

Causa C-525/23 [Accra]ⁱ**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

14 agosto 2023

Giudice del rinvio:

Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria)

Data della decisione di rinvio:

26 giugno 2023

Ricorrente:

OS

Resistente:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (direzione generale nazionale della polizia degli stranieri, Ungheria)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso giurisdizionale amministrativo avverso una decisione in materia di immigrazione

Oggetto e fondamento normativo del rinvio pregiudiziale

Soggiorno di un cittadino di un paese terzo — Prova della copertura finanziaria delle spese di sostentamento — Requisiti aggiuntivi in ambito probatorio oltre a quelli previsti dal diritto dell'Unione, non disposti da norme giuridiche ma elaborati dalla giurisprudenza del supremo organo giurisdizionale dello Stato membro interessato — Diritto del cittadino di un paese terzo, derivante dalla tutela giurisdizionale effettiva, di essere informato in anticipo ed espressamente di tali requisiti aggiuntivi.

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

Articolo 267 TFUE.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se sia conforme al margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della [direttiva (UE) 2016/801], tenuto conto degli obiettivi di cui ai considerando 2 e 41 e agli articoli 1, lettera a), e 4, paragrafo 1, della stessa, la prassi di uno Stato membro che, al fine di considerare che un richiedente cittadino di un paese terzo che intende svolgere attività di volontariato dispone di mezzi di sostentamento — oltre alla prova che il suo parente, che non è considerato membro della famiglia, è in grado di fornire e fornisce, utilizzando i propri redditi legittimamente acquisiti e mediante il regolare trasferimento delle somme necessarie per provvedere al sostentamento, redditi sufficienti per il sostentamento del richiedente e per il suo ritorno —, prevede come requisito aggiuntivo che detto richiedente indichi con precisione se la somma ricevuta costituisca reddito o bene patrimoniale e, inoltre, che fornisca la prova documentale del titolo giuridico con cui ha acquisito tale reddito o tale bene, nonché della illimitata e definitiva disponibilità di tale somma o bene.
- 2) Se, tenuto conto del principio del primato del diritto dell'Unione, dell'equo trattamento di cui all'articolo 79 TFUE, della libertà di soggiorno sancita dall'articolo 45 della Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea], nonché del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sanciti dall'articolo 47 della Carta e dai considerando 54 e 61 della [direttiva 2016/801], in particolare del principio della certezza del diritto, sulla risposta alla prima questione pregiudiziale incida il fatto che la normativa nazionale afferente in generale ai permessi di soggiorno non contiene i requisiti indicati nella prima questione pregiudiziale, cosicché detti requisiti non sono stati stabiliti dal legislatore, bensì dal supremo organo giurisdizionale dello Stato membro nella sua attività di applicazione del diritto con valore di precedente.
- 3) Nella misura in cui al fine di stabilire che il richiedente dispone di mezzi di sostentamento l'applicazione del diritto nazionale richiede anche la dichiarazione e le prove documentali relative ai requisiti summenzionati, se, nella presente causa, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), [della direttiva 2016/801] debba essere interpretato alla luce del requisito dell'equo trattamento di cui all'articolo 79 TFUE, dei diritti a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sanciti dall'articolo 47 della Carta, del requisito della certezza del diritto di cui al considerando 2 [della direttiva 2016/801] e di quanto enunciato ai considerando 41 e 42 della stessa a titolo di garanzie procedurali, nel senso che la prassi di uno Stato membro che impone al richiedente, informandolo delle conseguenze giuridiche, di indicare e comprovare in modo coerente e concreto i requisiti aggiuntivi ritenuti necessari, e che respinge la domanda di permesso di soggiorno solo a causa

della mancata prova dei requisiti previsti dalla giurisprudenza, sia conforme alle disposizioni della normativa solo se i diritti dell'interessato sono stati in tal modo rispettati e le garanzie procedurali sono state osservate.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

- Articolo 79 TFUE
- Direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato (GU 2004, L 375, pag. 12) (non più in vigore): articoli 6 e 7
- Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari: considerando 2, 20, 21, 41, 42, 54 e 61 e articoli 1, lettera a), 2, paragrafo 1, e 7, paragrafo 1.
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 45 e 47.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (legge n. II del 2007 sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi): articoli 2, lettera d), 13, paragrafo 1, lettera f), e 87, paragrafo 1.

Tra le disposizioni invocate, l'articolo 2, lettera d), indica quali parenti sono considerati, ai fini di detta legge, membri della famiglia del cittadino di un paese terzo. L'articolo 13 disciplina i soggiorni superiori a 90 giorni all'interno di un periodo di 180 giorni. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera f), i cittadini di un paese terzo possono soggiornare per tale periodo nel territorio dell'Ungheria se, per tutta la durata del soggiorno, dispongono di risorse sufficienti per provvedere alle spese di vitto e alloggio, comprese quelle del viaggio di ritorno.

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. Rendelet (decreto governativo n. 114/2007, del 24 maggio, recante approvazione del regolamento di applicazione della legge n. II del 2007 sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi): articolo 29, paragrafi 5 e 6.

Secondo tali disposizioni, un cittadino di un paese terzo dispone delle risorse finanziarie necessarie per il suo soggiorno in Ungheria se egli stesso o un membro della sua famiglia è in grado di provvedere alle spese di vitto e alloggio, del viaggio di ritorno e, se necessario, per cure mediche con i redditi o i beni legittimamente acquisiti e di cui dispone. La disposizione citata elenca altresì le modalità per comprovare l'esistenza dei mezzi di sostentamento.

- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (legge n. CXVII del 1995 relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche): articolo 4, paragrafi 1 e 2

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il ricorrente nel procedimento principale è un cittadino di un paese terzo titolare di un permesso di soggiorno valido in Ungheria fino al 30 giugno 2020 per motivi di studio. Il 5 giugno 2020 il ricorrente ha presentato una domanda di rinnovo del permesso di soggiorno al fine di svolgere attività di volontariato per la Mahatma Gandhi Emberi Jogi Egyesület (Associazione per i diritti umani Mahatma Gandhi; in prosieguo: l'«Associazione»).
- 2 Durante il periodo di volontariato, il ricorrente cercava di provvedere al proprio sostentamento in Ungheria con l'aiuto di suo zio, cittadino britannico. Il ricorrente ha allegato alla domanda di rinnovo del permesso di soggiorno il contratto con l'Associazione, l'estratto conto bancario a lui intestato con i movimenti di sei mesi, l'impegno finanziario da parte dello zio e i documenti giustificativi dei redditi di quest'ultimo.
- 3 L'autorità di polizia degli stranieri di primo grado ha respinto la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno e ha espulso il ricorrente dal territorio dell'Unione. Nella motivazione della sua decisione, detta autorità ha affermato che, poiché lo zio del ricorrente non era considerato un membro della sua famiglia ai sensi delle disposizioni di legge ungheresi sopra citate, non poteva provvedere al sostentamento del ricorrente in Ungheria, cosicché i documenti giustificativi allegati alla domanda non potevano essere presi in considerazione.
- 4 Il ricorrente ha impugnato tale decisione di rigetto di primo grado dinanzi alla resistente, che l'ha confermata ritenendo che la persona che aveva preso in carico il ricorrente non era considerata un membro della sua famiglia e non poteva quindi provvedere al sostentamento del ricorrente in Ungheria.
- 5 Il ricorrente ha presentato un ricorso giurisdizionale amministrativo avverso la decisione di secondo grado dinanzi alla Fővárosi Törvényszék, giudice del rinvio. Nella sua sentenza, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha annullato la decisione della resistente, compresa quella di primo grado, e ha ordinato all'autorità amministrativa di primo grado di avviare un nuovo procedimento.

- 6 Detta sentenza è stata annullata dalla Kúria (Corte suprema), che ha ordinato alla Fővárosi Törvényszék di avviare un nuovo procedimento e di statuire nuovamente. Nel nuovo procedimento la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha sottoposto alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 7 Nel suo ricorso amministrativo contro la decisione di primo grado in materia di immigrazione, il ricorrente ha sostenuto che, sebbene suo zio non fosse effettivamente considerato un membro della famiglia, quest'ultimo lo avrebbe sostenuto finanziariamente sulla base di un contratto di prestito e il ricorrente avrebbe alloggiato in Ungheria in una residenza per studenti. Ha allegato a tale ricorso una dichiarazione con la quale suo zio si impegnava a mettere a disposizione del ricorrente, per tutta la durata del volontariato, HUF 200 000 al mese (circa EUR 520) mediante bonifici bancari o di altri istituti.
- 8 A seguito del rigetto del ricorso amministrativo da parte della resistente, il ricorrente, nel suo ricorso giurisdizionale amministrativo, ha criticato il fatto che quest'ultima avesse valutato le prove da lui fornite unicamente in relazione alla circostanza che lo zio non era considerato un membro della sua famiglia e non poteva pertanto provvedere al mantenimento del ricorrente e che, in definitiva, i mezzi di sostentamento del ricorrente in Ungheria non erano garantiti. Il ricorrente ha sottolineato che lo zio non gli avrebbe concesso l'aiuto sotto forma di alimenti, bensì di donazione, cosicché il ricorrente aveva già garantiti i propri mezzi di sostentamento.
- 9 Nella sua risposta al ricorso giurisdizionale amministrativo, la resistente ha sostenuto che la dichiarazione dello zio del ricorrente non indicava il titolo giuridico della prestazione, motivo per cui essa non poteva considerarla una donazione. La resistente ha tuttavia aggiunto che, in conformità alla normativa ungherese sopra citata, le spese di sostentamento devono essere coperte da un reddito o mediante beni legittimamente acquisiti. A tal riguardo, il titolo giuridico di acquisizione del reddito o dei beni è irrilevante, per cui non è stato questo il motivo di rigetto del ricorso del ricorrente.

Valutazioni dei giudici precedentemente aditi nel procedimento principale

- 10 Per quanto riguarda il reddito o i beni legittimamente acquisiti, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) parte dalla definizione di «reddito» contenuta nella legge CXVII del 1995 relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Tale definizione non opera alcuna distinzione in funzione della fonte del reddito. La nozione di reddito comprende non solo i redditi percepiti a titolo di retribuzione nell'ambito di un rapporto di lavoro, ma anche quelli percepiti a qualsiasi altro titolo nell'ambito di qualsiasi altro rapporto giuridico. Così, la nozione di reddito include altresì i redditi che il ricorrente riceve da suo zio in quanto persona fisica. Il titolo giuridico con cui lo zio del ricorrente

concede l'aiuto è irrilevante al riguardo. Pertanto, secondo la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale), la resistente ha agito in modo illegittimo nell'esaminare il reddito percepito del ricorrente unicamente dal punto di vista della provenienza da un membro della sua famiglia. Invece, sarebbe stato necessario esaminare se il reddito del ricorrente fosse regolare, invitandolo a fornire i documenti giustificativi necessari a tal fine.

- 11 La Kúria (Corte suprema) ha affermato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Fővárosi Törvényszék, l'interpretazione della nozione di reddito non dovrebbe essere effettuata sulla base delle disposizioni della legge relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Sarebbe necessario, in realtà, verificare se le dichiarazioni del ricorrente siano coerenti e concrete e se, inoltre, siano supportate in modo certo dai documenti allegati. Nella presente causa, tuttavia, lo zio del ricorrente non ha dichiarato il titolo giuridico secondo il quale egli intende concedergli mensilmente HUF 200 000. Lo stesso ricorrente, al riguardo, si è contraddetto nelle sue dichiarazioni: mentre nel ricorso amministrativo ha affermato di ricevere tale somma a titolo di prestito, nel ricorso giurisdizionale amministrativo ha sostenuto di riceverlo a titolo di donazione. Ciò ha pregiudicato la credibilità del ricorrente e l'affidabilità delle sue dichiarazioni.
- 12 Secondo la Kúria (Corte suprema), la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha commesso un errore anche nel non considerare rilevante il titolo giuridico del reddito. Al contrario, tale titolo è particolarmente rilevante, in quanto consente di stabilire se il ricorrente disponga delle risorse in questione come risorse proprie a titolo definitivo. Il ricorrente avrebbe pertanto dovuto indicare con precisione se considerasse la somma erogata dallo zio come reddito o come patrimonio. Egli avrebbe dovuto fornire la prova documentale del titolo giuridico in forza del quale ha ricevuto tale somma di denaro, nonché del fatto che ne disponeva definitivamente e senza limiti. La Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) dovrebbe chiarire questi punti nell'ambito del nuovo procedimento.

Breve esposizione dei motivi della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 13 La Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) dubita che i requisiti stabiliti dalla Kúria (Corte suprema), la cui osservanza deve essere dimostrata dal ricorrente, siano conformi alle disposizioni della direttiva 2016/801 e che, nella presente causa, i requisiti di un equo processo siano pienamente rispettati.
- 14 Per quanto riguarda la necessità di un rinvio alla Corte di giustizia, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ritiene, in primo luogo, che le questioni pregiudiziali che solleva siano rilevanti alla luce del diritto dell'Unione. Infatti, la normativa ungherese che traspone la direttiva 2016/801 deve essere conforme a tale direttiva, al pari della giurisprudenza elaborata in applicazione di detta normativa. La questione della conformità della giurisprudenza della Kúria (Corte suprema) all'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2016/801 incide

necessariamente sulla soluzione della controversia nel merito. In secondo luogo, la Corte di giustizia non ha ancora interpretato le disposizioni pertinenti della direttiva 2016/801 alla luce dell'approccio esposto nelle questioni pregiudiziali sollevate dalla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale). In terzo luogo, poiché la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) e la Kúria (Corte suprema) differiscono significativamente nella loro interpretazione giuridica, la risposta alle questioni pregiudiziali non può essere considerata scontata.

- 15 Per quanto riguarda la prima questione pregiudiziale, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) parte dalla premessa che, per quanto riguarda i mezzi di sostentamento, la Kúria (Corte suprema) ha imposto l'esame di requisiti aggiuntivi non previsti né dalla direttiva 2016/801 né dalla normativa ungherese di trasposizione. È indubbio che, nell'autorizzare l'ingresso e il soggiorno di cittadini di un paese terzo, gli Stati membri possano esaminare la copertura finanziaria necessaria per il sostentamento sulla base della propria normativa nazionale. Tuttavia, secondo la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale), ciò non significa che gli Stati membri possano integrare il contenuto dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2016/801 con ulteriori criteri di valutazione.
- 16 Secondo la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale), è dubbio che i requisiti aggiuntivi stabiliti dalla Kúria (Corte suprema) siano effettivamente rilevanti in relazione alla disposizione invocata della direttiva. È discutibile se sia rilevante il fatto che il ricorrente riceva la somma dallo zio a titolo di prestito o di donazione e se dovrà restituirla o se rimarrà definitivamente a sua disposizione. Nella presente causa è stato accertato che lo zio del ricorrente è un soggetto solvibile e percepisce legittimamente il proprio reddito. Inoltre, lo zio del ricorrente ha rilasciato una dichiarazione in cui ha indicato espressamente la finalità dell'aiuto, vale a dire che la somma in questione è destinata al sostentamento del ricorrente durante il periodo di volontariato. Sulla base di quanto sopra, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ritiene sufficiente, al fine di accertare l'esistenza di mezzi di sostentamento, dimostrare che la somma veniva versata su un conto bancario a disposizione esclusiva del ricorrente e che egli prelevava tale somma da detto conto.
- 17 La direttiva 2016/801 mira a stabilire, in un unico strumento giuridico e semplificando ed uniformando le disposizioni precedentemente in vigore, i requisiti mediante i quali i cittadini di un paese terzo possono entrare nel territorio degli Stati membri per un periodo superiore a tre mesi al fine di svolgere un'attività di volontariato. La direttiva mira inoltre a promuovere la mobilità delle persone interessate. È discutibile se sia compatibile con detti obiettivi il fatto che la Kúria (Corte suprema) stabilisca, per l'ingresso e il soggiorno, requisiti aggiuntivi che integrano i requisiti generali di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2016/801.
- 18 La Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) rinvia alla sentenza del 10 settembre 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punti 33 e 34, che riguardava la direttiva 2004/114, allora in vigore. Gli articoli 6 e 7 di tale

precedente direttiva regolavano i requisiti di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio. A proposito di tali requisiti, la Corte di giustizia ha dichiarato che il margine di manovra di cui dispongono le autorità nazionali si riferisce unicamente alle condizioni previste agli articoli 6 e 7 della citata direttiva, nonché, in tale contesto, alla valutazione dei fatti rilevanti al fine di stabilire se le condizioni enunciate nella direttiva risultino soddisfatte. La Corte di giustizia ha altresì dichiarato che l'aggiunta da parte degli Stati membri di ulteriori requisiti di ammissione equivarrebbe a un inasprimento degli stessi, il che sarebbe contrario all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2004/114.

- 19 Poiché i requisiti di sostentamento applicabili agli studenti e contenuti nella direttiva 2004/114 coincidono con quelli dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2016/801, in particolare per quanto riguarda lo svolgimento di attività di volontariato, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ritiene che la citata sentenza della Corte di giustizia sia pertinente anche nella presente causa.
- 20 Si pone pertanto la questione se, quando le autorità nazionali esaminano i mezzi di sostentamento, il loro margine di manovra si estenda esclusivamente ai requisiti previsti dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2016/801, o se abbiano anche il potere di stabilire criteri aggiuntivi per determinare se tali requisiti siano soddisfatti. Sorge pertanto la domanda se si possa richiedere al ricorrente di presentare una dichiarazione coerente con la dichiarazione della persona che gli concede l'aiuto in merito al titolo giuridico con cui acquisisce i suoi mezzi di sostentamento e, inoltre, di dimostrare documentalmente il suo diritto di disporre di tali mezzi definitivamente e senza limiti.
- 21 La Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) solleva la sua seconda questione pregiudiziale partendo dal presupposto che la Corte di giustizia consideri che il margine di manovra degli Stati membri includa la definizione dei requisiti aggiuntivi summenzionati. A tal proposito, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) si domanda se sia rilevante il fatto che tali requisiti aggiuntivi non sono stabiliti dalla legislazione, ma vengono determinati esclusivamente dalla giurisprudenza del supremo organo giurisdizionale di uno Stato membro, le cui decisioni sono vincolanti per i giudici di grado inferiore.
- 22 La terza questione pregiudiziale sollevata dalla Fővárosi Törvényszék riguarda il requisito di un equo processo e le garanzie procedurali. Infatti, la Kúria (Corte suprema) ha stabilito i requisiti aggiuntivi controversi valutando esclusivamente gli elementi di prova disponibili alla luce dei criteri da essa stabiliti, senza richiedere ulteriori informazioni al ricorrente né dargli la possibilità di produrre prove al riguardo. A tale proposito, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) chiede che venga chiarito se soddisfi i requisiti di un equo processo il fatto che la Kúria (Corte suprema) preveda l'esame dei requisiti aggiuntivi di cui trattasi, benché, nel corso del procedimento amministrativo, il ricorrente non sia stato informato di tali requisiti e non gli sia stato richiesto di fare alcuna dichiarazione o presentare alcun documento al riguardo.