



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

31 gennaio 2013*

«Rinvio pregiudiziale — Regime europeo comune in materia di asilo — Domanda di un cittadino di un paese terzo volta ad ottenere lo status di rifugiato — Direttiva 2005/85/CE — Articolo 23 — Possibilità di applicare una procedura prioritaria per l'esame delle domande d'asilo — Procedimento nazionale che prevede una procedura prioritaria per l'esame delle domande presentate da persone appartenenti a una determinata categoria definita in base al criterio della cittadinanza o del paese d'origine — Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo — Articolo 39 di detta direttiva — Nozione di “giudice” ai sensi di tale articolo»

Nella causa C-175/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla High Court (Irlanda), con decisione dell'8 aprile 2011, pervenuta in cancelleria il 13 aprile 2011, nel procedimento

H. I. D.,

B. A.

contro

Refugee Applications Commissioner,

Refugee Appeals Tribunal,

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. A. Rosas (relatore), facente funzione di presidente della Seconda Sezione, dai sigg. E. Juhász, U. Löhmus, A. Arabadjiev e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento ed in seguito all'udienza del 13 giugno 2012,

* Lingua processuale: l'inglese.

considerate le osservazioni presentate:

- per H. I. D., da R. Boyle, SC, A. Lowry e G. O'Halloran, BL, su incarico di A. Bello Cortés, solicitor;
- per B. A., da R. Boyle, A. Lowry e G. O'Halloran, su incarico di B. Trayers, solicitor;
- per l'Irlanda, da E. Creedon, E. Burke, A. Flynn e D. O'Hagan, in qualità di agenti, assistiti da M. Collins, SC, e D. Conlan Smyth, barrister;
- per il governo ellenico, da M. Michelogiannaki e L. Kotroni, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e M. Wilderspin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 settembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 23 e 39 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 L 326, pag. 13, e – rettifica – GU 2006, L 236, pag. 36).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di controversie tra la sig.na D. ed il sig. A., cittadini nigeriani, da un lato, e il Refugee Applications Commissioner, il Refugee Appeals Tribunal, il Minister for Justice, Equality and Law Reform (in prosieguo: il «Minister»), l'Irlanda e l'Attorney General, dall'altro, in merito al rigetto da parte del Minister, nel contesto di una procedura prioritaria, della domanda presentata da tali cittadini per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Come risulta dal considerando 2 della direttiva 2005/85, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 prevedevano, segnatamente, l'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione, in ogni sua componente, 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); in prosieguo: la «Convenzione di Ginevra»], entrata in vigore il 22 aprile 1954. Tale Convenzione è stata completata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati, firmato a New York il 31 gennaio 1967, entrato a sua volta in vigore il 4 ottobre 1967, per garantire che nessuno sia nuovamente esposto a persecuzione, affermando in questo modo il principio di «non-refoulement» (non respingimento).
- 4 Ai sensi dei considerando 3 e 4 della direttiva 2005/85:

«(3) Le conclusioni di Tampere prevedono che il regime europeo comune in materia di asilo debba stabilire, a breve termine, norme comuni per procedure di asilo eque ed efficaci negli Stati membri e che, nel lungo periodo, le norme comunitarie debbano indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo nella Comunità europea.

- (4) Le norme minime di cui alla presente direttiva sulle procedure applicabili negli Stati membri per il riconoscimento o la revoca dello status di rifugiato costituiscono pertanto un primo passo in materia di procedure di asilo».
- 5 In forza del suo considerando 8, detta direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 6 Il considerando 11 della medesima direttiva così recita:
- «È nell'interesse, sia degli Stati membri sia dei richiedenti asilo, decidere quanto prima possibile in merito alle domande di asilo. L'organizzazione dell'esame delle domande di asilo dovrebbe essere lasciata alla discrezione degli Stati membri, di modo che possano scegliere, in base alle esigenze nazionali, di esaminare in via prioritaria talune domande, o accelerarne l'esame, conformemente alle norme stabilite nella presente direttiva».
- 7 La prima frase del considerando 13 della menzionata direttiva è del seguente tenore:
- «Ai fini di una corretta individuazione delle persone bisognose di protezione in quanto rifugiati a norma dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra, è opportuno che, fatte salve talune eccezioni, 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».
- 8 Il considerando 17 della direttiva 2005/85 così recita:
- «Criterio fondamentale per stabilire la fondatezza della domanda di asilo è la sicurezza del richiedente nel paese di origine. Se un paese terzo può essere considerato paese di origine sicuro, gli Stati membri dovrebbero poterlo designare paese sicuro e presumerne la sicurezza per uno specifico richiedente, a meno che quest'ultimo non adduca controindicazioni fondate».
- 9 Il considerando 27 di detta direttiva precisa quanto segue:
- «È un principio fondamentale del diritto comunitario che le decisioni relative a una domanda di asilo e alla revoca dello status di rifugiato siano soggette ad un rimedio effettivo dinanzi a un giudice a norma dell'articolo [267 TFUE]. L'effettività del rimedio, anche per quanto concerne l'esame degli elementi pertinenti, dipende dal sistema amministrativo e giudiziario di ciascuno Stato membro considerato nel suo complesso».
- 10 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2005/85, per tutti i procedimenti gli Stati membri designano un'autorità accertante che sarà competente per l'esame adeguato delle domande d'asilo a norma delle disposizioni di tale direttiva. Dall'articolo 2, lettera e), di quest'ultima risulta che per «autorità accertante» s'intende qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro, competente ad esaminare le domande d'asilo e a prendere una decisione di primo grado al riguardo, fatto salvo l'allegato I di detta direttiva.
- 11 L'esame effettuato da questa stessa autorità deve rispettare una serie di principi fondamentali e garanzie, elencati nel capo II della direttiva 2005/85, che racchiude gli articoli 6-22 di quest'ultima.

12 L'articolo 8, paragrafo 2, di detta direttiva così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell'autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono:

- a) che le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo individuale, obiettivo ed imparziale;
- b) che pervengano da varie fonti informazioni precise e aggiornate, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), circa la situazione generale esistente nel paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito;
- c) che il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati».

13 Inoltre, l'articolo 9, paragrafi 1 e 2, primo comma, della direttiva 2005/85 dispone che gli Stati membri provvedano affinché le decisioni sulle domande d'asilo siano comunicate per iscritto e affinché, qualora una domanda sia respinta, la decisione sia corredata di motivazioni de iure e de facto e i mezzi per impugnare una decisione negativa siano comunicati per iscritto.

14 Analogamente, in forza dell'articolo 10, paragrafo 1, di detta direttiva, i richiedenti asilo devono godere di alcune garanzie minime, come quelle di essere informati in una lingua che è ragionevole supporre essi possano capire, di ricevere l'assistenza di un interprete, di poter comunicare con l'UNHCR, di ricevere comunicazione della decisione adottata relativa alla loro domanda d'asilo entro un termine ragionevole o, ancora, di essere informati dell'esito della decisione adottata dall'autorità accertante. Inoltre, l'articolo 12, paragrafo 1, primo comma, della medesima direttiva, prevede che sia loro altresì concessa la facoltà di sostenere un colloquio personale sulla loro domanda d'asilo con una persona competente, prima che l'autorità accertante decida.

15 L'articolo 23 della direttiva 2005/85, intitolato «Procedure di esame», ai suoi paragrafi 1-3 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri esaminano le domande di asilo con procedura di esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II.

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

(...)

3. Gli Stati membri possono esaminare in via prioritaria o accelerare l'esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, anche qualora la domanda sia verosimilmente fondata o il richiedente abbia particolari bisogni».

16 Al suo paragrafo 4, l'articolo 23 di detta direttiva elenca quindici specifici motivi che giustificano l'applicazione di una procedura d'esame prioritaria o accelerata.

17 Detto paragrafo 4 dispone in particolare quanto segue:

«Gli Stati membri possono altresì prevedere che una procedura d'esame sia valutata in via prioritaria o accelerata conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, se:

(...)

- b) il richiedente chiaramente non può essere considerato rifugiato o non è a lui attribuibile la qualifica di rifugiato in uno Stato membro a norma della direttiva 2004/83/CE [del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12, e – rettifica – GU 2005, L 204, pag. 24)]; o
- c) la domanda di asilo è giudicata infondata:
 - i) poiché il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma degli articoli 29, 30 e 31;
o
 - ii) poiché il paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente, fatto salvo l'articolo 28, paragrafo 1; o(...).

- 18 L'articolo 39 della direttiva 2005/85, intitolato «Diritto a un mezzo di impugnazione efficace», prevede in particolare, al suo paragrafo 1, lettera a), che gli Stati membri dispongano che i richiedenti asilo abbiano diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice avverso le decisioni sulla loro domanda d'asilo.
- 19 L'allegato I della direttiva 2005/85 stabilisce che, nell'attuare le disposizioni di quest'ultima, l'Irlanda può considerare che per autorità accertante di cui all'articolo 2, lettera e), di tale direttiva s'intende l'Office of the Refugee Applications Commissioner (ufficio del commissario competente per le domande d'asilo; in prosieguo: l'«ORAC»), per quanto attiene all'esame volto a determinare se a un richiedente debba essere o meno attribuita la qualifica di rifugiato. Secondo il medesimo allegato, le decisioni di primo grado di cui a questa stessa disposizione comprendono le raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner in merito all'opportunità o meno di attribuire a un richiedente la qualifica di rifugiato.

Il diritto irlandese

- 20 La legislazione rilevante è costituita dalla legge del 1996 sui rifugiati (Refugee Act 1996), come modificata dall'articolo 11, paragrafo 1, della legge del 1999 sull'immigrazione (Immigration Act 1999), dall'articolo 9 della legge del 2000 sull'immigrazione clandestina [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000] e dall'articolo 7 della legge del 2003 sull'immigrazione (Immigration Act 2003) (in prosieguo: la «legge sui rifugiati»). Detta legge sui rifugiati contiene, in particolare, le norme procedurali relative alle domande d'asilo.

La procedura di esame di una domanda d'asilo in Irlanda

- 21 Dalla sentenza della High Court del 9 febbraio 2011, allegata alla decisione di rinvio, si evince che la procedura di esame di una domanda d'asilo si svolge secondo le modalità di seguito illustrate.
- 22 A norma dell'articolo 8 della legge sui rifugiati, la domanda d'asilo viene presentata al Refugee Applications Commissioner. L'articolo 11 di tale legge stabilisce che quest'ultimo, che è un membro dell'ORAC, ha il compito di conferire con il richiedente, di effettuare le indagini nonché di raccogliere le informazioni necessarie. In forza dell'articolo 13 della medesima legge, egli redige una relazione con la quale formula una raccomandazione positiva o negativa quanto all'attribuzione della qualifica di rifugiato al richiedente interessato e trasmette tale relazione al Minister.

- 23 A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, della legge sui rifugiati, se la raccomandazione del Refugee Applications Commissioner è positiva, il Minister è tenuto a riconoscere lo status di rifugiato al richiedente interessato. Qualora venga raccomandato di non concedere lo status di rifugiato al richiedente, quest'ultimo può, a norma dell'articolo 16 della legge in parola, impugnare la raccomandazione dinanzi al Refugee Appeals Tribunal.
- 24 L'appello dinanzi al Refugee Appeals Tribunal può comprendere una fase orale dinanzi ad un suo membro. A seguito di tale udienza, il Refugee Appeals Tribunal adotta una decisione che conferma o meno la raccomandazione del Refugee Applications Commissioner. Qualora esso accolga la domanda del richiedente e ritenga che la raccomandazione debba essere positiva, il Minister è tenuto, in conformità a detto articolo 17, paragrafo 1, a riconoscere lo status di rifugiato. In caso contrario, se il Refugee Appeals Tribunal conferma la raccomandazione negativa del Refugee Applications Commissioner, il Minister mantiene il potere discrezionale di decidere se riconoscere o meno il suddetto status.
- 25 Ai sensi dell'articolo 5 della legge del 2000 sull'immigrazione clandestina, i richiedenti asilo possono contestare la fondatezza delle raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner e delle decisioni del Refugee Appeals Tribunal dinanzi alla High Court, fatte salve le condizioni speciali applicabili ai procedimenti in materia di domande d'asilo. Conformemente a tale articolo 5, è possibile impugnare la decisione della High Court dinanzi alla Supreme Court solo se la High Court stessa ha pronunciato una sentenza che autorizza l'impugnazione («certificate of leave to appeal»).
- 26 Occorre altresì precisare che l'articolo 12 della legge sui rifugiati stabilisce che il Minister, quando lo ritenga necessario o opportuno, può dare istruzioni scritte al Refugee Applications Commissioner e/o al Refugee Appeals Tribunal chiedendo che entrambi o soltanto uno dei due, a seconda dei casi, esaminino in via prioritaria determinate categorie di domande. A norma di tale articolo 12, paragrafo 1, lettere b) ed e), detta priorità può essere concessa in funzione del paese d'origine o della residenza abituale dei richiedenti, o delle date in cui le domande d'asilo sono state presentate.
- 27 L'11 dicembre 2003 il Minister, sulla base dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere b) ed e), di detta legge, ha inviato al Refugee Applications Commissioner e al Refugee Appeals Tribunal istruzioni volte a dare priorità alle domande d'asilo presentate da cittadini nigeriani a partire dal 15 dicembre 2003 (in prosieguo: le «istruzioni ministeriali del 2003»).
- 28 L'Irlanda ha indicato nelle osservazioni scritte presentate alla Corte e ha ricordato in udienza che dette istruzioni ministeriali sono state in seguito revocate, a far data dal 1° marzo 2010, con lettere del 25 febbraio 2010 inviate all'ORAC ed al presidente del Refugee Appeals Tribunal.

Le disposizioni relative al Refugee Appeals Tribunal

- 29 L'articolo 15, paragrafo 1, della legge sui rifugiati istituisce un Tribunal, denominato «Refugee Appeals Tribunal», competente ad esaminare i ricorsi proposti in forza dell'articolo 16 di tale legge e a decidere in merito ad essi. Al suo paragrafo 2, il medesimo articolo 15 dispone che il «Tribunal è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni».
- 30 L'articolo 16 della medesima legge, intitolato «Ricorso dinanzi al Tribunal», così dispone:
- «1. Il richiedente può proporre ricorso, secondo le modalità vigenti, avverso una raccomandazione del Refugee Applications Commissioner ai sensi dell'articolo 13 (...)
 2. Il Tribunal può:
 - a) confermare una raccomandazione del Refugee Applications Commissioner; o

b) non confermare una raccomandazione del Refugee Applications Commissioner e raccomandare che sia riconosciuto al richiedente lo status di rifugiato.

(...)

2B Se

(...)

b) il Minister comunica al Tribunal di ritenere che il richiedente abbia violato i paragrafi 4, lettera a), 4A o 5 dell'articolo 9,

il Tribunal invia al richiedente un avviso, con il quale lo invita a manifestare per iscritto (...) la sua intenzione di confermare o meno il suo ricorso e, in difetto di comunicazione alcuna da parte del richiedente entro il termine precisato nell'avviso, il suo ricorso si considera ritirato.

(...)

3. In forza del presente articolo, il ricorso è proposto mediante avviso scritto entro il termine specificato all'articolo 13 (...), e l'avviso precisa i motivi del ricorso e (...) indica se il richiedente chieda la fissazione di un'udienza dinanzi al Tribunal per l'esame del suo ricorso.

(...)

5. Il Refugee Applications Commissioner fornisce al Tribunal copie di tutti i documenti, le relazioni o le dichiarazioni scritte che gli sono stati presentati ai sensi dell'articolo 11 nonché un'informativa scritta sulla natura e la provenienza di tutte le altre informazioni inerenti alla domanda di cui è venuto a conoscenza nel corso delle sue indagini.

(...)

8. Il Tribunal fornisce al richiedente interessato e al suo solicitor (se noto) nonché, previa richiesta, all'Alto Commissariato, copie di tutte le relazioni, le osservazioni, le dichiarazioni scritte o di qualunque altro documento che il Refugee Applications Commissioner gli ha comunicato, dei quali non è stata trasmessa copia al richiedente in precedenza, o, eventualmente, all'Alto Commissariato, conformemente all'articolo 11, paragrafo 6, nonché un'informativa scritta sulla natura e la provenienza di tutte le altre informazioni inerenti al ricorso, di cui il Tribunal ha avuto conoscenza nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi del presente articolo.

10. Il Tribunal, successivamente al ricevimento di un avviso di cui al paragrafo 3, fissa, se necessario, un'udienza per statuire su un ricorso proposto ai sensi del presente articolo.

11.

a) Per lo svolgimento di un'udienza (...) ai sensi del presente articolo, il Tribunal può:

- i) citare a comparire qualsiasi persona di cui esso richieda la testimonianza (...) e invitare la medesima a deporre e a produrre qualsiasi documento o elemento in suo possesso o che ha a disposizione (...)
- ii) invitare tale persona a produrre qualunque documento o elemento specificato in suo possesso o che ha a disposizione, o

iii) adottare qualsiasi altra ordinanza nell'ambito di un ricorso che ritenga opportuna ed appropriata.

- b) I sottoparagrafi i) e ii) della lettera a) non si applicano ad un documento o elemento relativo ad informazioni delle quali il Minister o il ministro degli affari esteri (Minister for Foreign Affairs), a seconda del caso, vieti la divulgazione (competenza che è ad esso conferita dalla presente legge), nell'interesse della sicurezza nazionale o della politica pubblica ("ordine pubblico").
- c) Il Tribunal autorizza il richiedente ed il Refugee Applications Commissioner o un funzionario abilitato a presenziare l'udienza e a dibattere le loro ragioni dinanzi al Tribunal personalmente o tramite un rappresentante legale o qualunque altra persona.(...)

16. Prima di pronunciarsi su un ricorso ai sensi del presente articolo, il Tribunal dovrà tenere conto di quanto segue:

- a) dell'avviso pertinente ai sensi del paragrafo 3;
- b) della relazione del Refugee Applications Commissioner ai sensi dell'articolo 13;
- c) di qualunque osservazione formulata dal Refugee Applications Commissioner o dall'Alto Commissariato al Tribunal;
- d) degli elementi di prova offerti e di qualunque dichiarazione formulata, eventualmente, in udienza, e
- e) di qualunque documento, dichiarazione scritta o altra informazione forniti al Refugee Applications Commissioner conformemente all'articolo 11.

(...)».

³¹ L'allegato II della legge del 1996 sui rifugiati stabilisce che il Refugee Appeals Tribunal è composto da un presidente e da membri ordinari che il Minister, di concerto con il Minister for Finance (Ministro delle Finanze), ritiene necessari per lo svolgimento rapido dei procedimenti proposti dinanzi a tale Tribunal, ciascuno dei quali deve avere acquisito, prima della sua nomina, almeno cinque anni di esperienza come barrister o come solicitor. I membri del Refugee Appeals Tribunal sono nominati dal Minister. Ciascun membro ordinario è nominato per un mandato di tre anni, secondo le modalità che, fatte salve le disposizioni del medesimo allegato, sono stabilite dal Minister al momento della nomina. Il presidente del Refugee Appeals Tribunal esercita le sue funzioni in forza di un contratto di servizio scritto, che contiene le condizioni che possono essere fissate di volta in volta dal Minister, di concerto con il Ministro delle Finanze. Ciascun membro ordinario riceve un compenso, le indennità e i rimborsi spese che possono essere stabiliti alle medesime condizioni.

³² All'articolo 7 del suddetto allegato II è altresì precisato che un membro ordinario del Refugee Appeals Tribunal può essere rimosso dalle sue funzioni dal Minister con provvedimento motivato.

Fatti dei procedimenti principali e questioni pregiudiziali

³³ Nei due procedimenti principali un cittadino nigeriano, entrato nel territorio irlandese nel corso dell'anno 2008, presentava una domanda d'asilo in Irlanda.

- 34 Nel procedimento riguardante la sig.na D. l'ORAC, con la sua relazione del 15 agosto 2008, respingeva la domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 13 della legge sui rifugiati. L'esame dell'impugnazione proposta dinanzi al Refugee Appeals Tribunal avverso tale rigetto veniva differito sino alla pronuncia della sentenza del giudice del rinvio nei procedimenti principali.
- 35 Nel procedimento riguardante il sig. A. l'ORAC, con la sua relazione del 25 agosto 2008, emetteva una raccomandazione negativa sulla domanda di tale cittadino nigeriano, che veniva confermata in appello dal Refugee Appeals Tribunal, con decisione del 25 novembre 2008.
- 36 La sig.na D. ed il sig. A. proponevano entrambi ricorso dinanzi alla High Court per ottenere l'annullamento delle istruzioni ministeriali del 2003 volte a dare priorità alle domande d'asilo presentate da cittadini nigeriani, nonché, rispettivamente, della relazione del Refugee Applications Commissioner del 15 agosto 2008 e della decisione del Refugee Appeals Tribunal del 25 novembre 2008.
- 37 A sostegno dei loro ricorsi dinanzi alla High Court, i ricorrenti deducevano due argomenti principali.
- 38 Con il loro primo argomento, i ricorrenti sostengono che le istruzioni ministeriali del 2003 sono illegittime per le seguenti ragioni. Sarebbero incompatibili con l'articolo 23, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2005/85, che conterrebbe un elenco esaustivo di casi in cui può essere applicata una procedura accelerata e non includerebbe l'esame in via prioritaria delle domande presentate da un gruppo di cittadini in base alla loro cittadinanza o l'esame accelerato delle medesime. Violerebbero inoltre il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza. Al riguardo, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno sostenuto di essere stati posti in una «condizione di svantaggio procedurale» rispetto agli altri richiedenti asilo provenienti da paesi terzi non sicuri, in quanto ai procedimenti prioritari sarebbero dedicati meno tempo e minori risorse, con il risultato che sarebbe prestata minore cura nel verificare se occorrono informazioni o indagini supplementari per l'esame delle domande e, di conseguenza, i ricorrenti avrebbero minori opportunità di fornire ulteriori informazioni.
- 39 Il loro secondo argomento verte sul fatto che la possibilità di proporre ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal avverso la relazione dell'ORAC contravverrebbe all'obbligo, di cui all'articolo 39 della direttiva 2005/85, di assicurare il «diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice».
- 40 A sostegno di tale asserzione, i ricorrenti sostengono che il Refugee Appeals Tribunal non è un «organo giurisdizionale» ai sensi dell'articolo 267 TFUE per i seguenti motivi.
- 41 In primo luogo, la giurisdizione di tale organo non sarebbe obbligatoria, perché la decisione dell'ORAC potrebbe anche essere riesaminata sotto il profilo della legittimità attraverso un ricorso giurisdizionale dinanzi alla High Court. In secondo luogo, una simile giurisdizione non sarebbe esercitata in contraddittorio con l'ORAC, dal momento che quest'ultimo non deve essere rappresentato nel procedimento di ricorso per difendere la propria decisione in primo grado. In terzo luogo, il Refugee Appeals Tribunal non sarebbe indipendente data l'esistenza di legami funzionali con l'ORAC ed il Minister nonché di taluni poteri di quest'ultimo.
- 42 Con la sentenza del 9 febbraio 2011, la High Court respingeva i due ricorsi dei quali era stata investita e non accoglieva le domande dei ricorrenti.
- 43 Per quanto riguarda il primo argomento dedotto da questi ultimi, la High Court considerava che gli aspetti organizzativi delle procedure d'asilo erano lasciati alla discrezione degli Stati membri, come previsto nel considerando 11 della direttiva 2005/85. L'articolo 23 della medesima sarebbe facoltativo, non esaustivo e non conterrebbe alcuna espressa limitazione quanto al tipo di domanda idonea ad

essere esaminata in via prioritaria. La High Court dichiarava pertanto che tale articolo 23 non imponeva agli Stati membri di accordare la priorità a simili procedimenti né escludeva che altri procedimenti fossero esaminati prioritariamente.

- 44 Quanto all'argomento vertente sulla discriminazione fondata sulla cittadinanza, la High Court dichiarava che la disparità di trattamento era soltanto di ordine amministrativo e non riguardava nel merito l'esame delle domande d'asilo, perché, nonostante fosse stato loro riservato un trattamento più rapido, le domande sarebbero state esaminate in conformità ai principi fondamentali ed alle garanzie applicabili a qualunque domanda d'asilo, ivi compresi gli obblighi di cui al capo II della direttiva 2005/85. Essa considerava che, sebbene i ricorrenti avessero sostenuto di essere stati posti in una «condizione di svantaggio procedurale» a motivo di un'abbreviazione dei termini di esame delle loro domande d'asilo, essi non avrebbero fatto valere alcuna particolare omissione, illegittimità o violazione di tali principi o garanzie nell'esame delle loro domande. Infine, la High Court rilevava che la differenza di organizzazione derivante dalle istruzioni ministeriali del 2003 era giustificata dal numero elevato di domande presentate da cittadini nigeriani, che rappresentavano il 39% del complesso delle domande del 2003, anno nel corso del quale erano state adottate le istruzioni ministeriali.
- 45 Per quanto riguarda l'asserzione dei ricorrenti vertente sull'assenza di un mezzo d'impugnazione efficace, la High Court considerava che l'ORAC costituiva l'«autorità accertante» di cui all'articolo 2, lettera e), della direttiva 2005/85, che la raccomandazione dell'ORAC di cui all'articolo 13 della legge sui rifugiati costituiva «la decisione di primo grado» sulla domanda d'asilo e che il ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal costituiva il mezzo d'impugnazione efficace di cui all'articolo 39 della medesima direttiva. Dato che tale ricorso riveste a tutti gli effetti la forma di un appello, su questioni sia di fatto sia di diritto, nell'ambito del quale il Refugee Appeals Tribunal può riesaminare la domanda, ammettere nuove testimonianze e procedere a inchieste supplementari, esso rispetterebbe le prescrizioni minime sancite da tale articolo 39.
- 46 La High Court dichiarava del pari che la legge obbliga il Refugee Appeals Tribunal ad essere indipendente e che le disposizioni che disciplinano la sua istituzione, il suo funzionamento e la sua organizzazione, nonché la nomina e la remunerazione dei suoi membri, non sono in sostanza diverse da quelle di altri giudici statutari che esercitano funzioni assimilabili e concludeva che esso è un «organo giurisdizionale».
- 47 La High Court veniva chiamata a pronunciarsi su una domanda proposta dai ricorrenti nei procedimenti principali, diretta ad ottenere l'autorizzazione ad impugnare la sua sentenza del 9 febbraio 2011 dinanzi alla Supreme Court. Infatti, simile impugnazione può essere proposta soltanto se la High Court lo autorizzi e attesti che la decisione implica una questione di diritto di interesse generale eccezionale e che è auspicabile, nell'interesse generale, che sia presentata impugnazione («certificate of leave to appeal»).
- 48 Date tali circostanze, la High Court decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se le disposizioni della direttiva (...) 2005/85 (...) o i principi generali di diritto dell'Unione (...) precludano a uno Stato membro di adottare misure amministrative le quali prevedano che una categoria di domande d'asilo, definita sulla base della nazionalità o del paese d'origine del richiedente asilo, sia valutata e decisa secondo il procedimento accelerato o in via prioritaria.
 - 2) Se l'articolo 39 [della] direttiva [2005/85], in combinato disposto con il considerando 27 della stessa e con l'articolo 267 TFUE, debba essere interpretato nel senso che il mezzo di impugnazione efficace ivi richiesto sia previsto dalla normativa nazionale quando la funzione di riesame o di ricorso rispetto alla decisione di prima istanza sulle domande è attribuita dalla legge a un ricorso dinanzi a un tribunale istituito da una legge e competente a emettere decisioni

vincolanti in favore del richiedente asilo su tutte le questioni di diritto o di fatto relative alla domanda, nonostante l'esistenza di meccanismi amministrativi e organizzativi che riguardano tutti o solo alcuni dei seguenti aspetti:

- il fatto che un ministro del governo conservi un potere discrezionale residuale di invertire una decisione negativa su una domanda d'asilo;
- l'esistenza di legami organizzativi o amministrativi tra gli organi responsabili della decisione di prima istanza e quelli responsabili della decisione sul ricorso;
- il fatto che i membri del tribunale con potere decisionale siano nominati dal Minister e svolgano le loro funzioni a tempo parziale per un periodo di tre anni e siano remunerati per ciascun singolo caso;
- il fatto che il Minister mantenga il potere di impartire ordini del genere specificato negli articoli 12, 16, [paragrafo 2B, lettera b)], e 16, paragrafo 11, della legge [sui rifugiati]».

49 Su domanda del giudice del rinvio, è stata valutata l'opportunità di sottoporre la presente causa al procedimento d'urgenza di cui all'articolo 104 ter del regolamento di procedura della Corte, nella sua versione applicabile all'epoca di tale domanda. Con decisione del 2 maggio 2011, adottata ai sensi del paragrafo 1, quarto comma, di detto articolo, sentito l'avvocato generale, è stato deciso di non accogliere tale domanda.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

50 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 23, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2005/85 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro applichi una procedura accelerata o prioritaria per l'esame di determinate categorie di domande d'asilo, definite in funzione del criterio della nazionalità o del paese d'origine del richiedente.

51 Al riguardo, la sig.na D. ed il sig. A. hanno osservato, in udienza, che l'esame di una domanda d'asilo mediante una procedura prioritaria o accelerata può essere disposto, in forza dell'articolo 23, paragrafo 3, di detta direttiva, soltanto quando la domanda sia fondata oppure sulla base di uno dei quindici motivi elencati al paragrafo 4 di tale articolo, quando risulti verosimile che essa sia infondata. Gli Stati membri non potrebbero pertanto sottoporre a simile procedura l'esame delle domande d'asilo sulla sola base del criterio della cittadinanza o del paese d'origine dei richiedenti.

52 I ricorrenti nei procedimenti principali ritengono inoltre che la scelta della procedura accelerata o prioritaria possa riguardare unicamente una singola domanda e non una categoria di domande. Essi ricordano, in particolare, che l'articolo 3 della Convenzione di Ginevra stabilisce che gli Stati contraenti applicheranno le disposizioni di tale Convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al paese d'origine. Essi ritengono pertanto che l'istituzione di una procedura accelerata o prioritaria per una categoria di persone definita sulla base di un simile criterio sia contraria al principio di non discriminazione per motivi di cittadinanza.

53 L'Irlanda deduce che l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2005/85 dovrebbe essere interpretato alla luce dell'articolo 23 nel suo complesso, nonché nell'ambito del contesto generale di tale direttiva, tenendo conto dei considerando della medesima, in particolare del considerando 11, che riconosce il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri in materia di organizzazione dell'esame delle domande d'asilo.

- 54 Tale disposizione non osterebbe a che l'Irlanda esamini in via prioritaria talune domande sulla base del criterio della cittadinanza dei richiedenti asilo. Infatti, essa non imporrebbe alcun vincolo o limitazione agli Stati membri per quanto riguarda l'istituzione di categorie di gruppi di richiedenti, purché il procedimento di esame si svolga in conformità ai principi fondamentali ed alle garanzie di cui al capo II di detta direttiva.
- 55 Secondo l'Irlanda, l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2005/85 non può essere interpretato isolatamente, senza tenere conto né del paragrafo 3 del medesimo articolo, in particolare, né del resto di tale direttiva, nel suo complesso. Tale conclusione risulterebbe, in primo luogo, dall'utilizzo in tale paragrafo 4 dell'avverbio «altresì», il quale intende illustrare la disposizione fondamentale di cui a detto paragrafo 3, e, in secondo luogo, dal fatto che detto paragrafo 4 contiene un elenco non esaustivo delle ipotesi in cui uno Stato membro è legittimato ad esaminare in via prioritaria o accelerata le domande d'asilo. Una simile interpretazione sarebbe peraltro accolta dall'UNHCR, il quale, in una relazione pubblicata nel mese di marzo 2010, ha ritenuto che, alla luce del testo dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2005/85, il lungo elenco dei motivi facoltativi di esame prioritario o accelerato di cui al paragrafo 4 di tale articolo sia predisposto a titolo «meramente illustrativo».
- 56 L'Irlanda deduce inoltre che la disparità di trattamento riservata ai cittadini di taluni paesi terzi è ininfluente rispetto ai diritti sostanziali conferiti dalla direttiva 2005/85. Dopo l'entrata in vigore delle istruzioni ministeriali del 2003, quindi, tutte le domande d'asilo, siano o meno prioritarie, sarebbero state esaminate in modo approfondito. La differenza tra domande prioritarie e non prioritarie interverrebbe nella fase dinanzi all'ORAC e riguarderebbe i termini relativi al calendario dei colloqui nonché alla redazione ed all'emissione delle relazioni previste dalla legge sui rifugiati. Qualunque richiedente, indipendentemente dal fatto che la sua domanda sia prioritaria o meno, beneficerebbe del diritto a un ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal e non esisterebbe alcuna disparità procedurale o di merito tra i ricorsi proposti dinanzi a quest'ultimo legata alla circostanza che le domande siano prioritarie o meno.
- 57 Per rispondere alla prima questione, si deve rilevare innanzitutto che, come indicano i considerando 3 e 4 nonché l'articolo 1 della direttiva 2005/85, obiettivo di quest'ultima è stabilire norme minime comuni per procedure d'asilo eque ed efficaci negli Stati membri.
- 58 La procedura per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato si basa, come risulta dal considerando 8 della direttiva 2005/85, sul rispetto dei diritti e dei principi fondamentali riconosciuti in particolare nella Carta. Le disposizioni di cui al capo II di tale direttiva stabiliscono i principi fondamentali e le garanzie conformemente ai quali, in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della medesima, gli Stati membri devono trattare ogni domanda d'asilo nell'ambito di una procedura d'esame.
- 59 L'articolo 23, paragrafo 2, di detta direttiva dispone che gli Stati membri provvedano affinché siffatta procedura sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo.
- 60 L'interesse connesso alla rapidità dell'esame delle domande d'asilo, come risulta dal considerando 11 della medesima direttiva, è condiviso sia dagli Stati membri sia dai richiedenti asilo.
- 61 In tale contesto, l'articolo 23, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2005/85 conferisce agli Stati membri la possibilità di applicare una procedura prioritaria o accelerata alle domande d'asilo.
- 62 Detta possibilità per gli Stati membri di prevedere l'esame prioritario di una domanda d'asilo dev'essere interpretata alla luce della discrezionalità di cui godono gli Stati membri quanto all'organizzazione dell'esame di simili domande.

- 63 Al punto 29 della sentenza del 28 luglio 2011, *Samba Diouf* (C-69/10, Racc. pag. I-7151), la Corte ha già avuto modo di sottolineare che gli Stati membri dispongono sotto vari profili di una certa discrezionalità per l'attuazione delle disposizioni della direttiva 2005/85, tenendo conto delle specificità del loro diritto nazionale.
- 64 In sede di elaborazione della direttiva 2005/85, il legislatore dell'Unione ha osservato che gli Stati membri dispongono di discrezionalità nell'attuare il procedimento di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato. Al punto 2 della sua proposta di direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato [COM(2000) 578 def.], la Commissione europea ha quindi precisato che nessuna norma per l'attuazione di procedure eque ed efficaci pregiudica in alcun caso il potere discrezionale degli Stati membri di considerare con priorità taluni casi in funzione delle loro politiche nazionali.
- 65 Questa stessa intenzione del legislatore dell'Unione di lasciare agli Stati membri un'ampia discrezionalità si rinviene nel testo stesso della direttiva 2005/85, in particolare nella formulazione del considerando 11 e dell'articolo 23 della medesima, dedicato alle procedure d'esame.
- 66 Il considerando 11 della direttiva 2005/85 enuncia così, nella sua seconda frase, che l'organizzazione dell'esame delle domande d'asilo è lasciata alla discrezione degli Stati membri, i quali possono, in base alle esigenze nazionali, esaminare in via prioritaria talune domande o accelerarne il trattamento, conformemente alle norme stabilite da tale direttiva.
- 67 Il testo dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2005/85 rivela la medesima intenzione. In forza di tale disposizione, gli Stati membri «possono» esaminare in via prioritaria una domanda o accelerarne l'esame, «anche» qualora tale domanda sia verosimilmente fondata o il richiedente abbia particolari bisogni.
- 68 Come sostiene la Commissione, i termini impiegati, ovvero una «domanda» («any examination»), indicano che la possibilità concessa agli Stati membri di considerare con priorità talune domande d'asilo o di accelerarne l'esame non può essere limitata alle ipotesi elencate in detto articolo 23, paragrafo 3. Il ricorso all'espressione «anche qualora» in tale disposizione implica che una simile procedura può essere riservata sia alle domande fondate sia a quelle che non lo sono.
- 69 Analogamente, in forza dell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2005/85, gli Stati membri «possono» applicare la procedura prioritaria o accelerata sulla base di uno dei quindici motivi specifici che giustificano il ricorso a tale procedura.
- 70 Come dedotto dall'Irlanda e dal governo ellenico, risulta dal testo dei paragrafi 3 e 4 di detto articolo 23 che l'elenco delle domande che possono essere esaminate in via prioritaria o accelerata è indicativo e non esaustivo. Gli Stati membri possono pertanto decidere di esaminare prioritariamente o con una procedura accelerata domande che non rientrano in alcuna delle categorie elencate in tale paragrafo 4, purché rispettino i principi fondamentali e le garanzie di cui al capo II della direttiva 2005/85.
- 71 Quanto al principio di non discriminazione invocato dai ricorrenti nei procedimenti principali, si deve rilevare che, in materia di asilo e, segnatamente, nel sistema istituito dalla direttiva 2005/85, il paese d'origine e, di conseguenza, la cittadinanza del richiedente rivestono un ruolo decisivo, come si evince sia dal considerando 17 sia dall'articolo 8 di tale direttiva. Risulta infatti dall'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), di quest'ultima che il paese d'origine del richiedente influisce sulla decisione dell'autorità accertante, dato che quest'ultima deve informarsi circa la situazione generale esistente in tale paese per determinare l'esistenza o meno di un pericolo per il richiedente asilo e, eventualmente, della necessità di protezione internazionale per quest'ultimo.

- 72 Come risulta inoltre dal considerando 17 della direttiva 2005/85, il legislatore dell'Unione ha introdotto la nozione di «paese di origine sicuro», in base alla quale, se un paese terzo può essere considerato tale, gli Stati membri dovrebbero poterlo designare paese sicuro e presumerne la sicurezza per uno specifico richiedente. All'articolo 23, paragrafo 4, lettera c), di tale direttiva, esso ha del pari stabilito che gli Stati membri possono decidere di prevedere che una procedura d'esame sia prioritaria o accelerata quando la domanda d'asilo è giudicata infondata in virtù del fatto che il richiedente proviene da un paese d'origine sicuro ai sensi della medesima direttiva.
- 73 Ne deriva, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, che la cittadinanza del richiedente asilo è un elemento che può essere preso in considerazione per giustificare il trattamento prioritario o accelerato di una domanda d'asilo.
- 74 Si deve tuttavia precisare che, per evitare una discriminazione tra i richiedenti asilo di uno specifico paese terzo le cui domande sarebbero esaminate in via prioritaria e i cittadini di altri paesi terzi le cui domande sarebbero esaminate secondo la procedura ordinaria, tale procedura prioritaria non deve privare i richiedenti della prima categoria delle garanzie richieste dall'articolo 23 della direttiva 2005/85, le quali si applicano a qualunque forma procedurale.
- 75 Così, l'istituzione di una procedura prioritaria come quella oggetto dei procedimenti principali deve pienamente consentire l'esercizio dei diritti che la direttiva in parola conferisce ai richiedenti asilo con cittadinanza nigeriana. Questi ultimi, in particolare, devono poter beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande, permettendo così all'autorità accertante di compiere un esame equo e completo di tali domande nonché di garantire che i richiedenti non siano esposti a pericoli nel loro paese d'origine.
- 76 Nella decisione di rinvio, la High Court ha ricordato che i ricorrenti nei procedimenti principali non avevano invocato dinanzi ad essa alcun elemento idoneo a dimostrare che l'esame prioritario richiesto dalle istruzioni ministeriali del 2003 sarebbe stato all'origine di una violazione dei principi fondamentali e delle garanzie di cui al capo II della direttiva 2005/85 e, nella sentenza nel merito del 9 febbraio 2011, essa ha dichiarato che le domande della sig.na D. e del sig. A. erano state esaminate conformemente a tali principi fondamentali e a dette garanzie.
- 77 Da quanto precede risulta che l'articolo 23, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2005/85 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro applichi una procedura prioritaria o accelerata, nel rispetto dei principi fondamentali e delle garanzie di cui al capo II della medesima direttiva, per l'esame di determinate categorie di domande d'asilo definite in funzione del criterio della cittadinanza o del paese d'origine del richiedente.

Sulla seconda questione

- 78 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 39 della direttiva 2005/85 debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale in materia d'asilo come quella oggetto dei procedimenti principali, che istituisce un sistema relativo alla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato con caratteristiche amministrative o organizzative differenti.
- 79 Il giudice del rinvio intende accertare, in particolare, se una normativa come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che prevede l'impugnazione delle decisioni dell'autorità accertante dinanzi al Refugee Appeals Tribunal, del quale i richiedenti nei procedimenti principali contestano la qualità di organo giurisdizionale indipendente, assicuri il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace come sancito dall'articolo 39 della direttiva 2005/85.

- 80 L'articolo 39, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché i richiedenti asilo abbiano diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice avverso una decisione sulla loro domanda d'asilo. Il principio della tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, è sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, Racc. pag. I-13849, punti 29 e 31, nonché *Samba Diouf*, cit., punto 49).
- 81 Nella prima frase del considerando 27 della direttiva 2005/85 si precisa che, conformemente a un principio fondamentale del diritto dell'Unione, le decisioni relative a una domanda d'asilo e alla revoca dello status di rifugiato devono poter essere soggette ad un rimedio effettivo dinanzi ad un organo giurisdizionale a norma dell'articolo 267 TFUE.
- 82 I ricorrenti nei procedimenti principali sostengono, in particolare, che il Refugee Appeals Tribunal non sia un «organo giurisdizionale» ai sensi di detto articolo.
- 83 Al riguardo va rammentato che, ai sensi di una giurisprudenza costante della Corte, per valutare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di un «organo giurisdizionale» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v. sentenze del 31 maggio 2005, *Syfait e a.*, C-53/03, Racc. pag. I-4609, punto 29; del 22 dicembre 2010, *RTL Belgium*, C-517/09, Racc. pag. I-14093, punto 36, nonché del 14 giugno 2011, *Miles e a.*, C-196/09, Racc. pag. I-5105, punto 37).
- 84 Alla luce delle osservazioni presentate alla Corte sia dai ricorrenti nei procedimenti principali sia dagli Stati membri e dalle istituzioni, è pacifico che il Refugee Appeals Tribunal soddisfa i criteri relativi all'origine legale, al carattere permanente e all'applicazione di norme giuridiche.
- 85 I ricorrenti nei procedimenti principali contestano invece che detto Tribunal presenti il carattere di giurisdizione obbligatoria, che il procedimento dinanzi ad esso abbia natura contraddittoria e che esso sia indipendente.
- 86 Al riguardo si deve in primo luogo constatare che, a norma degli articoli 15 e 16, paragrafo 1, della legge sui rifugiati, il Refugee Appeals Tribunal è il tribunale competente a esaminare e a decidere sui ricorsi proposti avverso le raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner, le quali costituiscono le decisioni adottate in primo grado sulle domande d'asilo ai sensi dell'allegato I, secondo trattino, della direttiva 2005/85.
- 87 Inoltre, nel caso in cui il ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal sia accolto, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, di detta legge, il Minister è tenuto a riconoscere lo status di rifugiato. È soltanto qualora il Refugee Appeals Tribunal non accolga il ricorso del richiedente asilo che lo status di rifugiato può essere comunque riconosciuto al medesimo dal Minister. Quest'ultimo non dispone quindi di discrezionalità allorché il Refugee Appeals Tribunal ha adottato una decisione favorevole al richiedente asilo. Le decisioni positive del Refugee Appeals Tribunal hanno, in tal senso, forza obbligatoria e vincolano le autorità statali.
- 88 In secondo luogo, va ricordato che il requisito del procedimento in contraddittorio non è un criterio assoluto (v. sentenza del 17 settembre 1997, *Dorsch Consult*, C-54/96, Racc. pag. I-4961, punto 31).
- 89 Al riguardo, la partecipazione dell'ORAC in quanto parte nell'ambito del procedimento di ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal, per sostenere la decisione adottata in primo grado, non è necessaria.

- 90 Di contro, va osservato che l'articolo 16, paragrafo 5, della legge sui rifugiati impone al Refugee Applications Commissioner di fornire al Refugee Appeals Tribunal copie di tutti i documenti, le relazioni e le dichiarazioni scritte che gli sono state presentate ai sensi dell'articolo 11 della legge in parola, oltre ad un'informativa scritta sulla natura e sulla provenienza di tutte le altre informazioni inerenti alla domanda di cui è venuto a conoscenza nel corso delle sue indagini. In conformità del paragrafo 8 dello stesso articolo 16, il Refugee Appeals Tribunal fornisce queste stesse copie al richiedente e al suo solicitor, nonché, previa richiesta, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.
- 91 Inoltre, in forza dell'articolo 16, paragrafi 10 e 11, lettere a) e c), della legge sui rifugiati, il Refugee Appeals Tribunal può anche fissare un'udienza nel corso della quale può chiamare a comparire tutte le persone di cui sia stata richiesta la testimonianza e ascoltare sia il richiedente sia il Refugee Applications Commissioner perorare la loro causa personalmente o a mezzo di un rappresentante legale. Ciascuna delle parti può quindi avere l'opportunità di far conoscere al Refugee Appeals Tribunal tutte le informazioni necessarie all'accoglimento della domanda d'asilo o alla difesa.
- 92 Inoltre, detto articolo 16, al suo paragrafo 16, stabilisce che il Refugee Appeals Tribunal, prima di pronunciarsi sull'impugnazione, deve valutare, in particolare, la relazione del Refugee Applications Commissioner, tutte le osservazioni formulate da quest'ultimo o dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, gli elementi di prova prodotti nonché tutte le dichiarazioni rese in udienza e tutti i documenti, le dichiarazioni scritte o le altre informazioni che sono state fornite al Refugee Applications Commissioner.
- 93 Ne risulta che il Refugee Appeals Tribunal dispone di un ampio potere di sindacato, poiché conosce delle questioni sia di diritto sia di fatto e statuisce alla luce di tutti gli elementi di prova che gli sono sottoposti e in relazione ai quali gode di un potere discrezionale.
- 94 In terzo luogo, i ricorrenti nei procedimenti principali negano l'indipendenza del Refugee Appeals Tribunal, dato che sussistono legami, dal punto di vista organizzativo, tra quest'ultimo, l'ORAC e il Minister e i suoi membri sono esposti a pressioni esterne. In particolare, le norme relative alla nomina, alla durata delle funzioni e alla revoca dei suoi membri nonché altri aspetti del mandato di questi ultimi priverebbero il Tribunal della sua indipendenza.
- 95 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica innanzitutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso (sentenze del 30 maggio 2002, Schmid, C-516/99, Racc. pag. I-4573, punto 36, e RTL Belgium, cit., punto 38).
- 96 Riguardo a tale nozione si possono distinguere due aspetti. Il primo aspetto, avente carattere esterno, presuppone che l'organo sia tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a mettere a repentaglio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda le controversie loro sottoposte (sentenze del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, Racc. pag. I-8613, punti 50 e 51, nonché RTL Belgium, cit., punto 39). Il secondo aspetto, avente carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima (citare sentenze Wilson, punto 52, e RTL Belgium, punto 40).
- 97 La Corte ha altresì avuto modo di precisare che tali garanzie di indipendenza e di imparzialità implicano l'esistenza di disposizioni, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricsuzione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti. A tale riguardo, per considerare soddisfatta la condizione relativa all'indipendenza

dell'organo di rinvio, la giurisprudenza esige, in particolare, che i casi di revoca dei membri di tale organo siano determinati da espresse disposizioni di legge (v. ordinanza del 14 maggio 2008, Pilato, C-109/07, Racc. pag. I-3503, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

- 98 Nel caso di specie, l'articolo 15, paragrafo 2, della legge sui rifugiati stabilisce che il Refugee Appeals Tribunal è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni. Inoltre, se è vero che il Minister mantiene un potere discrezionale residuale di riconoscere lo status di rifugiato nonostante una decisione negativa pronunciata su una domanda d'asilo, si deve rilevare tuttavia che, quando il Refugee Appeals Tribunal si pronuncia in senso favorevole al richiedente asilo, il Minister è vincolato alla decisione di tale Tribunal e non è quindi legittimato a sindacarla.
- 99 Quanto alle norme in materia di nomina dei membri del Refugee Appeals Tribunal, esse non sono tali da mettere in discussione l'indipendenza di tale Tribunal. I membri di quest'ultimo, infatti, sono nominati per un mandato definito tra le persone che hanno almeno cinque anni di esperienza come barrister o solicitor, mentre il fatto che tale nomina sia effettuata dal Minister non differisce sostanzialmente dalla prassi di numerosi altri Stati membri.
- 100 Quanto alla questione della revoca dei membri del Refugee Appeals Tribunal, risulta dall'articolo 7 dell'allegato II della legge sui rifugiati che i membri ordinari di tale tribunale possono essere rimossi dalle loro funzioni dal Minister e la decisione di quest'ultimo deve precisare i motivi di tale revoca.
- 101 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 88 delle sue conclusioni, i casi nei quali i membri del Refugee Appeals Tribunal possono essere rimossi dalle loro funzioni non sono determinati con precisione dalla legge sui rifugiati. D'altro canto, non è neppure precisato se la decisione relativa alla revoca di un membro del Refugee Appeals Tribunal possa costituire oggetto di sindacato giurisdizionale.
- 102 Tuttavia, come stabilito nella seconda frase del considerando 27 della direttiva 2005/85, l'effettività del rimedio, per quanto concerne l'esame degli elementi pertinenti, dipende dal sistema amministrativo e giudiziario di ciascuno Stato membro considerato nel suo complesso. Occorre pertanto considerare nel suo insieme il sistema irlandese di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato, per valutare se esso sia in grado di garantire il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace come previsto dall'articolo 39 di tale direttiva.
- 103 Nel caso di specie, in conformità dell'articolo 5 della legge del 2000 sull'immigrazione clandestina, i richiedenti asilo possono anche contestare la validità delle raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner e delle decisioni del Refugee Appeals Tribunal dinanzi alla High Court, le cui sentenze possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Supreme Court. L'esistenza di tali mezzi di ricorso sembra, di per sé, idonea a preservare il Refugee Appeals Tribunal da eventuali tentazioni di accondiscendere ad interventi o pressioni esterne che potrebbero compromettere l'indipendenza dei suoi membri.
- 104 Date tali considerazioni, si deve concludere che il criterio dell'indipendenza è soddisfatto dal sistema irlandese di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato e, pertanto, che tale sistema rispetta il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace.
- 105 Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 39 della direttiva 2005/85 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto dei procedimenti principali, in forza della quale un richiedente asilo può o proporre ricorso avverso la decisione dell'autorità accertante dinanzi ad un organo giurisdizionale quale il Refugee Appeals Tribunal ed impugnare la decisione di quest'ultimo dinanzi ad un giudice di grado superiore quale la High Court, oppure contestare la validità della decisione di questa stessa autorità dinanzi alla High Court, le cui sentenze possono essere impuginate dinanzi alla Supreme Court.

Sulle spese

¹⁰⁶ Nei confronti delle parti nei procedimenti principali 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 (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 23, paragrafi 3 e 4, 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, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro applichi una procedura prioritaria o accelerata, nel rispetto dei principi fondamentali e delle garanzie di cui al capo II della medesima direttiva, per l'esame di determinate categorie di domande d'asilo, definite in funzione del criterio della cittadinanza o del paese d'origine del richiedente.**
- 2) **L'articolo 39 della direttiva 2005/85 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto dei procedimenti principali, in forza della quale un richiedente asilo può o proporre ricorso avverso la decisione dell'autorità accertante dinanzi ad un organo giurisdizionale quale il Refugee Appeals Tribunal (Irlanda) ed impugnare la decisione di quest'ultimo dinanzi ad un giudice di grado superiore quale la High Court (Irlanda), oppure contestare la validità della decisione di questa stessa autorità dinanzi alla High Court, le cui sentenze possono essere impuginate dinanzi alla Supreme Court (Irlanda).**

Firme