

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

1° ottobre 2026 [\(*\)](#)

« Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica di asilo – Direttiva 2001/55/CE – Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi – Articolo 17, paragrafo 2 – Direttiva 2013/32/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale – Concessione della protezione internazionale a una persona che beneficia di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55 – Articolo 31 – Pratica amministrativa nazionale consistente nel sospendere, durante il periodo di protezione temporanea, la decorrenza del termine previsto per l'adozione della decisione su una domanda di protezione internazionale »

Nella causa C-249/25 [Jilin] [\(i\)](#),

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), con decisione del 2 aprile 2025, pervenuta in cancelleria il 2 aprile 2025, nella causa

Minister van Asiel en Migratie

contro

UB,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, O. Spineanu-Matei, S. Rodin (relatore), N. Piçarra e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per UB, da F. Zeven, advocaat;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.H.S. Gijzen e J. Langer, in qualità di agenti;

- per il governo belga, da L. Jans e M. Van Regemorter, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da J. Möller e R. Kanitz, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e D. Lutostańska, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da F. Blanc, M. Debieuvre e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 aprile 2026, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU 2001, L 212, pag. 12), e dell'articolo 31 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).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Minister van Asiel en Migratie (Ministro dell'Asilo e della Migrazione, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «Ministro») e UB, in merito alla possibilità per il Ministro di sospendere l'esame della domanda di protezione internazionale presentata da UB finché quest'ultimo benefici della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2001/55

- 3 Il considerando 18 della direttiva 2001/55 enuncia quanto segue:

«In conformità degli obblighi internazionali degli Stati membri e delle disposizioni del trattato, è opportuno adottare norme sull'accesso al procedimento d'asilo nel contesto della protezione temporanea nel caso di afflusso massiccio di sfollati».
- 4 L'articolo 1 di tale direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva ha lo scopo di istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi

che non possono ritornare nel paese d'origine e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi».

5 L'articolo 2, lettere a), c) e d), di tale direttiva così stabilisce:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

a) "protezione temporanea": la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione;

(...)

c) "sfollati": i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati (...), ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso, anche rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 1A 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]), entrata in vigore il 22 aprile 1954 e integrata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967 (in prosieguo: la "convenzione di Ginevra"),] o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare:

i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica;

ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni;

d) "afflusso massiccio": l'arrivo nella Comunità [europea] di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione».

6 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della stessa direttiva:

«La protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra».

7 L'articolo 17 della direttiva 2001/55 così dispone:

«1. Le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo.

2. L'esame di qualsiasi domanda d'asilo non vagliata prima della fine del periodo di protezione temporanea è portato a termine dopo la fine del periodo suddetto».

8 L'articolo 19 di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono disporre che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo durante il periodo di esame della domanda.

2. Fatto salvo l'articolo 28, gli Stati membri prevedono che qualsiasi persona ammissibile alla protezione temporanea o già beneficiaria di tale protezione, cui sia stato negato lo status di rifugiato o, laddove applicabile, un altro tipo di protezione in esito all'esame della domanda d'asilo, fruisca della protezione temporanea o continui a fruirne per il rimanente periodo di protezione».

Direttiva 2011/95/UE

9 L'articolo 1 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), intitolato «Obiettivo», stabilisce quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce 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».

10 L'articolo 2, lettere h) e i), di tale direttiva precisa quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

h) "domanda di protezione internazionale": una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata;

i) "richiedente": qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata

una decisione definitiva».

Direttiva 2013/32

11 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2013/32, intitolato «Obiettivo»:

«Obiettivo della presente direttiva è stabilire procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale a norma della direttiva [2011/95]».

12 L'articolo 2 della direttiva 2013/32, intitolato «Definizioni», prevede al punto b) quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

b) “domanda di protezione internazionale” o “domanda”: una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della direttiva [2011/95] e che possa essere richiesto con domanda separata».

13 L'articolo 3 della direttiva 2013/32, intitolato «Ambito di applicazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale».

14 L'articolo 31 di tale direttiva, intitolato «Procedura di esame», ai paragrafi da 3 a 5 prevede quanto segue:

«3. Gli Stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata entro sei mesi dalla presentazione della domanda.

Qualora una domanda sia oggetto della procedura stabilita nel regolamento (UE) n. 604/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31)], il termine di sei mesi inizia a decorrere dal momento in cui si è determinato lo Stato membro competente per l'esame ai sensi di detto regolamento, il richiedente si trova nel territorio di detto Stato ed è stato preso in carico dall'autorità competente.

Gli Stati membri possono prorogare il termine di sei mesi di cui al presente paragrafo per un periodo massimo di ulteriori nove mesi, se:

- a) il caso in questione comporta questioni complesse in fatto e/o in diritto;
- b) un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi;
- c) il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi di cui all'articolo 13 da parte del richiedente.

In casi eccezionali debitamente motivati gli Stati membri possono superare di tre mesi al massimo il termine stabilito nel presente paragrafo laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda di protezione internazionale.

4. Fatti salvi gli articoli 13 e 18 della direttiva [2011/95], gli Stati membri possono rimandare la conclusione della procedura di esame se non si può ragionevolmente attendere che l'autorità accertante decida entro i termini previsti al paragrafo 3 a causa di una situazione incerta nel paese di origine che sia presumibilmente temporanea. In tal caso gli Stati membri:

- a) riesaminano la situazione del paese di origine almeno ogni sei mesi;
- b) comunicano ai richiedenti interessati, entro un termine ragionevole, le ragioni del rinvio;
- c) comunicano alla Commissione [europea], entro un termine ragionevole, il rinvio della procedura per il paese di origine in questione.

5. In ogni caso gli Stati membri concludono la procedura di esame entro un termine massimo di 21 mesi dalla presentazione della domanda».

Diritto dei Paesi Bassi

Legge generale sui procedimenti giurisdizionali amministrativi

15 L'articolo 6:12 dell'Algemene wet bestuursrecht (legge generale sui procedimenti giurisdizionali amministrativi), del 4 giugno 1992 (Stb. 1992, n. 315), prevede quanto segue:

«1. Se il ricorso è diretto contro l'omessa adozione di una decisione entro i termini (...), [la presentazione di tale ricorso] non è soggetta ad alcun termine.

2. Il ricorso può essere presentato una volta che:

- a. l'autorità amministrativa abbia omesso di pronunciarsi in tempo utile (...) e
- b. siano trascorse due settimane dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ha inviato la lettera di diffida all'autorità amministrativa.

(...)».

16 L'articolo 8:55d della legge generale sui procedimenti giurisdizionali amministrativi così dispone:

«1. Se il ricorso è fondato e una decisione non è stata ancora notificata, il giudice amministrativo ordina all'autorità amministrativa di notificare una decisione entro due settimane a decorrere dal giorno successivo all'invio della sua sentenza.

2. Il giudice amministrativo include nella sentenza la previsione di una penalità specifica per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della stessa da parte dell'autorità amministrativa. (...)

3. In casi particolari o se il rispetto di altre disposizioni di legge lo richieda, il giudice amministrativo può prevedere un termine diverso o disporre un'altra misura».

Legge del 2000 sugli stranieri

17 L'articolo 42, della Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000 sugli stranieri), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n. 495), prevede quanto segue:

«1. La decisione sulla domanda di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo (...) è adottata entro sei mesi dal ricevimento di tale domanda.

(...)

4. Il termine di cui al paragrafo 1 può essere prorogato per un periodo massimo di nove mesi, se:

(...)

5. dopo la proroga di cui al paragrafo 4, laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo di tale domanda, il termine può essere ulteriormente prorogato per un periodo massimo di tre mesi. (...)».

18 L'articolo 43, paragrafo 1, di tale legge così dispone:

«Con decisione [del Ministro], per talune categorie di stranieri che abbiano presentato una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo (...), il termine di cui all'articolo 42, paragrafo 1, può essere prorogato di un massimo di 21 mesi quando, con ogni probabilità, esista per un breve periodo un'incertezza quanto alla situazione nel paese d'origine e, per tale motivo, non sia possibile decidere ragionevolmente se tale domanda possa essere accolta (...)».

19 Ai sensi dell'articolo 43a della suddetta legge:

«In deroga all'articolo 42, paragrafo 1, (...), per quanto riguarda gli stranieri che beneficino di protezione temporanea, la decisione relativa alla domanda di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui all'articolo 28 è adottata nel periodo compreso

tra il ricevimento della domanda e sei mesi dopo la fine del periodo di protezione temporanea. (...)».

Regio decreto di attuazione della legge sugli stranieri

20 L'articolo 3.1a del Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet (regio decreto di attuazione della legge sugli stranieri), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, 497), dispone quanto segue:

«1. La presentazione di una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per motivi di asilo ha come effetto che l'allontanamento non avrà luogo finché rimarrà in vigore una decisione di cui all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva [2001/55], se lo straniero:

- a. appartiene al gruppo specifico di stranieri definito in una decisione del Consiglio dell'Unione europea di cui all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva [2001/55];
- b. è coniuge dello straniero di cui alla lettera a), o partner non sposato con cui detto straniero mantenga una relazione stabile, e conviveva con detto straniero all'epoca dei fatti che hanno dato luogo alla decisione indicata nella frase introduttiva;
- c. è figlio minore non coniugato, adottato o meno, dello straniero di cui alle lettere a) o b);
- d. è un altro parente stretto dello straniero di cui alla lettera a), il quale, all'epoca dei fatti che hanno portato alla decisione di cui alla frase introduttiva, era interamente o in gran parte a carico di tale straniero e viveva all'interno dell'unità familiare, e il cui abbandono creerebbe una situazione gravosa; oppure,
- e. appartiene al gruppo, da designare con regolamento ministeriale, di stranieri provenienti dal medesimo paese o dalla medesima regione dello straniero di cui alla lettera a), che siano sfollati per la stessa ragione e non godano già di protezione in un altro paese parte del Trattato [FUE] o dell'Accordo sullo Spazio economico europeo [del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3)].

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 Il 7 marzo 2022 UB, cittadino cinese di origine uigura, ha fatto ingresso nei Paesi Bassi con la moglie, cittadina ucraina, e loro figlio. Il 13 aprile 2022 egli ha presentato una domanda di asilo presso il centro di registrazione dell'accoglienza centrale dei richiedenti asilo a Ter Apel (Paesi Bassi).

22 Avviato l'esame di tale domanda di asilo, l'autorità competente ha constatato, nell'ambito di tale esame, che UB, in quanto familiare di un cittadino ucraino e residente in Ucraina con la moglie e il figlio prima del 24 febbraio 2022, aveva diritto alla protezione

temporanea. In tali circostanze, il giorno stesso in cui UB è stato sentito in merito a detta domanda di asilo, il Ministro l'ha informato che non occorre proseguire l'esame di quest'ultima, poiché egli soddisfaceva le condizioni richieste per beneficiare di detta protezione. A suo avviso, il trattamento della domanda di asilo potrebbe riprendere al termine del periodo di protezione temporanea.

23 Con lettera di diffida del 16 gennaio 2024, UB ha contestato al Ministro di non aver statuito sulla sua domanda di asilo nei termini previsti dalla direttiva 2013/32. Tenuto conto della mancata adozione di una decisione nelle due settimane successive all'invio di tale lettera, UB ha proposto un ricorso per carenza dinanzi al rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Tribunale dell'Aia, sede di Arnhem, Paesi Bassi).

24 Il rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Tribunale dell'Aia, sede di Arnhem) ha ritenuto che il termine massimo di 21 mesi per concludere il procedimento di esame di una domanda di asilo di cui alla direttiva 2013/32 iniziasse a decorrere in ogni caso dalla presentazione di tale domanda di asilo. Di conseguenza, nel caso di specie, poiché la domanda di asilo di UB era stata presentata il 13 aprile 2022, tale giudice ha ritenuto che il Ministro avrebbe dovuto statuire su tale domanda di asilo al più tardi nel gennaio 2024. Poiché il Ministro non aveva adottato una decisione in tempo utile, detto giudice ha ordinato a quest'ultimo di statuire su detta domanda di asilo entro un termine di otto settimane decorrente dalla sua sentenza, con pagamento di una penalità di EUR 100 per ogni giorno di ritardo, nei limiti dell'importo massimo di EUR 7 500.

25 Il Ministro ha proposto ricorso avverso la sentenza del rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Tribunale dell'Aia, sede di Arnhem) dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), giudice del rinvio.

26 Con tale ricorso, il Ministro sostiene che non risulta né dal tenore letterale delle disposizioni della direttiva 2013/32 che precisano i termini per l'adozione di una decisione su una domanda di asilo né dall'«idea alla base di tale direttiva» che tali termini si applichino anche nelle situazioni eccezionali disciplinate dalla direttiva 2001/55.

27 Il giudice del rinvio spiega che la direttiva 2001/55 è stata recepita nel diritto dei Paesi Bassi il 16 dicembre 2004. Secondo tale giudice, da detto recepimento risulta che, per poter beneficiare della protezione temporanea, occorre presentare una domanda di asilo. Il termine di decisione relativo a una tale domanda di asilo è sospeso per la durata della protezione temporanea, di modo che si dovrebbe statuire su detta domanda di asilo solo al termine del periodo di protezione temporanea.

28 Il giudice del rinvio ritiene che, al fine di dirimere la controversia di cui è investito, sia necessario stabilire come debba essere determinato il termine previsto per adottare una decisione su una domanda di protezione internazionale qualora la persona che ha presentato una siffatta domanda sia parimenti beneficiaria della protezione temporanea.

29 Al riguardo, tale giudice rileva che da un'interpretazione letterale dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55 risulta che tale disposizione è redatta secondo una

«formulazione aperta». A suo avviso, sebbene spetti allo Stato membro interessato completare l'esame di una domanda di asilo, o durante il periodo di protezione temporanea, o al termine di tale periodo, resta il fatto che detta disposizione non precisa quando l'esame della domanda di asilo debba effettivamente iniziare né quanto tempo tale esame possa durare.

30 Detto giudice ritiene, più in generale, che la formulazione delle disposizioni pertinenti della direttiva 2001/55 e della direttiva 2013/32 non offra una risposta decisiva quanto alla questione di diritto che si pone nel caso di specie.

31 Esaminando il contesto in cui si inserisce la direttiva 2001/55, lo stesso giudice osserva che, con tale direttiva, il legislatore dell'Unione ha riconosciuto la necessità di poter offrire, negli Stati membri, una «tutela immediata e temporanea» agli sfollati, in particolare quando sussiste anche il rischio che il sistema di asilo degli Stati membri non sia in grado di gestire adeguatamente l'afflusso dei richiedenti protezione internazionale. Tuttavia, né la direttiva 2001/55, né la direttiva 2013/32, né la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13), prevedono disposizioni derogatorie per quanto riguarda le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/55.

32 Più in generale, il giudice del rinvio ritiene che un esame congiunto delle direttive 2001/55 e 2013/32 e della giurisprudenza della Corte non gli consenta di dedurre con certezza l'esistenza di una facoltà di non statuire su una domanda di asilo presentata da una persona che beneficia della protezione temporanea durante il periodo di protezione temporanea.

33 In tali circostanze, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva [2001/55] debba essere interpretato nel senso che questa disposizione conferisce agli Stati membri la competenza di sospendere l'esame di una domanda di protezione internazionale di una persona beneficiaria della protezione temporanea per l'intera durata di tale protezione.

2) Se i termini per la decisione di cui all'articolo 31 della direttiva [2013/32] debbano essere interpretati nel senso che detti termini, nel caso in cui una domanda di protezione internazionale sia presentata prima o durante il periodo di protezione temporanea ad opera di un beneficiario (...), debbano iniziare o riprendere a decorrere soltanto dopo la scadenza del periodo di protezione temporanea».

Sulle questioni pregiudiziali

34 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55 e l'articolo 31

della direttiva 2013/32 debbano essere interpretati nel senso che ostano a che le autorità di uno Stato membro sospendano automaticamente l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea durante il periodo di protezione temporanea, cosicché il termine per adottare una decisione su tali domande di protezione internazionale decorra o continui a decorrere solo al termine di tale periodo.

- 35 Come risulta dal suo articolo 1, la direttiva 2001/55 ha lo scopo di istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Come emerge dall'articolo 2, lettera a), della direttiva medesima, l'attuazione di questa protezione mira, in particolare, a evitare il congestionamento del sistema di concessione del beneficio della protezione internazionale a causa della presentazione simultanea e massiccia di domande di tali persone volte ad ottenere lo status di rifugiato, nell'interesse sia degli sfollati stessi sia di altre persone che chiedano protezione internazionale.
- 36 Tale meccanismo di tutela immediata e temporanea, che costituisce una manifestazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri nell'attuazione della politica di asilo, di cui all'articolo 80 TFUE, riveste tuttavia, come sottolineato nei considerando 2 e 13 e nell'articolo 2, lettera a), della direttiva medesima, natura eccezionale e deve essere riservato ai casi di afflusso massiccio di sfollati. Esso conferisce peraltro ai suoi beneficiari diritti più limitati rispetto a quelli derivanti dalla concessione di una protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95 (sentenza del 19 dicembre 2024, Kaduna, C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:1038, punto 82 e giurisprudenza citata).
- 37 Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della sua formulazione, ma anche, se del caso, del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi pertinenti per la sua interpretazione (v. sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12; del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 50, e del 26 marzo 2026, Gonrieh, C-819/25 PPU, EU:C:2026:252, punto 47 e giurisprudenza citata).
- 38 In primo luogo, dalla formulazione dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55 risulta che tale disposizione si limita ad enunciare una regola relativa alle modalità di esame delle domande di protezione internazionale al termine del periodo di protezione temporanea, senza tuttavia precisare le modalità di esame di tali domande nel corso di tale periodo e, in particolare, se gli Stati membri abbiano la facoltà di non procedere a un siffatto esame durante detto periodo.

- 39 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto in cui si inserisce l'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55 nonché la genesi di tale articolo 17, paragrafo 2, occorre, in primo luogo, ricordare che l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 precisa che la protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra, mentre l'articolo 17, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che i beneficiari di protezione temporanea devono poter presentare una domanda di asilo «in qualsiasi momento».
- 40 Inoltre, dall'articolo 19, paragrafo 2, di tale direttiva risulta che se in esito all'esame della domanda di asilo sia stato negato lo status di rifugiato o, laddove applicabile, un altro tipo di protezione a una persona ammissibile alla protezione temporanea o già beneficiaria di tale protezione, tale persona fruisca della protezione temporanea o continui a fruirne per il rimanente periodo di protezione.
- 41 Pertanto, dalle summenzionate disposizioni della direttiva 2001/55 risulta che il legislatore dell'Unione non ha inteso istituire un regime nel quale l'applicazione delle procedure di protezione internazionale sia esclusa o sospesa *ipso iure*, ma, al contrario, ha previsto che siffatte procedure possano svolgersi durante il periodo di applicazione della protezione temporanea.
- 42 In secondo luogo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 42 a 45 delle sue conclusioni, dai lavori preparatori della direttiva 2001/55 risulta che, in assenza di un accordo sulla possibilità di sospendere l'esame delle domande di protezione internazionale durante il periodo di protezione temporanea, gli Stati membri hanno deciso di non introdurre tale possibilità in tale direttiva, mentre essa figurava nella proposta iniziale della Commissione.
- 43 Di conseguenza, non si può ritenere il legislatore dell'Unione abbia implicitamente previsto detta possibilità all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55.
- 44 Pertanto, dalle summenzionate disposizioni della direttiva 2001/55 e dalla genesi del suo articolo 17, paragrafo 2, risulta che il legislatore dell'Unione non ha inteso istituire un regime nel quale l'applicazione delle procedure di protezione internazionale sarebbe o potrebbe essere esclusa o sospesa *ipso iure*, ma, al contrario, ha previsto che siffatte procedure possano essere condotte durante il periodo di applicazione della protezione temporanea.
- 45 In terzo luogo, occorre prendere in considerazione anche le norme generali relative alle procedure di protezione internazionale enunciate dalle direttive 2011/95 e 2013/32. A tal riguardo, occorre rilevare, da un lato, che l'articolo 1 della direttiva 2011/95 dispone che tale direttiva stabilisce 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. Inoltre, dal combinato disposto di tale articolo 1 e dell'articolo 2, lettere h) e i), di detta direttiva risulta che quest'ultima

disciplina tutte le domande di protezione rivolte a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intenda ottenere lo status di rifugiato.

- 46 Dall'altro lato, dall'articolo 1 e dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 risulta che tale direttiva, che ha l'obiettivo di stabilire procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95, si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio degli Stati membri, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito.
- 47 Da tali disposizioni discende che il legislatore dell'Unione non ha affatto escluso dall'ambito di applicazione delle direttive 2011/95 e 2013/32 i richiedenti protezione internazionale che, al momento del deposito della domanda di tale protezione, beneficino già della protezione temporanea.
- 48 Pertanto, in assenza di precisazioni contrarie nelle direttive 2011/95 e 2013/32, le norme generali stabilite da tali direttive devono essere considerate di norma applicabili a tali richiedenti protezione internazionale. In particolare, i termini di cui all'articolo 31 della direttiva 2013/32 devono essere considerati vincolanti, in linea di principio, in sede di esame di una domanda di protezione internazionale indipendentemente dalla questione se il richiedente tale protezione benefici già della protezione temporanea.
- 49 Tale conclusione è corroborata dal fatto che il legislatore dell'Unione ha riconosciuto agli Stati membri un certo margine di discrezionalità per prorogare il termine di esame delle domande di protezione internazionale qualora ragioni oggettive giustifichino una siffatta proroga.
- 50 In particolare, l'articolo 31, paragrafo 3, terzo comma, lettera b), della direttiva 2013/32 prevede che gli Stati membri possono prorogare il termine di sei mesi per l'esame delle domande di protezione internazionale, per un periodo massimo di ulteriori nove mesi, se un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi.
- 51 Inoltre, dall'articolo 31, paragrafo 3, quarto comma, della direttiva 2013/32 risulta che gli Stati membri possono, in casi debitamente motivati, superare di tre mesi al massimo i termini di sei e nove mesi, di cui all'articolo 31, paragrafo 3, commi primo e terzo, lettera b), di tale direttiva, laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda di protezione internazionale.
- 52 In aggiunta, dall'articolo 31, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/32 risulta che gli Stati membri possono rimandare la conclusione della procedura di esame di una domanda di protezione internazionale se non si può ragionevolmente attendere che l'autorità accertante decida entro i termini previsti al paragrafo 3 di tale articolo 31, a causa di una

situazione incerta nel paese di origine che sia presumibilmente temporanea, purché non sia superato il termine massimo di 21 mesi.

- 53 Ne consegue che detto articolo 31 consente, in particolare, agli Stati membri di superare il termine di sei mesi di norma previsto per l'esame delle domande di protezione internazionale in situazioni caratterizzate da un aumento della pressione sui loro sistemi di protezione internazionale, come quelle che possono giustificare l'applicazione della protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55, cosicché lo stesso articolo 31 dimostra che il legislatore dell'Unione ha debitamente preso in considerazione le difficoltà amministrative che possono essere provocate dall'aumento del numero di domande di protezione internazionale presentate simultaneamente.
- 54 In terzo luogo, non si può ritenere che una sospensione generalizzata e automatica dell'esame delle domande di protezione internazionale o dei termini per l'esame di tale domanda nel corso del periodo di protezione temporanea sia necessaria per garantire la realizzazione degli obiettivi di tale direttiva.
- 55 Certamente, come ricordato al punto 35 della presente sentenza, l'attuazione della protezione temporanea mira a evitare il congestionamento del sistema di concessione del beneficio della protezione internazionale a causa della presentazione simultanea e massiccia di domande di persone sfollate volte all'ottenimento dello status di rifugiato, nell'interesse sia degli sfollati stessi sia di altre persone che chiedano protezione internazionale.
- 56 Tuttavia, detta direttiva mira altresì a preservare l'effettiva possibilità per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che beneficiano di protezione temporanea di ottenere la protezione internazionale, in esito ad un adeguato esame della loro situazione individuale, garantendo loro al tempo stesso, nell'immediato, una protezione di minore ampiezza (sentenza del 20 novembre 2025, Framholm, C-195/25, EU:C:2025:904, punto 48 e giurisprudenza citata).
- 57 Orbene, quest'ultimo obiettivo depone contro la concessione alle autorità degli Stati membri di una facoltà di sospendere, in modo generalizzato e automatico, l'esame delle domande di protezione internazionale durante il periodo di protezione temporanea.
- 58 Inoltre, l'attuazione, per l'intera Unione europea, del meccanismo di protezione temporanea istituito dalla direttiva 2001/55 non significa necessariamente che uno Stato membro debba far fronte al deposito di un numero di domande di protezione internazionale che eccede le capacità del suo sistema di protezione. Pertanto, l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un beneficiario di protezione temporanea non può essere prorogato per il solo motivo che un siffatto esame potrebbe violare l'obiettivo ricordato al punto 55 della presente sentenza.
- 59 Inoltre, un'eventuale sospensione generalizzata e automatica dell'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea potrebbe esporre le autorità competenti, al termine del periodo di protezione

temporanea, al rischio di dover esaminare simultaneamente un gran numero di domande di protezione internazionale, cosicché tale misura non sembra realmente idonea a conseguire l'obiettivo di protezione dei sistemi nazionali contro un congestionamento causato dalla presentazione massiccia e simultanea di domande dirette ad ottenere la protezione internazionale.

- 60 Tuttavia, non si può del tutto escludere che, in via eccezionale, la presentazione in un breve lasso di tempo di un numero considerevole di domande di protezione internazionale da parte dei beneficiari della protezione temporanea ponga, in pratica, uno Stato membro nell'impossibilità oggettiva, alla luce delle capacità del suo sistema di protezione temporanea e nonostante tutte le misure ragionevolmente ipotizzabili per far fronte a un siffatto afflusso, di esaminare tutte tali domande nel rigoroso rispetto dei termini di cui all'articolo 31 della direttiva 2013/32.
- 61 Sebbene l'esistenza di una siffatta impossibilità oggettiva non possa, per le ragioni esposte ai punti da 35 a 59 della presente sentenza, giustificare una sospensione generalizzata e automatica dell'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea, essa può, per contro, condurre lo Stato membro interessato, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi della direttiva 2001/55 e di preservare i diritti di tutti i richiedenti protezione internazionale, ad adottare misure quali l'esame scaglionato di tali domande di protezione internazionale, eventualmente definendo delle priorità a tal fine.
- 62 Siffatte misure potrebbero quindi, se del caso, indurre le autorità competenti di uno Stato membro a prorogare temporaneamente l'esame di talune delle domande di protezione internazionale presentate da beneficiari di protezione temporanea, senza che sia possibile garantire, in modo sistematico, che ciascuna di tali domande possa essere infine esaminata nel rigoroso rispetto dei termini prescritti all'articolo 31 della direttiva 2013/32.
- 63 In una situazione in cui le autorità competenti abbiano adottato misure del genere, spetterà ai giudici competenti, investiti di un ricorso come quello di cui trattasi nel procedimento principale, assicurarsi che l'eventuale superamento di tali termini, da un lato, non consegua a una decisione di sospensione generalizzata e automatica dell'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea e, dall'altro, risulti unicamente dalle misure necessarie per far fronte a un'impossibilità oggettiva di rispettare detti termini ed evitare il congestionamento del sistema di protezione internazionale dello Stato membro interessato.
- 64 Da tutto quanto precede risulta che l'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55 e l'articolo 31 della direttiva 2013/32 devono essere interpretati nel senso che:
- ostano a che le autorità di uno Stato membro sospendano automaticamente l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea durante il periodo di protezione temporanea, di modo che il

termine per adottare una decisione su tali domande di protezione internazionale decorra o continui a decorrere solo dopo la fine di tale periodo;

- le autorità competenti possono, in casi eccezionali, prorogare temporaneamente l'esame di alcune di dette domande di protezione internazionale, anche superando tale termine di decisione, purché tale superamento risulti da misure adottate per far fronte a un'impossibilità oggettiva di rispettare rigorosamente tale termine di decisione ed evitare il congestionamento del sistema di protezione internazionale dello Stato membro interessato, che siano necessarie a tal fine.

Sulle spese

65 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, e l'articolo 31 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,

devono essere interpretati nel senso che:

- **ostano a che le autorità di uno Stato membro sospendano automaticamente l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea durante il periodo di protezione temporanea, di modo che il termine per adottare una decisione su tali domande di protezione internazionale decorra o continui a decorrere solo dopo la fine di tale periodo;**
- **le autorità competenti possono, in casi eccezionali, prorogare temporaneamente l'esame di alcune di dette domande di protezione internazionale, anche superando tale termine di decisione, purché tale superamento risulti da misure adottate per far fronte a un'impossibilità oggettiva di osservare rigorosamente tale termine di decisione ed evitare il congestionamento del sistema di protezione internazionale dello Stato membro interessato, che siano necessarie a tal fine.**

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.

i Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.