, l'articolo 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32 consente agli Stati membri di stabilire, nella normativa nazionale, le condizioni alle quali si può presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato il ricorso di cui al paragrafo 1 di tale articolo 46 oppure vi abbia implicitamente rinunciato, nonché le norme procedurali applicabili.

57 Come risulta dalla decisione di rinvio, il requisito procedurale previsto dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale e la conseguenza della sua inosservanza sono diretti a garantire che i richiedenti abbiano un reale interesse a proporre ricorso, verificando che essi si trovino sul territorio nazionale nel momento in cui quest'ultimo verrà esaminato, e a contribuire così allo svolgimento efficace e rapido della procedura dinanzi al giudice competente. Orbene, gli obiettivi di celerità del trattamento di tali ricorsi e di salvaguardia dell'efficacia del sistema giurisdizionale costituiscono finalità legittime, in quanto contribuiscono a che i giudici aditi con tali ricorsi si concentrino su quelli che provengono da richiedenti che hanno un reale interesse all'esito del loro ricorso. Essi costituiscono così finalità legittime e giustificano l'introduzione di una presunzione, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che corrisponde sia all'interesse degli Stati membri sia a quello dei richiedenti detta protezione, come precisato dal considerando 18 di tale direttiva.

58 La Corte ha già dichiarato, infatti, che regole procedurali che garantiscono un trattamento più rapido di domande di protezione internazionale manifestamente infondate consentono un trattamento più efficace delle domande presentate dalle persone idonee a beneficiare dello status di rifugiato e contribuiscono, quindi, al corretto svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale [v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Rigetto di una domanda ulteriore – Termine di ricorso), C-651/19, EU:C:2020:681, punti 54 e 55 nonché giurisprudenza ivi citata].

59 Di conseguenza, una normativa nazionale che prevede l'obbligo di comparizione personale dinanzi al giudice competente a statuire su un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, e, in caso di inosservanza di tale obbligo, una presunzione analoga a una presunzione di ritiro o di rinuncia implicita ad una domanda siffatta può, in linea di principio, essere giustificata alla luce dell'obiettivo di celerità al quale tende la direttiva 2013/32, del principio di certezza del diritto e del corretto svolgimento della procedura di esame della domanda di protezione internazionale [v., per analogia, sentenza del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda ulteriore – Termine di ricorso) C-651/19, EU:C:2020:681, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

60 Tuttavia, la normativa di uno Stato membro diretta ad attuare il diritto ad un ricorso effettivo previsto all'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 deve rispettare il principio di proporzionalità, il che presuppone segnatamente che essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, che non ecceda quanto necessario per raggiungere tale obiettivo e che essa sia proporzionata [v., per analogia, sentenza del 6 ottobre 2020, État luxembourgeois (Diritto di ricorso contro una richiesta di informazioni in materia fiscale) C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).

61 In primo luogo, come risulta dai punti 53 e 57 della presente sentenza, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale è diretta a consentire alle commissioni di ricorso indipendenti di garantire la celerità del trattamento dei ricorsi avverso le decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale e a salvaguardare l'efficacia del sistema giurisdizionale, affinché tali commissioni possano concentrarsi sui richiedenti che hanno un reale interesse all'esito dei loro ricorsi. Infatti, l'obbligo procedurale che impone ai richiedenti di comparire personalmente dinanzi a dette commissioni risulta idoneo a contribuire alla realizzazione di tali obiettivi. Pertanto, consentendo un trattamento più efficace delle domande presentate dai richiedenti che mantengono un interesse all'esito dei loro ricorsi, evitando al contempo l'esame nel merito di domande divenute prive di oggetto, esso partecipa al corretto svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale.

62 Riguardo, in secondo luogo, alla questione se tale normativa nazionale non ecceda quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti, risulta che, nel caso di specie, sarebbero ipotizzabili misure meno vincolanti, come la possibilità per i richiedenti che hanno proposto un ricorso di farsi rappresentare da un avvocato o da un'altra persona autorizzata a tal fine e, per dimostrare la loro presenza sul territorio greco, di comparire dinanzi a un commissariato di polizia o a un'altra autorità pubblica o giurisdizionale situata in prossimità del luogo in cui risiedono, analogamente a quanto previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, lettera b), della legge 4636/2019.

63 Certo, come il governo ellenico ha fatto valere nelle sue osservazioni scritte, l'obbligo procedurale di comparizione personale e le conseguenze che l'inosservanza di tale obbligo comporta sono chiaramente previste dalla legge nazionale. A tale riguardo, conformemente all'articolo 95, paragrafo 1, della legge 4636/2019, il richiedente che ha proposto un ricorso contro la decisione di rigetto della sua domanda di protezione internazionale è informato della data dell'udienza relativa all'esame del suo ricorso il giorno stesso della proposizione di quest'ultimo, nonché dell'obbligo di presentarsi personalmente a tale data dinanzi alla commissione di ricorso indipendente competente, fatta eccezione per i casi di forza maggiore o di ostacolo insormontabile che impediscano la sua comparizione, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, secondo comma, di detta legge, nei quali può essere avviato un procedimento che consente di sospendere l'obbligo di comparizione personale per

tutta la durata del caso di forza maggiore e di eliminare gli effetti giuridici della mancata comparizione.

64 Tuttavia, in terzo luogo, occorre ancora verificare se le norme procedurali stabilite dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non siano sproporzionate rispetto all'obiettivo di celerità nel trattamento delle domande di protezione internazionale, considerato l'impatto che esse possono produrre sull'esercizio da parte dei richiedenti del loro diritto ad un ricorso effettivo.

65 A tale riguardo, occorre osservare che, sebbene una norma nazionale che prevede il requisito procedurale della comparizione personale e, in caso di inosservanza di tale requisito, la presunzione di ritiro o di rinuncia implicita a un ricorso giurisdizionale possa essere giustificata per motivi di certezza del diritto e corretto svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale, tale norma non deve tuttavia essere in contrasto con la realizzazione di un esame adeguato ed esaustivo di tali domande. Risulta, infatti, dal considerando 18 della direttiva 2013/32 che una misura diretta ad accelerare la procedura d'esame delle domande di protezione internazionale istituita dalla normativa di uno Stato membro deve essere attuata fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato ed esaustivo di tali domande.

66 Orbene, nel caso di specie, come risulta dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio, l'obbligo per il richiedente di comparire personalmente dinanzi al giudice competente a statuire sul suo ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda siffatta, il cui unico scopo è di verificare la sua presenza sul territorio nazionale e non di essere ascoltato, impone un onere irragionevole ed eccessivo ai richiedenti protezione internazionale che non risiedono nella regione di Atene, quali il ricorrente nel procedimento principale, che è domiciliato a diverse centinaia di chilometri da questa città, poiché, a meno che non si trovino in una delle situazioni costitutive di una delle eccezioni previste dall'articolo 78, paragrafo 3, della legge 4636/2019, essi sono tenuti a recarsi ad Atene, ove si trovano le commissioni di ricorso indipendenti, al solo scopo di fare atto di presenza, senza tuttavia essere necessariamente ascoltati. A tale riguardo, il fatto che, in conformità all'articolo 95, paragrafo 1, della legge 4636/2019, i richiedenti siano informati in tempo utile dell'obbligo ad essi incombente di comparire personalmente dinanzi a tali commissioni non è idoneo a modificare tale constatazione.

67 Infatti, il carattere sproporzionato della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale discende, segnatamente, dalla conseguenza giuridica prevista da tale normativa in caso di inosservanza dell'obbligo di comparizione personale o in mancanza dell'invio di un certificato che dimostri l'esistenza di un caso di forza maggiore o di un ostacolo insormontabile, in quanto essa istituisce una presunzione assoluta di proposizione abusiva del ricorso, cosicché quest'ultimo deve essere respinto in quanto manifestamente infondato senza alcun esame nel merito. Come sottolineato dal giudice del rinvio, la mancanza di comparizione personale dinanzi al giudice competente a statuire sul ricorso può essere dovuta a motivi privi di rapporto con l'intenzione di impedire o di ritardare l'esecuzione di una decisione, anteriore o imminente, che disponga l'espulsione del richiedente o il suo allontanamento di altro tipo.

68 In tali circostanze, come l'avvocata generale ha sostanzialmente sottolineato ai paragrafi da 77 a 89 delle sue conclusioni, in circostanze in cui i richiedenti protezione internazionale devono recarsi nella capitale del Paese per comparire personalmente e non per essere ascoltati, sostenendo spese di trasporto, di residenza e di alloggio che possono essere rilevanti, una presunzione di proposizione abusiva del ricorso, che conduca al rigetto di quest'ultimo in quanto manifestamente infondato, senza prevedere altri mezzi con cui tale richiedente possa provare la propria presenza sul territorio

nazionale e senza fornirgli i mezzi materiali che gli consentano di rispettare l'obbligo di presenza fisica in udienza, può rendere l'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, eccessivamente difficile, e pregiudicare così il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito all'articolo 47 della Carta.

69 Considerato quanto esposto in precedenza, occorre rispondere alle questioni presentate dichiarando che l'articolo 46 della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro che, in caso di inosservanza da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi al giudice competente a statuire sul suo ricorso avverso la decisione di rigetto della sua domanda, obbligo il cui unico obiettivo è quello di verificare la sua presenza sul territorio nazionale e non di ascoltarlo, stabilisce una presunzione di proposizione abusiva di tale ricorso e prevede che quest'ultimo debba essere respinto in quanto manifestamente infondato.

Sulle spese

70 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 46 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,

dev'essere interpretato nel senso che:

esso osta a una normativa di uno Stato membro che, in caso di inosservanza da parte di un richiedente protezione internazionale dell'obbligo procedurale di comparire personalmente dinanzi al giudice competente a statuire sul suo ricorso avverso la decisione di rigetto della sua domanda, obbligo il cui unico obiettivo è quello di verificare la sua presenza sul territorio nazionale e non di ascoltarlo, stabilisce una presunzione di proposizione abusiva di tale ricorso e prevede che quest'ultimo debba essere respinto in quanto manifestamente infondato.