

BlogDUE

Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: l'Ungheria continua a violare il diritto dell'Unione europea

Rossella Benassai (Dott.ssa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II/Tirocinante presso l'AGCOM) – 12 luglio 2023

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'oggetto del ricorso. - 3. Le giustificazioni addotte dall'Ungheria. - 4. La pronuncia della Corte di giustizia. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Con la sentenza del 22 giugno 2023, causa C-823/21, [Commissione/Ungheria \(Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile\)](#), la Corte di giustizia è stata nuovamente chiamata ad esprimersi in merito ad una procedura d'infrazione aperta dalla Commissione contro lo Stato ungherese, per violazione delle norme dell'Unione in materia di migrazione e asilo. Ciò perché l'Ungheria non ha dato alcun seguito alle esortazioni del giudice di Lussemburgo che si era già espresso nei suoi confronti in situazioni similari e l'aveva già condannata a porre fine alle violazioni (v. le sentenze del 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione/Ungheria* (Accueil des demandeurs de protection internationale) e del 16 novembre 2021, causa C-821/19, *Commissione/Ungheria* (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile); nonché del 19 marzo 2020, causa C-564/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal – Tompa*, e del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS* – all'esito di due rinvii pregiudiziali).

Infatti, in tema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale, nel 2020, la Corte aveva statuito che l'Ungheria aveva violato il diritto dell'Unione europea in merito alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Segnatamente, aveva stabilito che la limitazione del diritto di accesso alla procedura internazionale determinasse un contrasto con il diritto dell'Unione (causa C-808/18). Nella stessa causa, la medesima constatazione era stata fatta con riguardo alla riconduzione in una zona frontiera dei soggiornanti irregolari per violazione delle garanzie concernenti la procedura di rimpatrio. E, l'anno successivo, aveva ritenuto il comportamento dell'Ungheria contrario al diritto dell'Unione per aver introdotto sanzioni penali ai danni di persone non aventi diritto all'asilo secondo i criteri nazionali (causa C-821/19).

L'Ungheria, però, ha continuato (e continua) ad essere sorda ai moniti... anche a quelli più severi! Non solo. Essa ha pure avanzato motivazioni per il suo comportamento difficili da qualificare come valide giustificazioni. Anzi,

è sembrato piuttosto che il governo ungherese si arrampicasse sugli specchi. Coticché, la Corte ha dovuto ribadire il proprio orientamento, dichiarando che lo Stato ungherese è venuto meno agli obblighi contenuti nell'articolo 6 della direttiva 2013/32 UE (sul quadro normativo dei diritti degli stranieri beneficiari della protezione internazionale, si veda S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 83 ss.).

2. Prima di passare all'esame della pronuncia, occorre ricordare che la controversia trae origine dalla legislazione ungherese (l. n. LVIII del 2020 - sulle norme provvisorie connesse alla revoca dello Stato di emergenza e sulla situazione di allerta epidemiologica), introdotta a seguito della pandemia da Covid-19. Al fine di garantire a cittadini di Paesi terzi o apolidi, che si trovino nel territorio dell'Ungheria o alle frontiere di tale Stato membro, la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale, la normativa nazionale impone agli stessi di presentare personalmente una dichiarazione d'intenti presso una rappresentanza diplomatica ungherese di uno Paese terzo. E, soltanto a seguito di una risposta favorevole e all'emissione di un permesso di ingresso per i richiedenti, consente di accedere alla procedura di protezione internazionale.

Più precisamente l'art. 268 della legge ungherese impone all'autorità competente di esaminare la dichiarazione d'intenti ed eventualmente di sottoporre ad audizione a distanza il soggetto richiedente e, in caso di esito positivo, di rilasciare (entro 60 giorni) un documento di viaggio. Se, a seguito dell'accertamento della dichiarazione d'intenti, l'autorità non concede tale documento, dovrà comunicare tempestivamente il rifiuto al richiedente tramite l'ambasciata.

Gli articoli 269 e 270 stabiliscono poi che, nei casi in cui lo straniero non disponga di un permesso di soggiorno, gli verrà rilasciato un documento di viaggio dall'ambasciata ungherese con validità di 30 giorni. Tramite tale documento la polizia di frontiera potrà presentare la domanda di protezione internazionale nel termine massimo di 24 ore e verrà fornita assistenza per l'alloggio dello straniero. L'art. 271 contempla invece una serie di eccezioni che escludono, in taluni casi, la previa dichiarazione d'intenti ai fini della presentazione della domanda d'asilo.

La legge ungherese – secondo la Commissione prima e la Corte dopo – risulta violare l'art. 6 della direttiva 2013/32/UE, interpretato alla luce dell'articolo 18 della Carta (per ulteriori approfondimenti v. P. DE PASQUALE, *Diritto di asilo*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 355 ss.). Tale disposizione, come noto, richiede la registrazione della domanda di protezione internazionale entro tre giorni lavorativi e, nell'ipotesi in cui essa venga presentata ad autorità differenti, gli Stati membri devono provvedere entro sei giorni lavorativi.

In sostanza, la direttiva mira a garantire l'effettività della procedura, legandola strettamente alla sua celerità.

In tale prospettiva, nel ricorso la Commissione ha sostenuto “che la direttiva 2013/32, che stabilisce le norme procedurali necessarie per dare attuazione al diritto di asilo, riconosciuto all’articolo 18 della Carta, impone agli Stati membri di garantire a tutte le persone che si trovino nel territorio di uno Stato membro, incluso alle frontiere di quest’ultimo, il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale Salvo compromettere l’effetto utile dell’articolo 6 della direttiva 2013/32, uno Stato membro non può, peraltro, ritardare, in modo ingiustificato, il momento in cui la persona interessata è messa in condizione di presentare la sua domanda di protezione internazionale” (sentenza *Commissione/Ungheria (Déclaration d’intention préalable à une demande d’asile)*, punto 21).

3. A seguito della proposizione del ricorso per infrazione da parte della Commissione, lo Stato ungherese ha giustificato le proprie scelte sulla base di diverse argomentazioni che si riferiscono, in primo luogo, alla tutela della salute nel contesto della situazione epidemiologica da Covid-19 (sul punto, più ampiamente, P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *Brevi note sulla gestione dell'emergenza sanitaria nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. XXX, nn. 1-2, 2020, p. 50 ss.). Esso ha sostenuto, difatti, che la limitazione della libertà di circolazione degli stranieri prevista dalla legge fosse necessaria a contenere la diffusione del contagio sul territorio ungherese, ma altresì negli altri Stati membri.

Oltretutto, cercando di capovolgere i termini della situazione, l’Ungheria ha affermato che la Commissione non avrebbe tenuto in giusto conto l’aggravarsi della situazione epidemiologica e non avrebbe adeguatamente tutelato i cittadini dell’UE, limitando gli spostamenti e il transito negli Stati. Peraltro, dando una lettura abbastanza singolare e, soprattutto, diversa da quella prevalente di disposizioni internazionali, ha sottolineato che ciascuno Stato membro dispone del potere di autorizzare e negare l’ingresso nel suo territorio, poiché non esiste una norma internazionale che obbliga gli stranieri residenti su territorio di altro Stato ad essere automaticamente ammessi (sentenza *Commissione/Ungheria (Déclaration d’intention préalable à une demande d’asile)*, punto 31).

A sostegno delle proprie ragioni, essa ha altresì utilizzato l’argomentazione secondo cui la propria legge costituirebbe un’attuazione per garantire la sovranità territoriale e l’autodeterminazione. Infine, elevando a rango costituzionale alcune norme della Convenzione sullo status dei rifugiati di Ginevra (1951) e le successive modifiche, ha sostenuto che la procedura richiesta non determinasse un allontanamento dei richiedenti dal territorio, poiché la dichiarazione d’intenti avrebbe potuto essere depositata all’ambasciata ungherese della Serbia (Paese candidato all’adesione nell’Unione europea) in ragione della sua posizione di Paese aderente e di parte contraente della citata Convenzione di Ginevra, lo Stato serbo è sottoposto invero al rispetto di tali disposizioni e deve mettere in pratica il principio del “*non refoulement*” (art. 33; su tale principio si veda anche sul punto P. DE PASQUALE, *La politica di immigrazione e di asilo*, in G.

TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. II, Napoli, 2021, p. 185 ss.).

Inoltre, si determinerebbe un'applicazione *par ricochet* delle norme della CEDU, nel caso specifico dell'articolo 4 del Protocollo Addizionale n. 4, in cui viene previsto che le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Tra le ulteriori cause di giustificazione invocate emergono quelle relative all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza. Più precisamente, lo Stato ungherese si è appellato alla deroga indicata dall'art. 72 TFUE, ai sensi del quale le disposizioni del Titolo V della Parte terza del TFUE non pregiudicano l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. Sulla base di tale disposizione gli Stati avrebbero ampia discrezionalità, lasciando sostanzialmente campo libero all'Ungheria in merito alla scelta di modalità e strumenti organizzativi per la ripartizione dei soggetti terzi o apolidi all'interno del suo territorio.

4. La Corte di giustizia, non ritenendo le motivazioni addotte dall'Ungheria sufficienti, ha confermato che l'art. 6 della direttiva 2013/32 mira ad un accesso effettivo, facile e rapido alla procedura per la concessione della protezione internazionale e, pertanto, nessuno Stato membro può posticipare e ritardare, senza giustificazioni, il termine entro cui il cittadino apolide o di Stato terzo può presentare la relativa domanda (sentenza *Commissione/Ungheria* (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile), punto 47).

In altri termini, il giudice di Lussemburgo ha rimarcato che la presentazione della domanda di protezione internazionale non può essere subordinata ad alcun tipo di formalità amministrativa, neppure nel caso in cui lo straniero sia irregolare sul territorio dello Stato membro e la sua richiesta dovesse avere scarse probabilità di accoglimento. Più precisamente, ha ritenuto che l'obbligo di deposito di un'istanza personale presso le ambasciate serbe e ucraine, come previsto dalla normativa ungherese, rappresentasse un aggravio di detta procedura, minandone senza alcun dubbio l'accesso effettivo, facile e rapido. Invero, ad eccezione delle deroghe previste dall'art. 271 paragrafo 1, i richiedenti sarebbero privati del loro diritto a presentare istanza di asilo presso lo Stato membro e si configurerebbe una violazione dell'art. 18 CDFUE.

A ciò si aggiunga che per i richiedenti irregolari sottoposti a regimi carcerari vi sarebbe un *vulnus* di tutela, in quanto, non essendo dispensati, essi sarebbero materialmente impossibilitati a recarsi presso le ambasciate ungheresi all'estero per depositare la dichiarazione d'intenti.

Soffermandosi poi sulle giustificazioni dell'Ungheria relative al contenimento del Covid-19, la Corte le ha giudicate non conformi al contenuto dell'art. 6 della direttiva 2013/32 e, soprattutto, non proporzionate all'emergenza pandemica. Essa ha cioè chiarito che, quantunque il predetto articolo non osti al fatto che, in via eccezionale, gli Stati membri subordinano a condizioni particolari le richieste di protezione internazionale, gli strumenti

e le modalità scelte devono essere proporzionali e idonee all'obiettivo che essi intendano perseguire (sentenza *Commissione/Ungheria* (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile), punto 57).

In particolare, la Corte ha osservato che i cittadini ungheresi ed i richiedenti costretti a spostarsi da uno Stato ad un altro per la presentazione delle domande sarebbero stati esposti ad un ulteriore rischio di contagio, considerato che non erano state previste, dallo Stato ungherese, misure aggiuntive destinate al contenimento dell'epidemia. L'Ungheria avrebbe dovuto, di converso, rispettare adeguatamente il contenuto dell'art. 13 della direttiva 2013/33, ai sensi del quale gli Stati hanno la facoltà di disporre esami medici per ragioni di sicurezza pubblica o di sottoporre i richiedenti a distanziamento ed isolamento, purché tali misure perseguano l'obiettivo in modo pertinente e non discriminatorio e vengano quindi garantiti i diritti di cui agli artt. 17 e 19 del medesimo atto.

Nelle sue argomentazioni, la Corte ha pure ricordato che la domanda di protezione internazionale può essere formulata mediante un modulo (art. 6, par. 4, della direttiva 2013/32) e che per evidenti rischi di salute il richiedente può essere sottoposto ad un colloquio in forma telematica (art. 14, par. 2, della direttiva 2013/32).

Un'ultima considerazione appare necessaria in tema di proporzionalità. Come detto, l'Ungheria ha cercato di fornire un'interpretazione conforme della propria normativa al diritto dell'UE, in ordine a motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza. Nondimeno, anche questo tentativo è risultato non idoneo, giacché la Corte ha interpretato restrittivamente l'art. 72 TFUE, stabilendo che esso "non può essere interpretato nel senso che conferisce agli Stati membri il potere di derogare alle disposizioni del diritto dell'Unione mediante un mero richiamo a responsabilità che incombono sui medesimi per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna" (v. già la sentenza del 30 giugno 2022, causa C-72/22 PPU, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, punto 71). Vale a dire che, sebbene gli Stati abbiano la possibilità di scegliere misure adeguate a favorire l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, tali deroghe devono essere circoscritte. Non è quindi possibile ricavarne una riserva generale che limiti l'applicazione del diritto UE, poiché lo Stato ungherese avrebbe dovuto dimostrare la necessità di invocare la deroga, al fine di perseguire i propri obiettivi, mentre si è limitato a richiamare in modo generico i rischi di turbativa di ordine pubblico e di sicurezza interna senza dimostrare la proporzionalità dell'applicazione della norma.

4. A ben vedere, la sentenza si inserisce a pieno titolo nella corposa giurisprudenza in materia di immigrazione, caratterizzata, come risaputo, da un fermo orientamento del giudice dell'Unione diretto ad assicurare un alto livello di tutela dei diritti dei richiedenti protezioni internazionale e, per tal via, a vietare qualsiasi legislazione nazionale che, direttamente o indirettamente, pregiudichi l'efficacia delle norme adottate dalle istituzioni europee a tal fine. Si tratta di un settore in cui l'azione dell'Unione è apparsa

più complessa e difficoltosa, perché insidiata da particolarismi e nazionalismi, come dimostra anche il caso in commento. Al riguardo, non va sottovalutato che, per affermare ancora una volta la propria sovranità a discapito della primazia del diritto dell'Unione, l'Ungheria non ha mancato di strumentalizzare la pandemia e le esigenze di ordine pubblico e di buon costume (in tal senso, v. K. GALICZ, *Diritto di asilo nei contesti di emergenza: l'involuzione della normativa ungherese*, in *DPCE online*, vol. 57, n. 1, 2023, p. 139 ss.).

D'altronde, e più in generale, neppure è sfuggito che, sebbene allo scoppio della guerra tra Russia e Ucraina si fosse originariamente manifestato un atteggiamento di apertura e di accoglimento da parte dello Stato ungherese nei confronti dei migranti, quest'atmosfera è presto svanita, soprattutto a causa di una mancata collaborazione delle istituzioni e di una profonda falda del contesto economico e sociale (in proposito, v. A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 2, Napoli, 2021, p. 77).

L'immigrazione, dunque, è e resta un punto debole dell'integrazione europea: è rimbalzata da un *mass media* all'altro l'eco delle difficoltà incontrate dalle numerose proposte di riforma del sistema normativo vigente in materia che si è dimostrato inefficace dinanzi alle massicce ondate di migranti degli ultimi anni. Difficoltà di non facile soluzione, dal momento che sono il manifesto di concezioni ed atteggiamenti radicalizzati e di cui il problema migratorio è soltanto un aspetto.

Invero, la fattispecie esaminata rappresenta (purtroppo) soltanto la punta dell'*iceberg* di una serie di recenti episodi che vedono protagonisti lo Stato ungherese ed altri Stati di violazioni del diritto dell'Unione e, prima ancora, dei suoi valori. Difatti, anche quando condotte come quelle riscontrate nel caso in questione non sono riconducibili in maniera espressa all'obbligo di rispettare l'art. 2 TUE, e, nello specifico, lo Stato di diritto, esse vanno senza dubbio considerate parte dell'attuale minaccia sistemica in corso nello Stato magiaro (in questo senso, A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 172 ss.; v. anche E. TSOURDI, *Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backsliding?*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 17, 2021, p. 471 ss.).

Non a caso, tali circostanze hanno determinato non soltanto la proposizione di ricorsi d'infrazione da parte della Commissione europea, ma anche la minaccia del Parlamento europeo di dar avvio alla procedura di cui all'art. 7 TUE (v. risoluzione del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, 2017/2131(INL)), sebbene, come noto, tale disposizione sia destinata a restare lettera morta (in argomento, P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 195 ss.).