

**Causa C-528/21****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

26 agosto 2021

**Giudice del rinvio:**

Fővárosi Törvényszék

**Data della decisione di rinvio:**

19 luglio 2021

**Ricorrente:**

M.D.

**Resistente:**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Direzione regionale a Budapest e nella regione di Pest della Direzione generale nazionale della polizia per gli stranieri, Ungheria)

**Oggetto del procedimento principale**

Controllo giurisdizionale della legittimità del divieto d'ingresso e di soggiorno disposto per ragioni di sicurezza nazionale nei confronti di un cittadino di un paese terzo che soggiorna regolarmente da un lungo periodo in Ungheria e che è familiare di un cittadino dell'Unione (nello specifico: è ascendente di un cittadino ungherese minorenni).

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Interpretazione degli articoli 5, 11 e 13 della direttiva 2008/115/CE e dell'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 7, 21, 24 e 47 della Carta.

Fondamento giuridico: articolo 267 TFUE.

## Questioni pregiudiziali

1) Se gli articoli 5 e 11 della direttiva 2008/115/CE e l'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 7, 20 <sup>[1]</sup>, 24 e 47 della Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea], debbano essere interpretati nel senso che ostano alla prassi di uno Stato membro di estendere l'applicazione di una riforma legislativa anche a procedimenti ripetuti in forza di una decisione giudiziaria emessa nell'ambito di procedimenti anteriori, riforma legislativa ai sensi della quale un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, viene assoggettato a un regime procedurale molto più sfavorevole, al punto tale da perdere lo status di persona che non può essere oggetto di rimpatrio neppure per motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sicurezza nazionale, status che aveva acquisito in ragione della durata della sua residenza fino a tale momento; da vedere poi respinta la propria domanda di carta di soggiorno permanente sulla base di tale medesima situazione di fatto e per ragioni di sicurezza nazionale; da revocargli la carta di soggiorno già attribuita e da imporgli infine un divieto d'ingresso e di soggiorno, senza che le sue circostanze personali e familiari — in particolare, nel caso di specie, il fatto di avere a carico anche un cittadino ungherese minorenni — siano state prese in considerazione in alcun procedimento. Decisioni — queste — che possono avere come conseguenza la rottura dell'unità familiare o che cittadini dell'Unione, familiari del cittadino di un paese terzo, tra cui il figlio minorenni di quest'ultimo, siano indotti ad abbandonare il territorio dello Stato membro.

2) Se gli articoli 5 e 11 della direttiva 2008/115 e l'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 7 e 24 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che ostano alla prassi di uno Stato membro di non prendere in considerazione le circostanze personali e familiari del cittadino di un paese terzo prima di imporgli un divieto d'ingresso e di soggiorno, per il motivo che il soggiorno di tale persona, familiare di un cittadino dell'Unione, costituisce una minaccia reale, diretta e grave per la sicurezza nazionale del paese.

In caso di risposta affermativa alla prima o alla seconda questione pregiudiziale:

3) Se l'articolo 20 TFUE e gli articoli 5 e 13 della direttiva 2008/115, in combinato disposto con gli articoli 20 e 47 della Carta, nonché il considerando 22 della direttiva 2008/115, che impone come considerazione preminente [l'interesse] superiore del bambino, e il considerando 24 della medesima direttiva, che impone che si rispettino i diritti fondamentali e i principi riconosciuti nella Carta, debbano essere interpretati nel senso che il giudice nazionale, allorché constati, sulla base di una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, che il diritto dello Stato membro o la prassi delle autorità competenti per gli stranieri fondata su tale diritto nazionale sono contrari al diritto dell'Unione, può prendere in considerazione, nell'esaminare la legittimità del divieto d'ingresso e

<sup>1</sup> NdT: Nella prima come nella terza questione pregiudiziale sembra trattarsi piuttosto dell'articolo 21, e non dell'articolo 20, della Carta.

di soggiorno, come diritto quesito del ricorrente nella presente controversia, il fatto che, nel periodo di vigenza della a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény [legge n. I del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno delle persone titolari di un diritto di libera circolazione e di soggiorno], questi soddisfacesse i requisiti necessari per l'applicazione dell'articolo 42 di detta legge, ossia avesse compiuto oltre dieci anni di residenza regolare in Ungheria, o nel senso che, nel verificare la fondatezza dell'adozione del divieto d'ingresso e di soggiorno, nel silenzio al riguardo della a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény [legge n. II del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno dei cittadini di paesi terzi], detto giudice deve applicare direttamente l'articolo 5 della direttiva 2008/115 per tener conto delle circostanze familiari e personali.

4) Se sia conforme al diritto dell'Unione, in particolare al diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 13 della direttiva 2008/115 e al diritto a un giudice imparziale sancito dall'articolo 47 della Carta, la prassi di uno Stato membro in virtù della quale, nell'ambito del procedimento avviato da un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, nell'esercizio del suo diritto al ricorso, le autorità competenti per gli stranieri non ottemperano a una decisione giudiziaria definitiva che ordina la tutela giurisdizionale immediata della sospensione dell'esecuzione della decisione di divieto d'ingresso e di soggiorno, adducendo che hanno già inoltrato al sistema d'informazione Schengen (SIS II) una segnalazione relativa a tale divieto, così che il cittadino di paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, non può esercitare personalmente il diritto al ricorso né entrare in Ungheria mentre ha luogo il procedimento prima che venga pronunciata una decisione definitiva nella controversia in cui è parte.

### **Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere**

Articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Articoli 7, 20, 21, 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

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, in particolare i considerando 22 e 24 nonché gli articoli 5, 11 e 13.

### **Disposizioni nazionali fatte valere**

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (legge n. I del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno delle persone titolari di un diritto di libera circolazione e di soggiorno; in prosieguo: la «legge I del 2007»): articoli 33, 42 e 94.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (legge n. II del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno dei cittadini di paesi terzi; in prosieguo: la «legge II del 2007»): articoli 43, 44 e 45.

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 Il ricorrente, cittadino serbo del Kosovo, è giunto nel 2002 in Ungheria, dove vive con la madre, la sua compagna, cittadina ungherese, e suo figlio minorenni, cittadino ungherese, nato nel 2016. Il ricorrente parla correttamente l'ungherese. Il suo stile di vita e i suoi vincoli familiari e di amicizia lo legano al paese. È il capofamiglia. Possiede un'impresa, un bene immobile e vari veicoli. Ha altresì attività d'impresa in Slovacchia.
- 2 Il ricorrente è stato titolare, dal 31 maggio 2003, di un permesso di soggiorno, più volte prorogato; successivamente, come padre di un figlio minorenni di nazionalità ungherese, gli è stata rilasciata una carta di soggiorno, valida fino al 20 maggio 2021.
- 3 Il 12 giugno 2018 il ricorrente ha richiesto una carta di soggiorno permanente, che l'amministrazione resistente gli ha negato adducendo che il diritto di soggiorno del ricorrente fosse scaduto. La resistente ha fondato la propria decisione su un parere dell'Alkotmányvédelmi Hivatal (Ufficio per la tutela della Costituzione, Ungheria) secondo il quale la condotta del ricorrente, a causa di una precedente condanna a una pena detentiva (sospesa) per un delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nella forma di offerta di aiuto ad attraversare la frontiera illegalmente, costituiva una minaccia reale, diretta e grave per la sicurezza nazionale, motivo per il quale egli era tenuto a lasciare il paese.
- 4 In sede di ricorso giurisdizionale, il giudice ha annullato la decisione di diniego, di primo e di secondo grado, e ha ordinato all'Ufficio per gli stranieri di avviare un nuovo esame amministrativo, che non tenesse conto dell'avviso dell'Ufficio per la tutela della Costituzione, il quale non era intervenuto nella controversia come autorità specializzata. Nell'ambito del nuovo procedimento, l'Ufficio per gli stranieri doveva valutare tutte le circostanze della controversia, al primissimo posto il fatto che il ricorrente e la sua compagna abitavano in Ungheria all'interno di un nucleo familiare con il figlio minorenni, cittadino ungherese.
- 5 In esito al nuovo procedimento, la resistente ha revocato la carta di soggiorno del ricorrente. Essa ha sottolineato che, tenuto conto delle modifiche normative intervenute il 1° gennaio 2019, il nuovo procedimento si era svolto sulla base dell'articolo 94, paragrafo 4, lettera b), della legge I del 2007, che è disposizione imperativa. Ha sottolineato inoltre di non potersi discostare dal contenuto dei pareri dell'autorità specializzata e di non disporre di alcun margine di discrezionalità.
- 6 Il ricorso contro tale decisione veniva respinto dal Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria), con una sentenza poi confermata dalla Kúria (Corte

suprema, Ungheria), con la motivazione che nel caso del ricorrente, poiché sussistevano motivi di sicurezza nazionale, l'Ufficio per gli stranieri non aveva alcun margine di discrezionalità.

- 7 Il 24 settembre 2020 il ricorrente ha lasciato il territorio ungherese. La resistente gli ha imposto un divieto d'ingresso e di soggiorno per una durata di tre anni e ha disposto l'inserimento nel sistema d'informazione Schengen (SIS II) di una segnalazione relativa a detto divieto. La resistente ha rilevato che, ai sensi della legge II del 2007, il soggiorno del ricorrente, cittadino di un paese terzo, costituiva una minaccia per la sicurezza nazionale dell'Ungheria, cosicché l'ordine del suo rimpatrio risultava una limitazione proporzionata, benché il ricorrente possedesse un valido permesso di soggiorno slovacco.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 8 Il ricorrente ritiene che la resistente sia venuta meno al proprio obbligo di chiarire i fatti, di ponderazione e di motivazione allorquando ha invocato esclusivamente la proposta di decisione dell'Ufficio per la tutela della Costituzione senza tener conto dell'articolo 11 della direttiva 2008/115 e dell'articolo 45, paragrafo 1, della legge II del 2007, che impongono un bilanciamento delle circostanze personali e familiari.
- 9 La resistente chiede che il ricorso sia respinto, adducendo di aver adottato la propria decisione sulla base delle disposizioni imperative di cui all'articolo 43 della legge II del 2007, che stabilisce l'imposizione di un divieto autonomo d'ingresso e di soggiorno per il cittadino di un paese terzo residente all'estero il cui ingresso e soggiorno costituiscano una minaccia alla sicurezza nazionale e che stabilisce altresì il carattere vincolante dei pareri degli organismi incaricati della sicurezza nazionale. Inoltre, dal momento che la carta di soggiorno del ricorrente, che gli era stata rilasciata in ragione del suo rapporto familiare, era già stata revocata, la resistente non sarebbe stata neppure legalmente tenuta a prendere in conto le circostanze familiari di quest'ultimo.

### **Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale**

- 10 La legge I del 2007, in vigore prima del 1° gennaio 2019, consentiva ai cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini ungheresi che non avessero esercitato il loro diritto alla libera circolazione, di soggiornare in Ungheria alle stesse condizioni dei cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dello Spazio economico europeo (SEE) che avessero esercitato il loro diritto alla libera circolazione.
- 11 Tuttavia, la riforma legislativa del 1° gennaio 2019 ha previsto l'applicazione delle disposizioni della legge II del 2007 al posto di quelle della legge I del 2007 ai procedimenti, avviati e ripetuti dopo l'entrata in vigore della legge di modifica, aventi ad oggetto l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi familiari di

cittadini ungheresi. Da allora, costoro soggiacciono pertanto a norme più sfavorevoli e sono assimilati a cittadini di paesi terzi che non hanno familiari di nazionalità ungherese o di uno Stato membro del SEE.

- 12 La riforma legislativa ha inter alia consentito di ordinare il rimpatrio per motivi di sicurezza nazionale o di sicurezza e ordine pubblico dei cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini ungheresi, che abbiano soggiornato per lungo periodo in Ungheria, senza tener conto della loro situazione familiare e personale, ignorando quindi la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare la sentenza dell'11 marzo 2021, *État belge (Rimpatrio del genitore di un minore)* (C-112/20, EU:C:2021:197).
- 13 Il giudice del rinvio vuol sapere se, nel caso dei cittadini di paesi terzi, familiari di cittadini ungheresi, che risiedono da molto tempo in Ungheria, il contenuto della riforma legislativa o il modo in cui essa si applica siano conformi alla garanzia del diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione e alla libertà di soggiorno, sancito all'articolo 20 TFUE, e del diritto derivato dei familiari, nonché agli articoli 7, 21, 24 e 47 della Carta, letti alla luce della sentenza della Corte dell'8 maggio 2018, *K.A. e a. (Ricongiungimento familiare in Belgio)* (C-82/16, EU:C:2018:308).
- 14 A suo avviso, l'applicazione della legge di modifica ai procedimenti ripetuti è contraria al diritto dell'Unione, ma, nel caso di specie, in forza della giurisprudenza della Kúria (Corte suprema) non sarebbe possibile derogare al diritto nazionale.
- 15 Il giudice del rinvio domanda altresì se si possa tenere conto della circostanza che il ricorrente risiedeva legalmente nel paese da oltre dieci anni ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, della legge I del 2007, in vigore fino al 1° gennaio 2019, e se la direttiva 2008/115 debba essere interpretata nel senso che, nel caso di un divieto autonomo d'ingresso e di soggiorno, il giudice, per tener conto delle circostanze familiari e personali, in assenza di disposizioni interne, possa disapplicare il diritto nazionale nonché fondare la propria decisione direttamente sull'articolo 5 della direttiva.
- 16 Dato che la giurisprudenza dei giudici nazionali diverge considerevolmente in tali questioni, vale a dire che, a causa della prassi giuridica dello Stato membro, la corretta applicazione del diritto dell'Unione non è così evidente da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio, il giudice del rinvio ritiene necessaria per la definizione della controversia l'interpretazione del diritto dell'Unione, conformemente alla dottrina dell'«*acte éclairé*».
- 17 Poiché il ricorrente, che si trova attualmente in Austria, non può recarsi in Ungheria a causa del divieto d'ingresso e di soggiorno e tenuto conto dell'interesse superiore del suo figlio minore, il giudice del rinvio chiede che le questioni sollevate siano trattate nell'ambito di un procedimento d'urgenza.