



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2022:951

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

1° dicembre 2022 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Diritti fondamentali – Diritto a un ricorso effettivo – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Politica di asilo – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 11, paragrafo 1, articolo 23, paragrafo 1, e articolo 46, paragrafi 1 e 3 – Accesso alle informazioni contenute nel fascicolo del richiedente – Integralità del fascicolo – Metadati – Comunicazione di detto fascicolo sotto forma di file elettronici individuali non strutturati – Informazione scritta – Copia digitalizzata della decisione munita di firma autografa – Tenuta del fascicolo elettronico senza archiviazione del fascicolo cartaceo»

Nella causa C-564/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunale amministrativo di Wiesbaden, Germania), con decisione del 3 settembre 2021, pervenuta in cancelleria il 14 settembre 2021, nel procedimento

BU

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da D. Gratsias (relatore), presidente di sezione, I. Jarukaitis e Z. Csehi, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per BU, da J. Leuschner, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, da J. Möller e A. Hoesch, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér e R. Kissné Berta, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da F. Erlbacher e L. Grønfeldt, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, dell'articolo 23, paragrafo 1, dell'articolo 45, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 46, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 60), nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra BU, richiedente asilo, e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), rappresentata dal Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati, Germania; in prosieguo: il «BAMF»), in merito al rigetto della domanda di protezione internazionale del ricorrente nel procedimento principale, nell'ambito della quale il rappresentante di quest'ultimo ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori, volta alla comunicazione del suo fascicolo amministrativo completo, presentato nella forma di un file unico in formato PDF (*Portable Document Format*) e con una numerazione continua delle pagine.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dei considerando 25 e 50 della direttiva 2013/32:

«(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 [*Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite*, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)], completata dal protocollo relativo allo status dei rifugiati, concluso a New York il 31 gennaio 1967,] 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 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.

(...)

(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».

4 L'articolo 11 di tale direttiva, intitolato «Criteri applicabili alle decisioni dell'autorità accertante», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni sulle domande di protezione internazionale siano comunicate per iscritto».

5 L'articolo 23 di detta direttiva, intitolato «Ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali», al paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, che assiste o rappresenta un richiedente a norma del diritto nazionale, abbia accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente sulla cui base è o sarà presa una decisione».

6 L'articolo 45 della medesima direttiva, intitolato «Norme procedurali», al paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché, quando l'autorità competente prevede di revocare la protezione internazionale a un cittadino di un paese terzo o a un apolide a norma degli articoli 14 o 19 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)], l'interessato goda delle seguenti garanzie:

a) sia informato per iscritto che l'autorità competente procede al riesame della sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale e dei motivi del riesame; (...)

(...))».

7 L'articolo 46 della direttiva 2013/32, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», ai paragrafi 1 e 3 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;

(...)

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».

Diritto tedesco

Legge sul diritto di asilo

8 L'articolo 31 dell'Asylgesetz (legge sul diritto di asilo), del 26 giugno 1992 (BGBl. 1992 I, pag. 1126), come pubblicata il 2 settembre 2008 (BGBl. 2008 I, pag. 1798), nella versione applicabile alla controversia principale, intitolato «Decisione dell'Ufficio federale sulle domande d'asilo», al paragrafo 1 così dispone:

«La decisione dell'Ufficio federale viene comunicata per iscritto. I motivi della decisione sono specificati per iscritto. Le decisioni soggette a impugnazione sono notificate senza indugio alle parti interessate. (...)».

Codice del processo amministrativo

9 L'articolo 99 del Verwaltungsgerichtsordnung (codice di giustizia amministrativa), del 21 gennaio 1960 (BGBl. 1960 I, pag. 17), nella versione applicabile al procedimento principale, al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Le autorità sono tenute a produrre gli atti e i fascicoli, a trasmettere i documenti elettronici e a fornire informazioni. Se la diffusione del contenuto dei suddetti documenti, fascicoli, documenti elettronici o informazioni può ledere gli interessi federali o di un Land o se i fatti devono essere mantenuti segreti in forza di una legge o in considerazione della loro natura, la competente autorità superiore di controllo può negare l'esibizione di documenti o di fascicoli, la trasmissione di detti documenti elettronici e la produzione di dette informazioni».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

10 Il ricorrente nel procedimento principale ha presentato una domanda di protezione internazionale che è stata respinta dal BAMF con la decisione del 18 dicembre 2019 (in prosieguo: la «decisione del 18 dicembre 2019»). Tale decisione è fondata, in particolare, sul parere di un agente del BAMF incaricato di questioni specifiche del paese di cui BU è cittadino. Il contenuto di tale parere è stato ripreso sotto forma di citazione nell'esposizione dei fatti contenuta in detta decisione.

11 Conformemente alla prassi amministrativa del BAMF, l'agente che ha statuito sulla domanda di protezione internazionale del ricorrente nel procedimento principale ha apposto la propria firma autografa sulla decisione del 18 dicembre 2019, ha digitalizzato tale decisione e ha salvato il documento derivante dalla digitalizzazione di detta decisione nel fascicolo amministrativo elettronico dell'interessato. Il ricorrente nella causa principale ha ricevuto una stampa di tale documento. Per contro, l'originale della stessa decisione è stato distrutto dopo la sua digitalizzazione.

12 Il ricorrente nel procedimento principale ha adito il giudice del rinvio con un ricorso avverso la decisione del 18 dicembre 2019.

13 Nel corso del procedimento giurisdizionale principale, il BAMF ha risposto producendo il fascicolo elettronico del ricorrente nel procedimento principale, completato da tale parere, sotto forma di diversi documenti distinti in formato PDF nonché di un insieme di dati strutturali in formato XML (*Extensible Markup Language*), che richiedono l'uso di un software adeguato al fine di riprodurre la struttura iniziale del fascicolo, quale si presenta per il BAMF. Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che i giudici nazionali interessati detengono un siffatto software e che quest'ultimo è pubblicamente accessibile e può essere scaricato gratuitamente on line da altre persone, compresi i rappresentanti dei richiedenti. Tuttavia, anche in caso di utilizzo di tale software, il fascicolo è privo di una numerazione continua delle pagine.

14 Il rappresentante del ricorrente nel procedimento principale ha chiesto al BAMF di trasmettergli il suo fascicolo amministrativo completo, presentato sotto forma di file unico in formato PDF e contenente una numerazione continua delle pagine. A seguito del rigetto di tale domanda, egli ha presentato al giudice del rinvio una domanda di provvedimenti provvisori al riguardo.

15 Il BAMF fa valere, a tal riguardo, che un fascicolo non deve essere obbligatoriamente trasferito alle persone interessate nello stesso formato in cui esso si presenta dinanzi ad esso. Esso sostiene che la messa a disposizione del contenuto dei fascicoli ai sensi del diritto dell'Unione può essere effettuata anche concedendo al richiedente l'accesso per consultazione. Peraltro, sarebbe ragionevole esigere che un rappresentante del richiedente scarichi gratuitamente un software. Inoltre, una numerazione continua delle pagine osterebbe all'efficacia di uno scambio digitale strutturato dei fascicoli.

16 Da un lato, il giudice del rinvio ritiene fondata la domanda del rappresentante del ricorrente nel procedimento principale, dal momento che il fascicolo elettronico di quest'ultimo non è né accessibile né prodotto integralmente, in applicazione dell'articolo 99, paragrafo 1, del codice di giustizia amministrativa.

17 A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che la corretta gestione dei fascicoli da parte dell'amministrazione sia essenziale per garantire la trasparenza dell'azione pubblica e la possibilità di controllare quest'ultima, affinché sia soddisfatto l'obbligo di rendere conto che incombe a uno Stato di diritto democratico. Tale obbligo implica, a suo avviso, che una traccia documentale obiettiva di tutti gli eventi pertinenti essenziali componenti il processo amministrativo sia conservata, al fine, in particolare, di consentire il controllo del potere esecutivo da parte del giudice amministrativo. Esso osserva che il legislatore ha preso le mosse dal principio secondo il quale l'amministrazione rispettava la legge e, di conseguenza, non ha offerto a tale giudice la possibilità di costringere quest'ultima a produrre fascicoli amministrativi. L'amministrazione interessata dovrebbe pertanto, in forza dei principi dello Stato di diritto e dell'equo processo, adempiere prontamente l'obbligo di comunicare tali fascicoli nella loro integralità, quali sono a disposizione di detta amministrazione, a tutte le parti di un procedimento. Solo in una fattispecie del genere sarebbero soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 23 della direttiva 2013/32.

18 Orbene, la parte stampata del fascicolo amministrativo elettronico gestito dal BAMF, che è stata comunicata al giudice del rinvio, non comprenderebbe l'intero contenuto di tale fascicolo. Infatti, il giudice del rinvio ritiene indispensabile che siano comunicati, nell'ambito dell'accesso al fascicolo, anche i metadati di quest'ultimo, quali l'accesso al fascicolo, le inserzioni e cancellazioni dei documenti, la cronologia del fascicolo, dei legami con altri procedimenti riguardanti il richiedente o i suoi familiari, che non sarebbero accessibili al giudice né al rappresentante del richiedente.

19 In definitiva, il giudice del rinvio ritiene che il rappresentante del ricorrente e il giudice competente debbano poter accedere on line all'intero fascicolo amministrativo dell'interessato, così come esso è in possesso dell'amministrazione. Solo a tale condizione sarebbero rispettati il requisito di cui all'articolo 23 della direttiva 2013/32, secondo cui il rappresentante del richiedente asilo deve avere accesso alle «informazioni contenute nella pratica del richiedente» e il principio del diritto a un equo processo.

20 D'altra parte, il giudice del rinvio rileva che non sono gli originali degli atti amministrativi interessati ad essere comunicati. Infatti, secondo la prassi amministrativa del BAMF, tali originali, recanti la firma dell'autore della decisione di cui trattasi, devono essere anzitutto digitalizzati e successivamente distrutti, di modo che sussiste soltanto, in definitiva, una copia elettronica degli stessi.

21 Orbene, il giudice del rinvio ritiene che il requisito di cui all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, secondo cui una decisione relativa a una domanda di asilo deve essere comunicata per iscritto impliciti, in linea di principio, la firma autografa dell'autore di tale decisione. Esso rileva che una siffatta interpretazione corrisponde alla definizione della nozione di «forma scritta» di cui all'articolo 126 del Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (codice civile) e che, nella sentenza del 28 maggio 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Commissione (C-309/19 P, EU:C:2020:401), la Corte ha altresì dichiarato che una firma scannerizzata non costituiva una firma in originale. Inoltre, esso osserva che il BAMF non ha fatto ricorso alla firma elettronica che potrebbe consentire di soddisfare l'obbligo di firma, come risulta dall'articolo 25 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GU 2014, L 257, pag. 73).

22 Il giudice del rinvio, pertanto, considera che, nell'ipotesi in cui l'originale di una decisione che verte su una domanda di asilo sia distrutto e sussista solo una copia digitalizzata di tale decisione, quest'ultima non presenti le caratteristiche di decisione scritta richieste dalla direttiva 2013/32. In particolare, se una copia può presentare l'apparenza giuridica di una riproduzione dell'originale dell'atto amministrativo in parola, la sua integrità sarebbe dubbia.

23 Infine, il giudice del rinvio si chiede se, mentre l'originale di un atto amministrativo è stato distrutto, il fatto che esista soltanto una copia di tale atto possa dar luogo all'annullamento di quest'ultimo e se, nel caso di specie, esso non debba respingere la domanda del rappresentante del ricorrente nel procedimento principale diretta ad accedere all'intero fascicolo amministrativo dell'interessato e ingiungere al BAMF, nell'ambito del procedimento principale, di adottare una nuova decisione scritta.

24 È in tale contesto che il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento principale e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se dal diritto a un processo equo ai sensi dell'articolo 47 della [Carta] discenda che i documenti di un fascicolo amministrativo che devono essere esibiti dall'autorità nell'ambito di un accesso al fascicolo o di un controllo giurisdizionale – anche in formato elettronico – debbano essere trasmessi in forma completa e impaginata, in modo tale che le modifiche siano comprensibili.

2) Se l'articolo 23, paragrafo 1, e l'articolo 46, paragrafi da 1 a 3, della direttiva [2013/32] ostino a una prassi amministrativa nazionale secondo cui le autorità comunicano in generale al rappresentante del richiedente asilo e al giudice unicamente un estratto di un sistema elettronico di gestione dei documenti che contengono un accumulo incompleto, non strutturato e non cronologico,

di file elettronici in formato PDF, senza che questi ultimi siano dotati di una struttura o di una cronologia degli eventi e ancor meno rendano l'intero contenuto del fascicolo elettronico.

3) Se dagli articoli 11, paragrafo 1, e 45, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2013/32/UE discenda che una decisione debba essere firmata a mano dal decisore dell'autorità accertante, debba essere conservata nel fascicolo o debba anche essere notificata al richiedente come documento firmato a mano.

4) Se il requisito della firma autografa ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 45, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2013/32/UE sia soddisfatto anche nel caso in cui la decisione venga firmata dal decisore, ma poi sia scannerizzata e l'originale venga distrutto, in modo tale che la forma scritta della decisione risulti solo parzialmente».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

25 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, spetta esclusivamente al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte, che godono di una presunzione al riguardo. Pertanto, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione o sulla validità di una norma giuridica dell'Unione, la Corte, in linea di principio, è tenuta a statuire, salvo che risulti che l'interpretazione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile a tali questioni (sentenza del 22 aprile 2021, Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

26 In primo luogo, nelle sue osservazioni scritte, il governo tedesco esprime dubbi quanto alla rilevanza della prima e della seconda questione, in quanto esse riguardano la portata del diritto di accesso al fascicolo. Tali dubbi sono fondati sulla considerazione secondo la quale l'accesso ai metadati, che sarebbe controverso nel procedimento principale, non è necessario al giudice del rinvio per pronunciarsi sulla fondatezza della decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale di cui è investito.

27 Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio non ha proposto la domanda medesima dinanzi alla Corte per statuire sulla legittimità di tale decisione di rigetto, ma al fine di statuire sulla domanda di provvedimenti provvisori del ricorrente nel procedimento principale, diretta alla produzione di un fascicolo amministrativo completo, sotto forma di un file unico in formato PDF e contenente una numerazione continua delle pagine. È pertanto pertinente, per il giudice del rinvio, chiedersi se un siffatto fascicolo possa essere considerato completo, anche se non contiene i metadati a disposizione dell'amministrazione quando quest'ultima utilizza tale fascicolo.

28 In secondo luogo, nelle sue osservazioni scritte, la Commissione europea si interroga altresì sulla rilevanza della prima e della seconda questione. In tal senso, essa afferma di non comprendere il rapporto tra il principio di diritto a un processo equo e l'effettività o l'oggetto della controversia principale. Peraltro, poiché dalla decisione di rinvio non risulterebbe che il rappresentante del richiedente non sarebbe stato in grado di scaricare il software per consultare il fascicolo di quest'ultimo e quindi di rappresentare il suo cliente, essa dubita che la questione se il diritto

dell'Unione osti a una prassi nazionale che impone al rappresentante del richiedente protezione internazionale di scaricare un software per consultare il fascicolo dell'interessato sia necessaria al fine di dirimere la controversia principale nel merito.

29 Da un lato, per quanto riguarda le considerazioni del giudice del rinvio relative al principio del diritto a un equo processo, dalla motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che tale giudice ritiene che detto principio, sancito all'articolo 47, secondo comma, della Carta, esiga l'accesso all'intero fascicolo del richiedente, come in possesso dell'amministrazione. Orbene, detto giudice si chiede proprio se, tenuto conto del modo di trasmissione delle informazioni contenute nel fascicolo del ricorrente nel procedimento principale, oggetto della controversia di cui è investito, si possa ritenere che sia garantito l'accesso all'integralità di tale fascicolo. La rilevanza di tali considerazioni nel caso di specie è quindi indubbia.

30 Dall'altro lato, per quanto riguarda l'interpretazione della prima e della seconda questione accolta dalla Commissione, secondo la quale tali questioni mirano, in particolare, a determinare se il diritto dell'Unione osti a una prassi nazionale che impone al rappresentante del richiedente protezione internazionale di scaricare un software per consultare il suo fascicolo, occorre rilevare che dette questioni vertono non sull'impossibilità materiale del rappresentante del richiedente di accedere al fascicolo di quest'ultimo, bensì sull'accesso integrale a tale fascicolo e in una forma che consente di comprenderlo allo stesso modo dell'amministrazione interessata. Infatti, il giudice del rinvio ritiene che la soluzione accolta nel caso di specie dal BAMF, la quale richiede, in particolare, lo scaricamento di un software gratuito da parte del rappresentante del richiedente, non consenta di soddisfare tali requisiti.

31 Pertanto, la prima e la seconda questione sono ricevibili.

32 In terzo luogo, tuttavia, è giocoforza constatare che, per quanto riguarda la terza e la quarta questione, si può rilevare che, poiché la decisione contestata dal ricorrente nel procedimento principale è una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale presentata da quest'ultimo, l'esito della controversia principale non sembra richiedere, in quanto tale, l'interpretazione dell'articolo 45, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2013/32, oggetto di tali questioni. Infatti, detta disposizione si applica alle ipotesi in cui l'autorità competente preveda di revocare la protezione internazionale a una persona alla quale quest'ultima sia già stata concessa. Pertanto, solo l'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, di tale direttiva che si applica alle decisioni vertenti sulle domande di protezione internazionale – e che è parimenti contemplata dalla terza e dalla quarta questione – sembra utile ai fini della soluzione della controversia principale. Del resto, il giudice del rinvio non fornisce alcuna spiegazione che consenta di comprendere in qual modo l'interpretazione di detto articolo 45, paragrafo 1, lettera a), sia necessaria per consentirgli di dirimere tale controversia. Ne consegue che la terza e la quarta questione sono irricevibili nella parte in cui vertono sull'interpretazione di detto articolo 45, paragrafo 1, lettera a).

Sulle questioni prima e seconda

33 Con la prima e la seconda questione, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 23, paragrafo 1, e l'articolo 46, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2013/32, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che ostano a una prassi amministrativa nazionale in base alla quale l'autorità amministrativa che ha deciso in merito a una domanda di protezione internazionale trasmette al rappresentante del richiedente una copia del fascicolo elettronico relativo a tale domanda sotto forma di una serie non strutturata di file separati in formato PDF, senza numerazione continua delle pagine, la cui struttura può essere visualizzata mediante un software gratuito liberamente accessibile on line.

34 A tal riguardo, anzitutto, occorre rilevare che l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 attua il diritto di accesso al fascicolo nell'ambito dei procedimenti relativi a domande di protezione internazionale, prevedendo che il consulente legale che assiste o rappresenta il richiedente abbia accesso alle informazioni inserite nel fascicolo di quest'ultimo sulla base del quale è adottata o sarà adottata una decisione.

35 Inoltre, per quanto riguarda l'articolo 46, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2013/32, tale disposizione attua il principio della tutela giurisdizionale effettiva prevedendo che gli Stati membri assicurino che un ricorso effettivo preveda un 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, quantomeno nell'ambito dei procedimenti di impugnazione dinanzi a un giudice di primo grado.

36 Infine, occorre ricordare che, nell'ambito della tutela dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, l'articolo 47, secondo comma, della Carta garantisce il diritto a un processo equo, di cui uno degli aspetti specifici è costituito dal rispetto dei diritti della difesa, i quali implicano, ai sensi di tale comma, la possibilità di farsi consigliare, difendere e rappresentare. Questi ultimi devono essere rispettati in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto lesivo. L'esercizio effettivo di tali diritti ha quale necessario corollario il diritto di accesso al fascicolo (v. sentenza del 13 settembre 2018, UBS Europe e a., C-358/16, EU:C:2018:715, punti da 59 a 61 e giurisprudenza ivi citata).

37 Tuttavia, risulta da costante giurisprudenza che i diritti fondamentali, quali il rispetto dei diritti della difesa, ai sensi di detto articolo 47, ivi compreso il diritto alla divulgazione dei documenti rilevanti per la difesa, non costituiscono prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che esse rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non implicino, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, UBS Europe e a., C-358/16, EU:C:2018:715, punti 62 e 68 e giurisprudenza ivi citata).

38 Per quanto riguarda più in particolare il diritto di accesso al fascicolo, da una giurisprudenza costante emerge che ciò implica che il soggetto interessato da un atto che gli arreca pregiudizio abbia la possibilità di esaminare tutti i documenti contenuti nel fascicolo istruttorio che potrebbero essere rilevanti per la sua difesa. Questi ultimi comprendono tanto i documenti a carico quanto quelli giustificativi a discarica, fatti salvi i segreti aziendali riguardanti altre persone, i documenti interni dell'autorità che ha adottato l'atto e altre informazioni riservate (sentenza del 13 settembre 2018, UBS Europe e a., C-358/16, EU:C:2018:715, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

39 Per quanto riguarda i documenti che devono essere inclusi nel fascicolo istruttorio, occorre rilevare che dalla giurisprudenza della Corte emerge parimenti che, sebbene non possa spettare alla sola autorità che ha adottato la decisione che arreca pregiudizio determinare i documenti utili alla difesa del soggetto interessato, a tale autorità è tuttavia consentito escludere dal procedimento gli elementi che non hanno alcun rapporto con gli elementi di fatto e di diritto a fondamento di tale decisione e che non hanno, quindi, alcuna rilevanza con riguardo al suo esito (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, UBS Europe e a., C-358/16, EU:C:2018:715, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

40 La Corte ha peraltro dichiarato che l'esistenza di una violazione dei diritti della difesa, ivi compreso il diritto di accesso al fascicolo, deve essere valutata in funzione delle circostanze

specifiche di ciascuna fattispecie, in particolare della natura dell'atto in questione, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (sentenza del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punto 97 e giurisprudenza ivi citata).

41 Più precisamente, poiché la prima e la seconda questione riguardano l'accesso al fascicolo nel contesto di un procedimento giurisdizionale, occorre rilevare che, alla luce degli specifici requisiti enunciati all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, il fascicolo del procedimento trasmesso al giudice competente, almeno in primo grado, dall'autorità che ha statuito sulla domanda di protezione internazionale di cui trattasi deve essere completo e comprendere tutti gli atti processuali, i documenti e gli atti che tale autorità ha avuto a disposizione a tal fine e, se del caso, elementi successivi a tale decisione rilevanti ai fini del suo esito.

42 Inoltre, la portata del controllo giurisdizionale su una decisione relativa a una domanda di protezione internazionale incide necessariamente sulla portata richiesta dell'accesso al fascicolo per consentire all'interessato di esercitare utilmente i suoi diritti della difesa.

43 Infatti, fatti salvi gli elementi per i quali l'autorità interessata chiede la riservatezza, per ragioni di interesse generale debitamente esposte, come quelle di cui ai punti 37 e 38 della presente sentenza, e per i documenti che non presentano alcuna rilevanza per l'esito della domanda di protezione internazionale, il rappresentante del richiedente deve beneficiare di un accesso al fascicolo completo quale presentato al giudice competente, al fine di poter discutere, nell'ambito di un dibattito in contraddittorio, sia degli elementi di fatto sia degli elementi di diritto decisivi per l'esito del procedimento. Un siffatto requisito è necessario per garantire pienamente i diritti della difesa del richiedente e il rispetto del principio del contraddittorio nel procedimento, che sono connessi al diritto a un equo processo (v., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2013, *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, punti da 55 a 57 e giurisprudenza ivi citata).

44 Peraltro, un siffatto diritto di accesso al fascicolo può anche comprendere l'accesso ai metadati del fascicolo amministrativo del richiedente, vale a dire i dati che rientrano nella struttura di tale fascicolo e che sono intesi a descrivere, a chiarire, a localizzare o a facilitare in altro modo l'accesso a tale contenuto. Infatti, non si può escludere che, a seconda della loro natura e del loro contenuto, siffatti metadati costituiscano «informazioni contenute nella pratica del richiedente sulla cui base è o sarà presa una decisione», ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2013/32. Ciò può verificarsi, in particolare, per i vincoli con altre procedure riguardanti il richiedente o i suoi familiari. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se non esistano obiettivi di interesse generale, come quelli indicati ai punti 37 e 38 della presente sentenza, che ostino alla divulgazione di tali metadati, ricercando un equilibrio tra i diritti della difesa del richiedente e gli interessi connessi al mantenimento della riservatezza delle informazioni (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, *UBS Europe e a.*, C-358/16, EU:C:2018:715, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

45 Per quanto riguarda il formato in cui i diversi elementi del fascicolo sono comunicati al rappresentante del richiedente nonché la loro struttura, occorre rilevare, anzitutto, che il disposto dell'articolo 23, paragrafo 1, e dell'articolo 46, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2013/32 non contengono alcuna regola che disciplini espressamente le modalità pratiche e tecniche dell'accesso al fascicolo del rappresentante del richiedente.

46 Come risulta, inoltre, dalla giurisprudenza menzionata al punto 37 della presente sentenza, la tutela dei diritti della difesa, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, ivi compreso il diritto di accesso al fascicolo, implica che la normativa o la prassi nazionali in questione non costituiscano un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti.

47 Nel caso di specie, come rilevato al punto 13 della presente sentenza, conformemente alla prassi amministrativa nazionale di cui trattasi, il rappresentante del richiedente ha ricevuto il fascicolo elettronico del ricorrente nel procedimento principale, sotto forma di diversi documenti distinti in formato PDF nonché di un insieme di dati strutturali in formato XML, i quali richiedono l'utilizzo di un software adeguato, scaricabile gratuitamente on line, al fine di riprodurre la struttura iniziale del fascicolo. Per contro, la comunicazione di quest'ultimo non include i metadati relativi a tale fascicolo, quali l'accesso al fascicolo del personale dell'amministrazione, la cronologia del fascicolo o altri procedimenti riguardanti il richiedente o i suoi familiari.

48 Il giudice del rinvio considera che, a differenza dalla comunicazione di un file unico in formato PDF contenente una numerazione continua delle pagine, una modalità di comunicazione come quella adottata dal BAMF non consente di seguire le modifiche del fascicolo amministrativo del ricorrente nel procedimento principale e di garantire che il fascicolo prodotto corrisponda a quello tenuto dall'amministrazione. A suo avviso, tale modalità di comunicazione non è conforme al diritto a un equo processo sancito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta. Esso osserva, in particolare, che, a causa del fatto che l'affissione di tutti i documenti in formato PDF trasmessi dall'amministrazione secondo un ordine cronologico richiede lo scaricamento di un software specifico, non si può escludere che tale affissione sia diversa per il giudice competente e per il rappresentante dell'interessato, di modo che non sarebbe garantita la messa a disposizione di tutte le parti della procedura di asilo in parola di un fascicolo di contenuto e di forma identici.

49 Dal canto suo, nelle sue osservazioni scritte, il governo tedesco sostiene che i dati strutturali che accompagnano i file individuali in formato PDF consentono, mediante un software adeguato, di riprodurre l'organizzazione del fascicolo iniziale. Inoltre, i nomi dei file individuali, contenenti una numerazione e una descrizione con parole chiave, consentirebbero di stabilire in quale ordine i diversi documenti sono stati inseriti nel fascicolo di cui trattasi, la natura di tali diversi documenti e il numero di documenti che tale fascicolo contiene. Sarebbe quindi possibile verificare che l'intero fascicolo sia stato trasmesso.

50 A tal riguardo, dalla giurisprudenza richiamata ai punti 38, 39 e 43 della presente sentenza risulta che, per determinare se un modo di comunicazione del fascicolo del procedimento, come quello adottato dal BAMF, sia conforme al diritto di accesso al fascicolo, quale garantito dall'articolo 47 della Carta, spetta al giudice del rinvio valutare se detto modo di comunicazione garantisca una riproduzione fedele, per quanto possibile, della struttura di detto fascicolo e della cronologia del deposito dei vari documenti che vi sono stati versati, in modo tale che il rappresentante del richiedente abbia la possibilità di verificare se tutti i documenti rilevanti ai fini della difesa di detto richiedente vi siano contenuti e, eventualmente, di chiedere la comunicazione dei documenti mancanti o la ragione della loro assenza. Infatti, tali documenti mancanti possono, se del caso, rivelarsi utili per la difesa del richiedente, se contengono elementi essenziali del procedimento amministrativo o elementi che consentono di dare un'interpretazione diversa ai fatti pertinenti rispetto a quella adottata dall'autorità che ha statuito sulla domanda di protezione internazionale.

51 Inoltre, occorre sottolineare che l'esistenza di una soluzione tecnica unica idonea a garantire l'effettività dei diritti della difesa e di una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente all'articolo 47 della Carta, non può essere presunta. Infatti, in assenza di norme uniformi a livello dell'Unione europea che disciplinino tale modalità di comunicazione e nel contesto delle nuove tecnologie, non si può escludere che esistano più soluzioni funzionalmente equivalenti e idonee a fornire garanzie sufficienti per la tutela del diritto di accesso al fascicolo (v., per analogia, sentenza del 5 luglio 2012, *Content Services*, C-49/11, EU:C:2012:419 punti da 39 a 42).

52 In particolare, non si può escludere che la trasmissione del fascicolo di cui trattasi sotto forma di file individuali in formato PDF possa garantire, in modo equivalente alla trasmissione di un file unico in tale formato e contenente una numerazione continua delle pagine, l'effettività dei diritti della difesa del richiedente, purché tale trasmissione sia accompagnata da modalità formali e tecniche che offrano una rappresentazione il più fedele possibile dell'insieme del fascicolo dell'interessato e della sua organizzazione, se del caso mediante un software scaricabile facilmente accessibile e che offra garanzie sufficienti di sicurezza, ciò che spetterà al giudice del rinvio verificare.

53 In particolare, il giudice del rinvio potrà verificare che il software utilizzato per visualizzare la struttura del fascicolo del procedimento trasmesso dall'autorità nazionale competente a statuire sulla domanda di protezione internazionale del richiedente garantisca al suo rappresentante una rappresentazione della sua organizzazione equivalente a quella di cui dispone a sua volta, nella misura in cui tale equivalenza sia necessaria per consentirgli di esercitare utilmente, a nome di detto richiedente, i diritti della difesa dinanzi a tale giudice.

54 Inoltre, esso dovrà verificare se, come suggerisce il governo tedesco nelle sue osservazioni scritte, i dati strutturali e i file in formato PDF mediante i quali il fascicolo del richiedente viene comunicato al suo rappresentante forniscano informazioni sufficienti per comprendere la struttura di tale fascicolo e se l'utilizzo di un software per la visualizzazione di tale struttura non sia indispensabile. Del pari, esso potrà verificare se, come afferma il governo medesimo, il software di visualizzazione di cui trattasi, utilizzabile dal suddetto rappresentante, sia lo stesso di cui dispongono i giudici competenti a statuire sui ricorsi avverso le decisioni relative alle domande di protezione internazionale e se, come parimenti dedotto da tale governo, l'utilizzo di tale software comporti differenze di presentazione solo su aspetti minori, non alterando così la capacità di tale rappresentante di esercitare utilmente i diritti della difesa in nome del richiedente.

55 Del resto, occorre rilevare che non risulta, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, che la necessità, per il rappresentante del richiedente, di scaricare un software siffatto al fine di poter visualizzare la struttura del fascicolo di tale richiedente nell'ordine cronologico costituisca, di per sé, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti della difesa di quest'ultimo.

56 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 23, paragrafo 1, e l'articolo 46, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2013/32, letti in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una prassi amministrativa nazionale in forza della quale l'autorità amministrativa che ha statuito su una domanda di protezione internazionale trasmette al rappresentante del richiedente una copia del fascicolo elettronico relativo a tale domanda sotto forma di una sequenza di file distinti in formato PDF, priva di una numerazione continua delle pagine, e la cui struttura può essere visualizzata mediante un software gratuito e liberamente accessibile on line, purché, da un lato, questo metodo di comunicazione garantisca l'accesso a tutte le informazioni rilevanti per la difesa del richiedente versate al fascicolo, in base alle quali è stata adottata la decisione sulla domanda medesima e, dall'altro, detto metodo di comunicazione fornisca una rappresentazione il più possibile fedele della struttura e della cronologia di tale fascicolo, fatte salve le circostanze in cui gli obiettivi di interesse pubblico ostano alla divulgazione di determinate informazioni al rappresentante del richiedente.

Sulle questioni terza e quarta

57 Con le sue questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 debba essere interpretato nel senso che è necessario che una decisione relativa a una domanda di protezione internazionale sia munita della firma autografa dell'agente dell'autorità competente autore di tale decisione affinché essa sia considerata comunicata per iscritto ai sensi di tale disposizione e, in caso affermativo, se quest'ultima osti ad una prassi amministrativa consistente nel digitalizzare l'originale firmato di tale decisione, nel distruggerlo successivamente e nel conservare la versione digitale di tale decisione in un fascicolo elettronico.

58 Occorre anzitutto rilevare che il requisito che la decisione relativa a una domanda di protezione internazionale sia comunicata per iscritto, di cui all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, non implica l'obbligo che tale decisione sia munita della firma del suo autore.

59 Dalla giurisprudenza, infatti, si deduce che l'obbligo di produrre un atto, segnatamente una decisione che arreca pregiudizio, in forma scritta, che è previsto in numerose fattispecie dal diritto dell'Unione [v. sentenze del 5 giugno 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punti da 41 a 49 e giurisprudenza ivi citata, e del 17 dicembre 2020, *Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, punti da 204 a 207 e 251], implica solo che tale decisione si presenti nella forma di segni grafici recanti un significato, a prescindere dal fatto che la sua redazione sia avvenuta a mano, sia stata stampata su carta ovvero registrata in forma elettronica (v., in tal senso, sentenza del 12 aprile 2018, *Finnair*, C-258/16, EU:C:2018:252, punti 33, 35 e 36). Pertanto, l'espressione «per iscritto», ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, deve essere interpretata nel senso che essa esclude una decisione implicita o, come rilevato dai governi tedesco e ungherese, una decisione comunicata in forma orale.

60 Per contro, l'obbligo che tale decisione rechi la firma del suo autore, in forma autografa o in forma di firma elettronica, non deriva automaticamente dalla forma scritta di detta decisione.

61 Infatti, sebbene il requisito che un atto individuale che arreca pregiudizio sia comunicato per iscritto e quello che l'atto medesimo sia munito della firma del suo autore, vale a dire della persona abilitata dall'autorità competente ad adottarla, rispondano entrambi ad obiettivi di certezza del diritto e di tutela dei diritti procedurali del destinatario, tali obiettivi devono tuttavia essere distinti. Infatti, il requisito che l'atto presenti una forma scritta mira a consentire, in particolare, al destinatario di prendere conoscenza della portata giuridica di tale atto, delle sue modalità di applicazione e della sua motivazione al fine, eventualmente, di poterlo contestare utilmente in giudizio (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punti da 44 a 46). Per contro, la formalità dell'autenticazione dell'atto, in particolare mediante una firma, qualora sia richiesta dal diritto applicabile, mira a garantire che l'atto sia certo quanto al suo autore e al suo contenuto, il che deve essere oggetto di un controllo preliminare a qualsiasi altro controllo, quale, in particolare, quello del rispetto dell'obbligo di motivare gli atti (v., in tal senso, sentenza del 23 novembre 2021, *Consiglio/Hamas*, C-833/19 P, EU:C:2021:950, punto 55).

62 Alla luce di tali considerazioni, non è necessario rispondere alla questione se l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 osti a una prassi amministrativa consistente nel digitalizzare l'originale firmato di una decisione vertente su una domanda di protezione internazionale, nel distruggerlo successivamente e nel conservare la versione digitale di tale decisione in un fascicolo elettronico.

63 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni terza e quarta dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel

sensu che non è necessario che una decisione vertente su una domanda di protezione internazionale sia munita della firma dell'agente dell'autorità competente autore di tale decisione affinché detta decisione sia considerata comunicata per iscritto, ai sensi di tale disposizione.

Sulle spese

64 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 (Decima Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 23, paragrafo 1, e l'articolo 46, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, letti in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,**

devono essere interpretati nel senso che:

non ostano a una prassi amministrativa nazionale in forza della quale l'autorità amministrativa che ha statuito su una domanda di protezione internazionale trasmette al rappresentante del richiedente una copia del fascicolo elettronico relativo a tale domanda sotto forma di una sequenza di file distinti in formato PDF (*Portable Document Format*), priva di una numerazione continua delle pagine, e la cui struttura può essere visualizzata mediante un software gratuito e liberamente accessibile on line, purché, da un lato, questo metodo di comunicazione garantisca l'accesso a tutte le informazioni rilevanti per la difesa del richiedente versate al fascicolo, in base alle quali è stata adottata la decisione sulla domanda medesima e, dall'altro, detto metodo di comunicazione fornisca una rappresentazione il più possibile fedele della struttura e della cronologia di tale fascicolo, fatte salve le circostanze in cui gli obiettivi di interesse pubblico ostano alla divulgazione di determinate informazioni al rappresentante del richiedente

2) **L'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2013/32**

deve essere interpretato nel senso che:

non è necessario che una decisione vertente su una domanda di protezione internazionale sia munita della firma dell'agente dell'autorità competente autore di tale decisione affinché detta decisione sia considerata comunicata per iscritto, ai sensi di tale disposizione.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.