



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea

COMUNICATO STAMPA n. 161/20

Lussemburgo, 17 dicembre 2020

Sentenza nella causa C-808/18
Commissione / Ungheria

L'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione in materia di procedure di riconoscimento della protezione internazionale e di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

In particolare, costituiscono violazioni del diritto dell'Unione: la limitazione dell'accesso alla procedura di protezione internazionale, il trattenimento irregolare dei richiedenti tale protezione in zone di transito nonché la riconduzione in una zona frontaliere di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, senza rispettare le garanzie che circondano una procedura di rimpatrio

In risposta alla crisi migratoria e al correlato arrivo di numerosi richiedenti protezione internazionale, l'Ungheria ha adattato la propria normativa sul diritto di asilo e sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In tal senso, una legge del 2015¹ ha previsto, in particolare, l'istituzione di zone di transito situate al confine serbo-ungherese², nelle quali sono applicate le procedure di asilo. Tale legge ha altresì introdotto la nozione di «situazione di crisi causata da un'immigrazione di massa», che conduce, quando una situazione del genere è dichiarata dal governo, all'applicazione di norme derogatorie alla stregua di norme generali. Nel 2017, una nuova legge³ ha ampliato i casi che consentivano di dichiarare l'esistenza di una simile situazione di crisi e ha modificato le disposizioni che consentivano di derogare alle disposizioni generali.

Nel 2015, la Commissione europea aveva già espresso all'Ungheria dubbi in merito alla compatibilità della sua normativa in materia di asilo con il diritto dell'Unione. La legge del 2017 ha destato ulteriori preoccupazioni. La Commissione contesta, in particolare, all'Ungheria di avere, in violazione delle garanzie sostanziali e procedurali previste dalle direttive «procedure»⁴, «accoglienza»⁵ e «rimpatrio»⁶, limitato l'accesso alla procedura di protezione internazionale, istituito un sistema di trattenimento generalizzato dei richiedenti tale protezione e proceduto alla riconduzione forzata, su una striscia di terra frontaliere, di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno era irregolare, senza rispettare le garanzie previste dalla direttiva «rimpatrio». In tale contesto, essa ha proposto un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte, per far dichiarare che una parte sostanziale della normativa ungherese in materia viola talune disposizioni di tali direttive.

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (legge CXL del 2015 che modifica talune leggi in un contesto di gestione dell'immigrazione di massa) (Magyar Közlöny 2015/124).

² Le zone di transito di Röszke e di Tompa.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (legge XX del 2017, recante modifica di talune leggi relative al rafforzamento della procedura applicata nella zona di frontiera sorvegliata) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ 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) (in prosieguo: la «direttiva "procedure"»).

⁵ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96) (in prosieguo: la «direttiva "accoglienza"»).

⁶ 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 (GU 2008, L 348, pag. 98) (in prosieguo: la «direttiva "rimpatrio"»).

La Corte, riunita in Grande Sezione, **ha accolto la parte essenziale del ricorso per inadempimento della Commissione.**

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte sottolinea di aver già risolto talune delle problematiche sollevate da tale ricorso in una recente sentenza ⁷, pronunciata nell'ambito di un rinvio pregiudiziale sottoposto da un giudice ungherese. Essa osserva inoltre che, per conformarsi a tale sentenza, l'Ungheria ha successivamente chiuso le sue due zone di transito. La Corte precisa, tuttavia, che tale chiusura non incide sul presente ricorso, in quanto la situazione dev'essere valutata alla data che era stata fissata dalla Commissione nel suo parere motivato per porre rimedio alle lacune constatate, vale a dire l'8 febbraio 2018.

In primo luogo, la Corte dichiara che l'Ungheria **è venuta meno al proprio obbligo di garantire un accesso effettivo alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale** ⁸, **in quanto i cittadini di Paesi terzi che desideravano accedere, a partire dalla frontiera serbo-ungherese, a tale procedura si sono trovati di fronte, di fatto, alla quasi impossibilità di presentare la loro domanda.** Tale inadempimento risulta da una combinazione della normativa nazionale, secondo la quale le domande di protezione internazionale possono, di regola, essere presentate solo in una delle due zone di transito, e di una prassi amministrativa costante e generalizzata, istituita dalle autorità ungheresi, consistente nel limitare drasticamente il numero di richiedenti autorizzati ad entrare quotidianamente in tali zone. Secondo la Corte, l'esistenza di tale prassi è stata sufficientemente dimostrata dalla Commissione, che si è basata su più relazioni internazionali. In tale contesto, **la Corte ricorda che la presentazione di una domanda di protezione internazionale, prima della sua registrazione, del suo inoltro e del suo esame, costituisce una tappa essenziale nella procedura di riconoscimento di tale protezione, e che gli Stati membri non possono ritardarla in modo ingiustificato.** Al contrario, **questi ultimi devono garantire che gli interessati possano essere in grado di presentare una domanda, anche alle frontiere, non appena ne manifestino la volontà.**

In secondo luogo, la Corte conferma, come già dichiarato recentemente ⁹, che **l'obbligo imposto ai richiedenti protezione internazionale di rimanere in una zona di transito durante l'intera procedura di esame della loro domanda costituisce un trattenimento** ai sensi della direttiva «accoglienza» ¹⁰. Ciò precisato, la Corte dichiara che tale sistema di trattenimento è stato instaurato al di fuori dei casi previsti dal diritto dell'Unione e senza rispettare le garanzie che devono normalmente disciplinarlo.

Infatti, da un lato, la Corte ricorda che le ipotesi in cui il trattenimento di un richiedente protezione internazionale è autorizzato sono elencate in modo esaustivo dalla direttiva «accoglienza» ¹¹. Ebbene, dopo aver analizzato ciascuna di tali ipotesi, essa conclude che il sistema ungherese non ricade in alcuna di esse. La Corte esamina in particolare l'ipotesi in cui uno Stato membro può trattenere un richiedente protezione internazionale per pronunciarsi sul diritto d'ingresso di quest'ultimo nel suo territorio, trattenimento, questo, che può avvenire nell'ambito di procedure attuate alla frontiera, al fine di verificare, prima di riconoscere un diritto di ingresso, se la domanda non sia inammissibile o se non sia infondata per taluni determinati motivi ¹². Ebbene, **la Corte considera che le condizioni alle quali il trattenimento è autorizzato nell'ambito di tali procedure di frontiera non sono soddisfatte nel caso di specie.**

Dall'altro lato, la Corte sottolinea che le direttive «procedure» e «accoglienza» impongono, tra l'altro, che il trattenimento sia disposto per iscritto e motivato ¹³, che le esigenze specifiche dei

⁷ Sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367; v. anche [comunicato stampa n. 60/20](#)).

⁸ Tale obbligo emerge dall'articolo 6 della direttiva «procedure», in combinato disposto con il suo articolo 3.

⁹ Sentenza citata del 14 maggio 2020.

¹⁰ Articolo 2, lettera h), di tale direttiva.

¹¹ Articolo 8, paragrafo 3, primo comma, di tale direttiva.

¹² Articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera c), della direttiva «accoglienza» e articolo 43 della direttiva «procedure».

¹³ Articolo 9, paragrafo 2, della direttiva «accoglienza».

richiedenti che sono stati identificati come vulnerabili e che necessitano di garanzie procedurali particolari siano prese in considerazione, affinché essi beneficino di un «sostegno adeguato»¹⁴, o, ancora, che i minori siano trattenuti solo come ultima risorsa¹⁵. Orbene, a causa, in particolare, del suo carattere generalizzato e automatico, **il regime di trattenimento previsto dalla normativa ungherese nelle zone di transito**, che riguarda tutti i richiedenti tranne i minori non accompagnati di età inferiore a 14 anni, **non consente ai richiedenti di beneficiare di tali garanzie**.

Peraltro, **la Corte respinge l'argomento dell'Ungheria secondo cui la crisi migratoria avrebbe giustificato una deroga a talune norme delle direttive «procedure» e «accoglienza», al fine di mantenere l'ordine pubblico e di salvaguardare la sicurezza interna**, conformemente all'articolo 72 TFUE¹⁶. A questo proposito, essa ricorda che tale articolo deve essere interpretato restrittivamente, e ritiene che l'Ungheria non fornisca sufficiente dimostrazione della necessità che aveva di ricorrervi. Inoltre, la Corte sottolinea che le direttive «procedure» e «accoglienza» prendono già in considerazione la situazione in cui uno Stato membro debba affrontare un aumento molto significativo del numero di domande di protezione internazionale, poiché esse prevedono, mediante disposizioni specifiche, la possibilità di disapplicare talune delle norme imposte in tempi normali.

In terzo luogo, la Corte dichiara che l'Ungheria **è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva «rimpatrio», in quanto la normativa ungherese consente di allontanare i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nel territorio è irregolare senza rispettare preventivamente le procedure e le garanzie previste da tale direttiva**¹⁷. Su tale punto, la Corte rileva che detti cittadini sono scortati di forza, dalle autorità di polizia, dall'altro lato di una barriera eretta a qualche metro dalla frontiera con la Serbia, su una striscia di terra priva di qualsiasi infrastruttura. Secondo la Corte, tale riconduzione forzata è assimilabile a un allontanamento, ai sensi della direttiva «rimpatrio», in quanto gli interessati non hanno, in pratica, altra scelta se non quella di lasciare successivamente il territorio ungherese per recarsi in Serbia. In tale contesto, la Corte ricorda che un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare e che rientri nell'ambito di applicazione della direttiva «rimpatrio» deve essere oggetto di una procedura di rimpatrio, nel rispetto delle garanzie sostanziali e procedurali che tale direttiva istituisce, prima che si proceda, se del caso, al suo allontanamento, fermo restando che l'allontanamento forzato interviene solo in ultima istanza. Peraltro, per motivazioni analoghe a quelle già esposte, la Corte respinge l'argomento dell'Ungheria secondo cui le era consentito, in applicazione dell'articolo 72 TFUE, derogare alle garanzie sostanziali e procedurali istituite dalla direttiva «rimpatrio».

In quarto luogo, la Corte ritiene che **l'Ungheria non abbia rispettato il diritto**, conferito, in linea di principio, dalla direttiva «procedure» a qualsiasi richiedente protezione internazionale, **di rimanere nel territorio dello Stato membro interessato dopo il rigetto della sua domanda, fino alla scadenza del termine previsto per la presentazione di un ricorso avverso tale rigetto o, se è stato presentato un ricorso, fino all'adozione di una decisione su quest'ultimo**¹⁸. Infatti, la Corte rileva che, nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata una «situazione di crisi causata da un'immigrazione di massa», la normativa ungherese subordina l'esercizio di tale diritto a modalità che non rispettano il diritto dell'Unione, in particolare all'obbligo di rimanere nelle zone di transito, assimilabile a un trattenimento contrario alle direttive «procedure» e «accoglienza». Per giunta, nell'ipotesi in cui una situazione del genere non sia stata dichiarata, l'esercizio di tale diritto è subordinato a condizioni che, senza essere necessariamente contrarie al diritto dell'Unione, non sono previste in modo sufficientemente chiaro e preciso da consentire agli interessati di conoscere

¹⁴ Articolo 24, paragrafo 3, della direttiva «procedure».

¹⁵ Articolo 11, paragrafo 2, della direttiva «accoglienza».

¹⁶ Tale articolo prevede che le disposizioni contenute nel titolo V del Trattato FUE, relativo allo spazio di sicurezza, di libertà e di giustizia, di cui le norme relative alla protezione internazionale fanno parte, non ostano all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

¹⁷ Tali garanzie sono previste, in particolare, dagli articoli 5, 6, paragrafo 1, 12, paragrafo 1, e 13, paragrafo 1, della direttiva «rimpatrio».

¹⁸ Articolo 46, paragrafo 5, della direttiva «procedure».

l'esatta portata del loro diritto e di valutare la compatibilità di tali condizioni con le direttive «procedure» e «accoglienza».

IMPORTANTE: La Commissione o un altro Stato membro possono proporre un ricorso per inadempimento diretto contro uno Stato membro che è venuto meno ai propri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Qualora la Corte di giustizia accerti l'inadempimento, lo Stato membro interessato deve conformarsi alla sentenza senza indugio.

La Commissione, qualora ritenga che lo Stato membro non si sia conformato alla sentenza, può proporre un altro ricorso chiedendo sanzioni pecuniarie. Tuttavia, in caso di mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva alla Commissione, su domanda di quest'ultima, la Corte di giustizia può infliggere sanzioni pecuniarie, al momento della prima sentenza.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della pronuncia della sentenza sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106