



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA 1/2021

2. LA CORTE DI GIUSTIZIA RIBADISCE L'INCOMPATIBILITÀ DELLA NORMATIVA UNGHERESE IN MATERIA DI ASILO E IMMIGRAZIONE CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA. LA DISTINZIONE TRA "MAKING AN APPLICATION" E "LODGING AN APPLICATION" NEL DETTATO DELL'ARTICOLO 6 DELLA DIRETTIVA 2013/32

Sentenza della Corte, Grande sezione del 17 dicembre 2020, causa C-808/18, *Commissione europea c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029

Inadempimento di uno Stato – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione – Direttive 2008/115/CE, 2013/32/UE e 2013/33/UE – Procedura di riconoscimento di una protezione internazionale – Accesso effettivo – Procedura di frontiera – Garanzie procedurali – Soggiorno obbligatorio in zone di transito – Trattenimento – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Ricorsi proposti contro le decisioni amministrative che respingono la domanda di protezione internazionale – Diritto di rimanere nel territorio

L'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5, dell'articolo 6, paragrafo 1, dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, dell'articolo 6, dell'articolo 24, paragrafo 3, dell'articolo 43 e dell'articolo 46, paragrafo 5, 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, e degli articoli 8, 9 e 11 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale:

- prevedendo che le domande di protezione internazionale provenienti da cittadini di paesi terzi o da apolidi che, arrivando dalla Serbia, desiderano accedere, nel suo territorio, alla procedura di protezione internazionale possano essere presentate solo nelle zone di transito di Röske (Ungheria) e Tompa (Ungheria), e adottando nel contempo una prassi amministrativa costante e generalizzata che limita drasticamente il numero di richiedenti autorizzati a entrare quotidianamente in tali zone di transito;
- istituendo un sistema di trattenimento generalizzato dei richiedenti protezione internazionale nelle zone di transito di Röske e Tompa, senza rispettare le garanzie

previste all'articolo 24, paragrafo 3, e all'articolo 43 della direttiva 2013/32 nonché agli articoli 8, 9 e 11 della direttiva 2013/33;

– consentendo l'allontanamento di tutti i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel suo territorio è irregolare, ad eccezione di quelli che sono sospettati di aver commesso un reato, senza rispettare le procedure e le garanzie previste all'articolo 5, all'articolo 6, paragrafo 1, all'articolo 12, paragrafo 1, e all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115;

– subordinando a condizioni contrarie al diritto dell'Unione l'esercizio, da parte dei richiedenti protezione internazionale che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 46, paragrafo 5, della direttiva 2013/32, del loro diritto di rimanere nel suo territorio.

Con la sentenza della Grande Sezione del 17 dicembre 2020, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una parte considerevole della normativa ungherese in materia di asilo e immigrazione, esprimendosi su un ricorso di inadempimento, *ex art.* 258 TFUE, il cui procedimento precontenzioso era stato avviato più di cinque anni prima.

L'11 dicembre 2015, infatti, la Commissione europea ha inviato una lettera di diffida all'Ungheria, sostenendo la violazione da parte di tale Stato membro dell'art. 46, parr. 1, 3, 5 e 6, della direttiva 2013/32, interpretato alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 3 par. 8 della direttiva 2010/64/UE. Le censure della Commissione, relative a numerosi profili della procedura di accesso alla protezione internazionale, venivano respinte dall'Ungheria mediante la risposta alla lettera di diffida ricevuta dalla Commissione il 12 febbraio 2016, la quale sosteneva la piena compatibilità della pertinente legislazione ungherese con il diritto dell'Unione.

Il 7 marzo 2017, l'Ungheria ha adottato la legge n. XX del 2017, recante modifica di talune leggi relative al rafforzamento della procedura applicata nella zona di frontiera sorvegliata. Avendo la novella normativa suscitato ulteriori preoccupazioni da parte della Commissione europea, quest'ultima, il 18 maggio 2017, ha inviato all'Ungheria una lettera di diffida complementare, questa volta contestando la violazione degli artt. 5, 6 par. 1, 12 par. 1, 13 par. 1, della direttiva 2008/115, degli artt. 3, 6, 7, 24 par. 3, 31 par. 8, 33, 38, 43, 46 parr. 1, 3, 5 e 6, della direttiva 2013/32, nonché degli artt. 2, 8, 9, 11, 17 par. 2 della direttiva 2013/33, in combinato disposto con l'art. 2 lett. g e con l'art. 17 parr. 3 e 4 di tale direttiva e, infine, degli artt. 6, 18 e 47 della Carta. L'Ungheria ha risposto con lettera del 18 luglio 2017, seguita da due ulteriori comunicazioni del 20 ottobre 2017 e del 20 novembre 2017, in cui si dava conto di un parziale allineamento della normativa ungherese nel senso prospettato dalla Commissione.

Ritenendo che le modifiche intervenute non fossero idonee a porre fine alle violazioni contestate, la Commissione europea ha inviato, l'8 dicembre 2017, un parere motivato all'Ungheria, contenente le censure che verranno di seguito esaminate. L'Ungheria ha risposto l'8 febbraio 2018, ribadendo la propria convinzione sulla compatibilità tra la normativa ungherese in materia di asilo e immigrazione e il diritto dell'Unione. Non persuasa dalle argomentazioni del governo magiaro, la Commissione ha proposto ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte il 21 dicembre 2018, cui è seguito il controricorso dell'Ungheria l'11 marzo 2019. Dopo la presentazione della replica della Commissione e della controplica ungherese (rispettivamente, del 23 aprile e del 4 giugno 2019), in sede di udienza, il 10 febbraio 2020, entrambe le parti hanno presentato osservazioni orali e risposto

ai quesiti dei giudici.

In via preliminare, la Corte ha rigettato l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Ungheria, vertente sulla recente cessazione di parte delle prassi amministrative contestate dalla Commissione – inclusa la chiusura delle c.d. zone di transito, oggetto della prima censura mossa dalla Commissione – in esecuzione di decisioni adottate dalla stessa Corte (Sentenza della Corte, Grande sezione, del 14 maggio 2020, Cause riunite [C-924/19 PPU](#) e [C-925/19 PPU](#), *FMS et al. c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, ECLI:EU:C:2020:367). Come rilevato, infatti, dall'Avvocato generale Priit Pikamäe nelle conclusioni presentate il 25 giugno 2020 ([Causa C- 808/18](#), ECLI:EU:C:2020:493, punto 35), per giurisprudenza costante della Corte (*ex plurimis*, Sentenza della Corte, Grande Sezione, del 28 gennaio 2020, [Causa C-122/18](#), *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:41, punto 58 e giurisprudenza ivi citata), l'esistenza o meno dell'inadempimento contestato è da valutarsi allo stato in cui era in essere allo spirare del termine fissato dal parere motivato. Pertanto, il venir meno di parte dei comportamenti contestati dalla Commissione in un momento successivo rispetto al detto termine, vale a dire l'8 febbraio 2018, non ha avuto alcun rilievo ai fini della determinazione delle violazioni commesse da parte dell'Ungheria nel caso in esame (Sentenza della Corte, Grande sezione, del 17 dicembre 2020, [Causa C- 808/18](#), punti 68-70).

La prima censura mossa dalla Commissione – nonché l'unica ad essere approfondita nella presente disamina – aveva ad oggetto la modalità di accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale per i cittadini di Paesi terzi transitati in Serbia. In particolare, ad avviso della Commissione, la normativa ungherese e la relativa prassi applicativa avrebbero violato il combinato disposto dagli articoli 3 e 6 della direttiva 2013/32 ([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, in *GUUE* del 29 giugno 2013, L 180, pp. 60-95) nella misura in cui esse *de facto* precludevano l'accesso alla protezione internazionale. Tale rilievo veniva sollevato sulla base della novellata normativa ungherese in materia di asilo (legge XX/2017, art. 80 lett. J), la quale impone che, qualora sia dichiarata per decreto governativo una “situazione di crisi causata da un’immigrazione di massa”, le domande di protezione internazionale possano essere presentate esclusivamente nelle “zone di transito” individuate dalle autorità statali, le quali, alla scadenza del termine fissato dal parere motivato, erano solo due, rispettivamente situate presso Röske e Tompa, località ungheresi al confine con la Serbia. La Commissione, inoltre, avvalendosi dei rapporti dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ([UNHCR 1](#); [UNHCR 2](#)), del Segretario generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati ([CoE](#)) e del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ([CPT](#)), rilevava il numero estremamente esiguo di ingressi quotidiani autorizzati in tali zone di transito da parte delle autorità ungheresi, diminuito costantemente sino a raggiungere, nel gennaio 2018, la quota di una sola persona al giorno per ciascuna delle zone di transito ([ECRE/AIDA, Country Report: Hungary, 2018](#)). L'ammissione avveniva sulla base di liste informali, elaborate e trasmesse da “capi comunità” alle autorità ungheresi, con un’attesa media tra gli undici e i diciotto mesi. Questa prassi – nella sostanza confermata dall'Ungheria, persino nella parte riguardante le liste d’attesa (sebbene sia stato da questa evidenziato che il lavoro di elaborazione della lista era appannaggio esclusivo di tali capi comunità) – era risultata nella concentrazione di un gran numero di richiedenti asilo nei villaggi serbi adiacenti a Röske e Tompa, nell’assenza totale di alcuna infrastruttura predisposta a loro favore nella striscia di terra che separa la frontiera

serbo-ungherese da tali zone di transito, mentre un numero limitato di persone sostava stabilmente nei pressi dell'ingresso delle zone di transito attendendo il proprio turno. Quest'ultima circostanza, invero, veniva citata dall'Ungheria come dimostrazione del fatto che non vi fossero molte persone in attesa di essere ammesse per la presentazione della loro domanda di asilo, beneficiando già costoro della protezione offerta dalla Serbia. Tuttavia, tale argomentazione risulta platealmente in contrasto con la consapevolezza e, finanche, l'osservanza da parte delle autorità ungheresi della pratica delle suddette liste di attesa che regolavano le presenze dinanzi gli ingressi delle zone di transito, così come con il fatto stesso che il governo si considerasse minacciato da una *situazione di crisi causata da un'immigrazione di massa* – rilievo, quest'ultimo, che la Corte ha comprensibilmente evitato di formulare.

Escludendo, dunque, quest'ultima argomentazione – priva, peraltro, di alcun rilievo sul piano processuale – è possibile procedere con l'esame delle altre argomentazioni difensive formulate dal governo magiaro.

In primo luogo, l'Ungheria ha replicato ai rilievi mossi dalla Commissione che “i richiedenti protezione internazionale non hanno il diritto di scegliere il loro paese di asilo e che una parte delle persone che si presentano alle sue frontiere non fugge da persecuzioni che le minaccia direttamente” (Sentenza della Corte, Grande sezione, del 17 dicembre 2020, [Causa C- 808/18](#), punto 78). Ora, come la precedente argomentazione, anche quest'ultima risulta priva di rilevanza sul piano processuale. Peraltro, se è senz'altro vero che agli Stati sia demandato di contrastare il fenomeno del c.d. *asylum shopping* (*ratio legis* di tutto l'impianto normativo “Dublino”), è altrettanto indubbio che gli Stati dispongono di un'ampissima gamma di strumenti per contrastare eventuali abusi nel pieno rispetto della normativa dell'Unione. In particolare, è la stessa direttiva 2013/32 a introdurre le nozioni di “paese di primo asilo”, “paese di origine sicuro” e “paese terzo sicuro”, permettendo agli Stati membri di applicare tali criteri nel corso – e, beninteso, non prima – dell'esame della domanda di protezione internazionale. Risulta palese, in tal senso, che il diritto alla presentazione della domanda di protezione internazionale – quale ricavato dalla direttiva 2013/32, alla luce dell'art. 18 della Carta – non possa essere derogato sulla base di previsioni di carattere *probabilistico* sulla sua non ammissibilità.

Merita maggiore approfondimento, invece, l'argomentazione proposta dall'Ungheria sulla compatibilità del disposto della legge XX/2017 con l'art. 6 della direttiva 2013/32, nella parte in cui questa, ai sensi del par. 3, consente agli Stati membri di “esigere che le domande di protezione internazionale siano introdotte personalmente e/o in un luogo designato”. In tal modo, l'Ungheria sosteneva che l'indicazione di determinate zone di transito come unici luoghi in cui chiedere asilo, operante nei casi di dichiarata *situazione di crisi causata da un'immigrazione di massa*, fosse compatibile con il diritto dell'Unione. Peraltro, al fine di confutare l'accusa di ritardare eccessivamente la registrazione della domanda di protezione internazionale, l'Ungheria replicava che la registrazione della domanda avveniva immediatamente o, al più tardi, entro le 24 ore successive alla presentazione della stessa presso le zone di transito. In tal modo, la prassi ungherese si presenterebbe in piena conformità con l'art. 6 par. 1 della direttiva 2013/32, che, da parte sua, permette agli Stati di registrare la domanda entro tre giorni lavorativi, prorogabili sino a dieci in caso di un numero particolarmente elevato di domande simultanee (art. 6 par. 5).

Questa argomentazione si basa, tuttavia, su un assunto errato: l'identificazione dei concetti di “presentazione di una domanda di protezione internazionale” (*making an application/présentation d'une demande*), ai sensi dell'art. 6 parr. 1 e 2 della direttiva, e “introduzione della domanda di protezione internazionale” (*lodging an application/introduction*

d'une demande), cui invece fanno riferimento i parr. 2 (limitatamente al secondo periodo), 3 e 4 dello stesso articolo. Tale distinguo, introdotto dalla rifusione della direttiva procedure e ribadito dalla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE ([COM/2016/0467 final](#), come modificata dalla [COM/2020/611 final](#)), ha rilevanti conseguenze normative.

Il legislatore comunitario, così disponendo, ha delineato due fasi distinte e consecutive (S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Vol. 3: *EU Asylum Law*, Leiden/Boston, 2015, p. 226; ma anche, [EASO, Practical Guide: Access to the Asylum Procedure, 2016](#), pp. 4-5): una preliminare fase di *presentazione della domanda di protezione internazionale* (art. 6 parr. 1 e 2) e una successiva fase di *introduzione della domanda di protezione internazionale* (art. 6 parr. 2, secondo periodo, 3 e 4).

La domanda si ritiene presentata non appena la persona interessata abbia manifestato la sua volontà di accedere alla protezione internazionale, anche in assenza di alcuna formalità amministrativa (Sentenza della Corte, Quarta sezione, del 25 giugno 2020, [causa C-36/20 PPU](#), *Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2020:495, punti 93 e 94), ad una delle *autorità a ciò preposte*, distinguendo quest'ultime tra *autorità competenti a norma del diritto nazionale a registrare tali domande* (art. 6 par. 1 c. 1) e *altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale* (art. 6 par. 1 c. 2). In tal senso, è da rilevare come il legislatore dell'Unione abbia accolto una concezione assai ampia di autorità preposte a ricevere domande di protezione internazionale, includendo in questa categoria tutte quelle autorità alle quali, seppur non competenti ai sensi del diritto interno, sia “plausibile che un cittadino di un paese terzo in situazione irregolare presenti una domanda di protezione internazionale” (*ivi*, punto 59). La presentazione della domanda, in questi termini, conferisce immediatamente alla persona interessata la qualità di richiedente protezione internazionale e fa sorgere, nei confronti dello Stato, l'obbligo di registrare la domanda entro tre giorni lavorativi, ovvero, qualora la domanda sia stata presentata ad un'autorità *non competente*, entro sei giorni lavorativi (prorogabili a dieci in caso di un numero particolarmente elevato di domande simultanee).

L'introduzione della domanda, di cui all'art. 6 parr. 2 (secondo periodo), 3 e 4, segue la presentazione della domanda e la registrazione della stessa e consiste nel completamento da parte del richiedente protezione internazionale della propria istanza, assolvendo agli adempimenti amministrativi stabiliti dallo Stato. L'introduzione della domanda, pertanto, è elemento essenziale per l'avvio del procedimento di esame della domanda di protezione internazionale e la determinazione dello *status*. Solo in fase di introduzione della domanda è consentito agli Stati di esigere particolari formalità nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, come quella di “recarsi personalmente e/o in un luogo designato” (par. 3).

L'argomentazione del governo magiaro si basava, invece, su un'erronea interpretazione del disposto dell'art. 6 par. 3, facendo costui coincidere *presentazione* e *introduzione*, e, di conseguenza, ascrivendosi il diritto di imporre al *potenziale* richiedente l'obbligo di recarsi personalmente presso un luogo designato (le zone di transito di Röscke e Tompa) non già al fine di *introdurre* la propria domanda, bensì per *presentarla*. Peraltro, come *supra* riportato, questa interpretazione consentiva all'Ungheria di poter vantare eccellenti tempistiche per la registrazione delle domande, calcolandole dal momento dell'introduzione della domanda e non, come doveroso (Sentenza della Corte, Grande sezione, del 17 dicembre 2020, [Causa C- 808/18](#), punto 101), dal momento della presentazione della stessa. In tal senso, volendo valutare il tempo intercorso tra la presentazione della domanda e la relativa registrazione, si

dovrebbe far riferimento, come termine di decorrenza dei tre/sei/dieci giorni lavorativi, al momento in cui la persona interessata ha manifestato, anche informalmente, ad un'autorità ungherese la sua volontà di beneficiare della protezione dello Stato ungherese, che nel caso in esame potrebbe configurarsi nel momento in cui la persona ha interagito per la prima volta con agenti della polizia di frontiera, ovvero nel momento in cui questi venivano a conoscenza dell'iscrizione di tale persona nella lista di attesa. Sicché, dalle 24 ore descritte dall'Ungheria si verrebbe ad un periodo di attesa compreso tra gli undici e i diciotto mesi.

La distinzione sinora descritta tra presentazione e introduzione, invero, non appare così netta nemmeno nelle memorie della Commissione, la quale fa costantemente riferimento all'introduzione (*lodging*) della domanda di protezione internazionale, nonostante la censura riguardi inequivocabilmente la fase della presentazione (Conclusioni dell'Avvocato generale, Priit Pikamäe, presentate il 25 giugno 2020, [Causa C- 808/18](#), nota di chiusura n. 20).

Ma, ancora più sorprendentemente, siffatta distinzione non si rinviene affatto nel testo italiano della direttiva, nel quale si traduce con il verbo – o sostantivi derivati dal verbo – “presentare” sia “*lodging*” sia “*making*”. A titolo d'esempio, l'ultimo periodo dell'art 6 par. 2 della direttiva procedure dispone che “Qualora il richiedente non presenti [*lodging*] la propria domanda, gli Stati membri possono applicare (...) l'articolo 28”, rappresentando la figura – quasi mitologica – di un *richiedente* che non abbia mai *richiesto* alcunché. Analogamente, nella proposta di regolamento ([COM/2016/0467 final](#), come modificata dalla [COM/2020/611 final](#)), l'art. 7 par. 2 dispone che “il richiedente collabora con le autorità competenti per consentire loro di accertarne l'identità e di procedere alla registrazione, presentazione [*lodging*] e esame della domanda”, rendendo quanto mai vistosa l'imprecisione della traduzione, che farebbe anteporre la registrazione della domanda alla sua stessa presentazione.

Un'interpretazione letterale della disposizione, nella lingua italiana, volta a far coincidere i due termini – e conseguentemente, le due fasi – sarebbe logicamente incoerente con le altre disposizioni della direttiva. In particolare, una simile lettura restrittiva sarebbe in palese contraddizione con l'articolo 6 par. 1, che, come detto, delinea un concetto particolarmente ampio di autorità cui sia possibile presentare domanda di protezione internazionale. Sarebbe, in questo senso, irragionevole ipotizzare che gli Stati possano a loro piacimento restringere i luoghi in cui poter presentare la domanda ma, allo stesso tempo, non possano nemmeno designarne le autorità destinatarie. Lo stesso art. 6 par. 2 (secondo periodo), che prevede che “Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato (*making*) una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla (*lodging*) quanto prima”, sarebbe privo di senso qualora non si riconoscesse la differenza tra le due fasi descritte. Soprattutto, come il caso di specie dimostra, qualora si permettesse agli Stati membri di aggravare il processo di presentazione della domanda di protezione internazionale con gli obblighi amministrativi previsti ai sensi dell'art. 6 par. 3, sarebbero consentiti una limitazione drastica dell'accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale e un suo considerevole rallentamento, il che si porrebbe in contrasto con l'obiettivo stesso della direttiva 2013/32 (“garantire un accesso effettivo, facile e rapido”, Sentenza della Corte, Grande sezione, del 17 dicembre 2020, [Causa C- 808/18](#), punto 104).

La recente proposta di regolamento sulle procedure, peraltro, distingue ancora più nettamente i due momenti temporali, i quali sono disciplinati da due distinti articoli: l'art. 25, rubricato *Making an application for international protection* (“Domanda di protezione internazionale” nella versione italiana); l'art. 28, *Lodging of an application for international protection* (tradotto – ahimè – come “Presentazione della domanda di protezione internazionale”).

Un ultimo aspetto da menzionare, in riferimento alla prima censura della Commissione, riguarda la circostanza della dichiarazione di *situazione di crisi causata da un'immigrazione di massa*. Tale dichiarazione, idonea a produrre gli effetti giuridici di cui all'art. 80 lett. J della legge XX/2017, è stata resa dal governo ungherese nel settembre 2015 ed è stata prorogata ininterrottamente fino al 7 settembre 2019 sulla base di “esigenze nazionali di ordine pubblico e di sicurezza interna”. Nella fattispecie, il governo magiaro ha specificato che tale misura si è resa necessaria per rafforzare l'efficacia della lotta contro il traffico di esseri umani e risponderebbe all'esigenza di protezione delle frontiere Schengen.

È appena da menzionare, in tal senso, che nemmeno l'Ungheria, nel controricorso, ha posto particolare enfasi sull'aspetto emergenziale e derogativo della prassi nazionale ritenuta incompatibile, né ha invocato l'art. 72 TFUE (richiamato, benché invano, per altre censure). La Corte di giustizia, da parte sua, ha ribadito che “sebbene, come ricorda l'Ungheria, spetti certamente agli Stati membri assicurarsi, in particolare, dell'attraversamento regolare delle frontiere esterne, conformemente al regolamento 2016/399, il rispetto di un simile obbligo non può tuttavia giustificare la violazione dell'articolo 6 della direttiva 2013/32 da parte degli Stati membri” (Sentenza della Corte, Grande sezione, del 17 dicembre 2020, [Causa C- 808/18](#), punto 125). In sostanza, l'esigenza di controllo delle frontiere nazionali, ancorché laddove esse corrispondano alle frontiere esterne dell'Area Schengen, non può giustificare una limitazione così drastica del diritto di presentare domanda di protezione internazionale.

La Corte di giustizia ha, pertanto, accolto la prima censura della Commissione europea, riconoscendo che, prevedendo che le domande di protezione internazionale provenienti da cittadini di Stati terzi arrivati dalla Serbia possano essere presentate esclusivamente nelle zone di transito di Röszke e Tompa, e adottando nel contempo una prassi amministrativa costante e generalizzata che limita drasticamente il numero di richiedenti autorizzati a entrare quotidianamente in tali zone di transito, l'Ungheria ha operato in violazione agli obblighi derivanti dall'art. 6 della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'art. 3 della stessa. Nella sentenza, inoltre, la Corte di giustizia ha richiamato il dovere dell'Ungheria di garantire l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, ai sensi della direttiva 2013/32, e in definitiva, l'effettività del diritto di asilo, quale garantito dall'art. 18 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea (*ivi*, punto 102).

Le altre censure proposte dalla Commissione hanno riguardato aspetti altrettanto rilevanti del sistema normativo ungherese in materia di immigrazione e asilo.

Pronunciandosi congiuntamente sulla seconda e sulla terza censura proposte dalla Commissione, la Corte ha confermato che l'Ungheria ha violato gli artt. 24 par. 3 e 43 della direttiva 2013/32, nonché gli artt. 8, 9 e 11 della direttiva 2013/33, avendo istituito un sistema di trattenimento generalizzato dei richiedenti protezione internazionale, nelle zone di transito di Röszke e di Tompa, senza rispettare le garanzie derivanti da tali disposizioni. In particolare, la Corte ha confermato – dichiarandone l'illegittimità – l'esistenza di un sistema di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale presso tali centri, dai quali era possibile uscire solo facendo nuovamente ingresso in territorio serbo. In tale contesto, anche ai fini della trattazione della prima censura precedentemente svolta, è da rilevare come la Corte abbia sancito che l'Ungheria non possa legittimamente invocare l'articolo 72 TFUE per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalle disposizioni della direttiva 2013/32. In particolare, la Corte ha ribadito che l'articolo 72 è da interpretarsi restrittivamente (in tal senso, sentenza della Corte, Terza Sezione, del 2 aprile 2020, Cause riunite [C-715/17](#), [C-718/17](#) e [C-719/17](#), *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 143 e giurisprudenza *ivi* citata; [ECRE, Derogating from EU](#)

[Asylum Law in the name of “emergencies”: the legal limits under EU Law, 2020](#)) e che la direttiva procedure contiene già disposizioni idonee a situazioni in cui uno Stato membro debba far fronte a un aumento significativo del numero di domande di protezione.

Con la quarta censura, la Commissione interpellava la Corte per far dichiarare la violazione degli artt. 5, 6 par. 1, 12 par. 1, 13 par. 1 della direttiva 2008/115, derivante dalla prassi di ricondurre coattivamente i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare al di là della barriera fisica situata nell'immediata prossimità della frontiera con la Serbia, senza rispettare le procedure e le garanzie previste da tali disposizioni. La Corte, confermando la natura di “allontanamento” ai sensi dell'art. 3 della direttiva rimpatri di tale pratica, ne ha sancito l'incompatibilità con la normativa europea in materia di rimpatri.

La quinta ed ultima censura aveva ad oggetto la permanenza sul territorio dei richiedenti protezione internazionale, i quali, a seguito di una decisione di rigetto, avessero proposto ricorso. In particolare, secondo la Commissione, l'Ungheria avrebbe violato l'art. 46 par. 5 e 6 della direttiva 2013/32, non prevedendo esplicitamente un effetto sospensivo dei ricorsi, che garantisse la permanenza dei richiedenti sul territorio dello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso. La Corte ha parzialmente respinto tale argomentazione, sostenendo che l'effetto sospensivo dei ricorsi fosse desumibile per via interpretativa dalla normativa ungherese, sebbene non esplicitato nella legge sull'asilo. Nondimeno, la Corte ha confermato la violazione dell'art. 46 par. 5 della direttiva 2013/32, avendo l'Ungheria subordinato a condizioni contrarie al diritto dell'Unione – segnatamente, il trattenimento presso le zone di transito di Rösztke e Tompa – l'esercizio del diritto di rimanere nel territorio dei richiedenti protezione internazionale nelle more del giudizio sul ricorso.

Con la pronuncia della Corte di giustizia in esame si compie un ulteriore passo nel processo di smantellamento delle disposizioni ungheresi in materia di asilo e immigrazione incompatibili con il diritto dell'Unione condotto dalla Corte di giustizia negli ultimi anni (*ex multis* sentenza della Corte, Seconda Sezione, del 13 settembre 2018, [Causa C-369/17](#); Sentenza della Corte, Grande sezione, del 29 luglio 2019, [Causa C-556/17](#); Sentenza della Corte, Prima Sezione, del 19 marzo 2020, [Causa C-564/18](#); Sentenza della Corte, Grande sezione, del 14 maggio 2020, Cause riunite [C-924/19 PPU](#) e [C-925/19 PPU](#); si attende la pronuncia della Corte sulla [Causa C-821/19](#)). In particolare, la sentenza in oggetto pare idonea ad archiviare definitivamente la deprecabile prassi relativa all'utilizzo delle zone di transito, che aveva provocato il sostanziale annichilimento del diritto a cercare e godere dell'asilo in territorio ungherese. D'altra parte, questa sentenza, giunta a cinque anni dall'avvio della procedura di infrazione e intervenuta, in parte, a sanzionare prassi già cessate, evidenzia le debolezze strutturali della procedura *ex art. 258 TFUE* quando siano in gioco i diritti fondamentali. È, altresì, da menzionare che il governo magiaro non ha finora interrotto le pratiche di respingimento oggetto della quarta censura della Commissione e della condanna della Corte. Tale inadempimento ha provocato, per la prima volta nella storia dell'Agenzia, la sospensione di tutte le attività di Frontex in territorio ungherese a partire dal 27 gennaio 2021 ([NYT](#); [Politico](#)), con il sostegno della Commissaria Johansson ([Twitter](#)).

Nondimeno, la sentenza del 17 dicembre scorso riveste grande importanza, contribuendo sostanzialmente a chiarire quali siano le garanzie poste dal legislatore comunitario a tutela del diritto di accedere alla procedura di determinazione della protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea.

FRANCESCO NEGOZIO