

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
TUSCIA

ANNUARIO ADIM

2024

Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione

A cura di

Barbara Giovanna Bello

Giampiero Cassola

Giulia Del Turco

Federica Passarini

Mario Savino

Michela Tuozzo

Flavio Valerio Virzì

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
TUSCIA

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del progetto PRIN 2022 “Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: The Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU” (EUROPATHWAYS - CUP J53D23005740006). L’iniziativa è promossa dall’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



IntOME
Integration of Migrants in Europe

Jean Monnet
Centre of Excellence
UNIVERSITY OF TUSCIA

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-235-0477-2

INDICE

<i>Introduzione</i>	10
---------------------	----

PARTE I

VERSO LA PROCEDURA DI FRONTIERA IN ALBANIA?

IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA E LA SUA ATTUAZIONE

MARIO SAVINO, La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa	23
FATIMA ZAHRA EL HARCH, Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese	34
ELISA RUOZZI, Il Protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di <i>territorial lease</i> : alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale	42
ELENA VALENTINI, <i>Habeas corpus sine corpore?</i>	49
MARIO SAVINO, Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?	59

LA QUERELLE SUI PAESI DI ORIGINE SICURI

AGOSTINA PIRRELLO, Paesi di origine: sicuri che siano sicuri?	69
GIAMPIERO CASSOLA, Il controllo giurisdizionale sulla designazione dei Paesi di origine sicuri: l'istruttiva esperienza della Francia	78
MARIO SAVINO, La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma	89
MARIO SAVINO, Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi sicuri e una possibile via di uscita	104
MARIO SAVINO, Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne	120

PARTE II

GLI STRUMENTI DELLA DETERRENZA

RESPINGIMENTI E NON-REFOULEMENT

CHIARA RAUCEA, <i>Fifty Shades of Non-Refoulement: The CJEU's Distorting Reading of Article 1D Refugee Convention for Refugees of Palestinian Origin</i>	149
FRANCESCA RONDINE, <i>H.T. c. Germania e Grecia: i respingimenti alla frontiera tra finzioni, presunzioni e tutele effettive</i>	157
FRANCESCA TASSINARI, <i>Il diritto all'informazione e il respingimento indiretto dei richiedenti asilo nel Sistema Dublino</i>	165

LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA

LORENZO BERNARDINI, <i>L'habeas corpus dei migranti secondo la Consulta, ovvero: il ritratto di un diritto fondamentale sempre più sbiadito?</i>	176
GIAMPIERO CASSOLA, <i>La "valutazione caso per caso" nel trattenimento dei richiedenti protezione internazionale: attività vincolata o discrezionale?</i>	184
GIULIA FABINI, <i>I numeri della detenzione amministrativa in Italia</i>	194
MIRIANA LANOTTE, <i>Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: la doppia condanna dell'Ungheria in materia di asilo</i>	204
FRANCESCA RONDINE, <i>Quante pareti ha una prigione? Il trattenimento nelle zone di transito (ungheresi) nuovamente al vaglio della Corte EDU</i>	214
PAOLA REGINA, <i>Il "caso CPR" alla luce del diritto europeo</i>	222
MARIA FALCONE, <i>Brevi note sulla tutela della salute nei C.P.R.</i>	227

ESPULSIONE E PERICOLOSITÀ SOCIALE

SIMONA D'ANTONIO, <i>Automatismi espulsivi e discrezionalità amministrativa</i>	235
CLAUDIO COSTANZO, <i>Espulsioni per pericolosità sociale e fenomeno migratorio, tra prevenzione e sanzione</i>	244
LUIGI PREVITI, <i>Pericolosità sociale e sopravvenienze fattuali: il tortuoso sentiero della giurisprudenza amministrativa alla ricerca della miglior tutela</i>	252

PARTE III
CORTI E LEGISLATORI: LE ALTRE NOVITÀ

DANIEL THYM, Judicial Dynamism and Its Limits: the Role of National Courts and their Interaction with the CJEU	262
--	-----

LA GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

LAURA SALVADEGO, L'ampiezza dell'obbligo positivo di ammettere un cittadino straniero nel caso <i>Ghadamian c. Svizzera</i>	275
MARIA CRIPPA, I procedimenti italiani sui crimini contro i migranti in Libia alla luce del sistema di giustizia penale internazionale	285

LA GIURISPRUDENZA EUROPEA

MARIA FIORE ANGORI, Migrazioni femminili: la Corte di Giustizia dell'Unione europea riconosce lo status di rifugiato alle donne vittime di violenza di genere	294
PAOLA PANNIA, L'identificazione con il valore della parità tra donne e uomini come motivo di persecuzione: la Corte di Giustizia e le trappole della dimensione assiologica	302
SILVIA RIZZUTO FERRUZZA, La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati	312
VALENTINA FAGGIANI, L'assimilazione dello "stile di vita occidentale" basato sulla parità di genere come nuovo motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione	320

LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

ANGELO RAFFAELE SALERNO, Centralità del discorso sulle fonti e tutela dei diritti fondamentali nella sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2024	329
CARLA DI MARTINO, L'accesso (negato) degli stranieri alle provvidenze sociali e il ruolo delle Corti	338
LAURA RICCI, Protecting the Vulnerable Offender: the Non-Punishment of the Victim of Trafficking Within the Italian Penal System	346
AMINA MANEGGIA, La giurisdizione dello Stato della bandiera sugli individui soccorsi da navi private: un'analisi sull'onda del caso <i>Asso 28</i>	353

LE NORME EUROPEE

GORAN SANDIC JANJA POPOVIĆ, A Rarity in Action: Temporary Protection in the EU – Here to Stay?	362
ELENA ARDITO, La revisione della Direttiva UE anti-tratta: un testo ancora da migliorare	369

LE NORME NAZIONALI

MADIA D'ONGHIA, CLAUDIO DE MARTINO, Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività	380
CHIARA PREVETE, Il riconoscimento dello status di richiedente permanente ai cittadini europei nel Regno Unito: criticità e conseguenze sul diritto amministrativo inglese	389
ALICE STEVANATO, Il paradosso della contemporaneità. La protezione giuridica del migrante ambientale nei più recenti sviluppi normativi	396
MICHELA GIACHETTI FANTINI, L'autorizzazione all'ingresso o alla permanenza del familiare come istituto di garanzia del superiore interesse del minore e del diritto all'unità familiare	405
MICHELA TUOZZO, Corridoi umanitari: chiaroscuri del processo selettivo e della garanzia dei diritti	416

PARTE IV

LE TENDENZE GENERALI

LA DIGITALIZZAZIONE

MICHELA LEGGIO, The Dual Nature of Digitalization of Asylum Procedure: Analyzing the CBP One	429
MICHELA LEGGIO, La digitalizzazione della funzione conoscitiva pubblica nel settore migratorio	440
CECILIA MANZOTTI, A European Language Detection Software to Determine Asylum Seekers' Country of Origin: Questioning the Assumptions and Implications of the EUAA's Project	452
CRISTIANA NAPOLITANO, Digitalizzazione delle procedure di ingresso: il trattamento dei dati e il difficile equilibrio tra la sicurezza pubblica e il rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati	462

FRANCESCA TASSINARI, From Eurodac to Interoperability and Back: Transferring Personal Data for Resettlement and Admission Purposes	472
LORENZA TOMASSI, La digitalizzazione dalla pubblica amministrazione come possibile condizione di discriminazione degli stranieri nell'accesso ai servizi <i>welfare</i> . L'importante ruolo del terzo settore	482
ZORANCO VASILKOV, Artificial Intelligence in the Service of Border Control in the EU	491

ALTRI PARADIGMI E TENDENZE

FILIPPO ROSSI, Costanti storico-giuridiche del “governo” delle migrazioni. Riflessioni a margine del convegno ADiM 2024	499
LORENZO PACINOTTI, Dalla cittadinanza sociale alla persona umana? Qualche considerazione storica	507
NATALIA PANOU, The Paradoxes of the European Migration “Emergency”	515
MARIA LUDOVICA GUALTIERI, La protezione dello straniero nella tradizione arabo-islamica	523
GIUSEPPE TERRANOVA, Dal Marocco al Global South: come cambia la geografia della popolazione	531
MARIA VITTORIA FORTE, L'Italia e la gestione delle migrazioni dalla Libia: tra blocchi all'arrivo indiscriminati e corridoi umanitari esclusivi	539

ERRARE HUMANUM EST, PERSEVERARE AUTEM DIABOLICUM:
LA DOPPIA CONDANNA DELL'UNGHERIA
IN MATERIA DI ASILO

Miriana Lanotte*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il persistente inadempimento e l'avallo della Corte costituzionale ungherese – 3. La prima sentenza di doppia condanna nella materia dell'asilo – 4. Gli aspetti di sistema.

1. *Introduzione*

La Corte di giustizia, nella pronuncia relativa alla causa C-123/22 avente ad oggetto il ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, ha condannato l'Ungheria al pagamento di una somma forfettaria per non aver eseguito la sentenza *Commissione c. Ungheria* (causa C-808/18)¹ e, altresì, al pagamento di due differenti penalità di mora giornaliera in relazione a due specifiche violazioni in materia di asilo e migrazione².

Nella sentenza *Commissione c. Ungheria* del 2020 i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che l'Ungheria è venuta meno agli obblighi derivanti dalle direttive: *i*) n. 2008/115/CE (direttiva rimpatri); *ii*) n. 2013/32/UE (direttiva procedure) e *iii*) n. 2013/33/UE (direttiva accoglienza). In particolare, tali inadempimenti derivano dal fatto che l'Ungheria: *i*) ha previsto che le domande di protezione internazionale dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi provenienti dalla Serbia possano essere presentate solo nelle zone di transito di Röszke e Tompa; *ii*) ha limitato drasticamente il numero di richiedenti autorizzati a entrare quotidianamente in tali zone di transito; *iii*) ha istituito un sistema di trattenimento generalizzato dei richiedenti protezione internazionale nelle zone di transito senza rispettare le garanzie previste dal

*Assegnista di ricerca in Diritto europeo, Università di Bologna.

¹ CGUE (Grande Sezione), sentenza del 17 dicembre 2020, *Commissione c. Ungheria*, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

² CGUE, sentenza del 13 giugno 2024, *Commissione c. Ungheria*, C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493. Si v. anche G. BARRETT, *Rule of Law Chickens Coming Home to Roost: The Ruling in Case C-123/22 European Commission v Hungary*, in *VerfBlog*, 21 giugno 2024; M. COMETTI, *La Corte di giustizia condanna l'Ungheria al pagamento della più alta sanzione mai comminata ex art. 260, par. 2, TFUE*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 2/2024.

diritto UE; *iv*) ha consentito 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; *v*) ha subordinato, a condizioni contrarie al diritto dell'Unione, l'esercizio da parte dei richiedenti protezione internazionale del loro diritto di rimanere nel territorio ungherese.

In altre parole, il governo ungherese attraverso le misure suddette – adottate, molto spesso, abusando delle situazioni emergenziali (quali la crisi migratoria del 2015, l'emergenza pandemica e, finanche, la crisi derivante dalla guerra in Ucraina) – ha reso impossibile l'accesso all'asilo alle persone in cerca di protezione internazionale³.

Non a caso, siffatta legislazione è stata oggetto di numerose sentenze di infrazione, alcune delle quali – come quella nel caso che qui interessa – non sono state ancora eseguite dall'Ungheria. Tra queste ultime si pensi alla sentenza relativa alla causa C-821/19, in cui la Corte di giustizia ha stabilito che la cosiddetta legge “Stop Soros”, che criminalizza l'assistenza ai richiedenti asilo, viola il diritto dell'UE, sottolineando come “l'istituzione di (...) sanzioni penali ha *senza dubbio* un effetto dissuasivo particolarmente significativo, che può indurre le persone che intendono assistere i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che desiderano ottenere lo status di rifugiato in Ungheria ad astenersi dal prendere parte alle attività di assistenza” (punto 98)⁴. Ciononostante, le disposizioni originarie non sono state modificate in modo da attuare la giurisprudenza di Lussemburgo; anzi, il 7 dicembre 2022, il Parlamento ungherese ha riscritto la Sezione 353/A del Codice penale in modo da mantenere l'effetto dissuasivo nei confronti di coloro che prestano assistenza ai richiedenti asilo e, nel caso, perseguirli penalmente.

Una ulteriore sentenza della Corte di giustizia che non è stata eseguita dallo stato magiaro è quella relativa alla causa C-823/21, in cui i giudici di Lussemburgo si sono occupati del cosiddetto “sistema delle ambasciate”, affermando che quest'ultimo viola il diritto dell'UE⁵. Tale sistema, introdotto nel maggio 2020,

³ G. MÉSZÁROS, *How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary*, in *Israel Law Review*, Vol. 57, n. 2/2024, pp. 288 – 307; K. GALICZ, *Diritto di asilo nei contesti di emergenza: l'involutione della normativa ungherese*, in *DPCE online*, Vol. 57, 2/2023, pp. 139-161.

⁴ CGUE (Grande Sezione), sentenza del 16 novembre 2021, *Commissione c. Ungheria*, C-821/19, ECLI:EU:C:2021:930. Si v. A.R. SALERNO, *Diritto di asilo e criminalizzazione dell'assistenza ai migranti in Ungheria*, in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, febbraio 2022.

⁵ CGUE, sentenza del 22 giugno 2023, *Commissione c. Ungheria*, C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504.

stabilisce una condizione preliminare obbligatoria per i richiedenti asilo, che devono prima presentare una dichiarazione di intenti presso l'ambasciata ungherese a Belgrado o a Kiev. Questa novella, inserita nel momento in cui era in atto l'emergenza pandemica, è stata estesa su base annuale, anche dopo la sentenza della Corte di giustizia che ne accertava l'incompatibilità con il diritto dell'Unione.

Nei paragrafi che seguono, in primo luogo, si analizza il persistente inadempimento dell'Ungheria, sottolineando come questo sia stato corroborato dalla Corte costituzionale ungherese (v. *infra* par. 2); in secondo luogo, si dà conto del ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza relativa alla causa C-123/22, anche perché potenzialmente reiterabile nei succitati casi in cui l'Ungheria continua a non eseguire le sentenze della Corte (v. *infra* par. 3); e da ultimo, si commenta la portata sistemica di alcuni dei passaggi più significativi della pronuncia (v. *infra* par. 4).

2. *Il persistente inadempimento e l'avallo della Corte costituzionale ungherese*

La pronuncia del 13 giugno 2024 prende le mosse dal mancato adempimento alla sentenza *Commissione c. Ungheria* del 2020, alla quale l'Ungheria ha reagito limitandosi a chiudere le zone di transito di Röszke e di Tompa (misura, invero, resasi già necessaria per rispettare la sentenza relativa alle cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU)⁶. Tale misura ha ulteriormente peggiorato la situazione per i richiedenti asilo in quanto ha, di fatto, reso impossibile presentare domanda di protezione internazionale e, inoltre, non ha risolto le ulteriori problematiche della normativa nazionale, relative all'allontanamento dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Proprio su questo ultimo punto il governo ungherese ha ritenuto che l'attuazione degli obblighi nascenti dalla sentenza ponesse lo Stato davanti ad un "dilemma costituzionale" che necessitava dell'intervento dell'*Alkotmánybíróság* (d'ora in poi, Corte costituzionale ungherese). In particolare, quest'ultima aveva il compito di chiarire se la *Magyarország Alaptörvénye* (Legge fondamentale dell'Ungheria) potesse essere interpretata nel senso che l'Ungheria può attuare un obbligo derivante dal diritto dell'Unione che può portare un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare a soggiornarvi a tempo indeterminato e, di conseguenza, a far parte, di fatto, della popolazione ungherese.

⁶ CGUE (Grande Sezione), sentenza 14 maggio 2020, *Országos*, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:367.

Non è la prima volta che l'intervento della Corte costituzionale viene promosso per "avallare" politiche governative in materia di migrazione e asilo, risultate incompatibili con il diritto dell'Unione. Ciò è avvenuto altresì quando il governo ungherese ha deciso di non applicare la decisione del Consiglio – per di più oggetto di un ricorso in annullamento da parte di Ungheria e Cecoslovacchia⁷, respinto integralmente dalla Corte di giustizia – sulla ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale (decisione (UE) 2015/1601). In questa occasione la Corte costituzionale, chiamata dal Commissario per i diritti fondamentali ad interpretare la clausola di integrazione europea (articolo E) (2) della Legge fondamentale), nella decisione 22/2016 (XII. 5.) AB ha argomentato a favore dell'incompatibilità con la costituzione ungherese della decisione del Consiglio e ha giustificato la scelta nazionale sulla base dei concetti di sovranità e di identità costituzionale ungherese⁸.

Anche nel caso di specie, la Corte costituzionale ungherese, sollecitata dal governo che in sostanza contestava la legittimità della sentenza *Commissione c. Ungheria* del 2020, si è espressa sull'interpretazione del contenuto e sulla natura dell'identità costituzionale. Più in dettaglio, la Corte costituzionale, nella decisione 32/2021 (XII. 20.) AB, sebbene abbia rifiutato di pronunciarsi sulla disapplicazione della sentenza, ha, tuttavia, ribadito che: *a)* finché l'Unione europea non esercita in modo effettivo una competenza concorrente in materia di migrazione e asilo, l'Ungheria può esercitare tale competenza; *b)* che, se l'insufficienza dell'esercizio da parte dell'Unione di una competenza concorrente comporta una violazione del diritto all'identità delle persone che risiedono nel territorio dell'Ungheria, lo Stato ungherese è tenuto a garantire la tutela di tale diritto; e, *c)* che la tutela del diritto inalienabile dell'Ungheria di determinare l'integrità del suo territorio, della sua popolazione, della sua forma di governo e della sua struttura statale fa parte della sua identità costituzionale⁹.

Siffatta sentenza si iscrive tra quelle in cui le Corti costituzionali (non solo quella ungherese) hanno interpretato l'identità costituzionale *ex art. 4, par. 2, TUE*¹⁰ in violazione del diritto europeo, "abusando" del pluralismo

⁷ CGUE (Grande Sezione), sentenza 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

⁸ Decision 22/2016. (XII. 5.) AB on the Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law. Si v., G. HALMAI, *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law*, in *Review of Central and East European Law*, 2018, pp. 23-42.

⁹ Decision 32/2021. (XII. 20.) AB.

¹⁰ G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione Europea. Natura e portata dell'art. 4 par. 2 TUE*, Napoli, 2017.

costituzionale¹¹. Tanto è vero che, nella causa *RS*, la Corte di giustizia ha ricordato, da un lato, che è lei stessa che detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione (e, dunque, anche della clausola identitaria a sensi dell'art. 4, par.2, TUE); dall'altro, che la Corte costituzionale di uno Stato membro non può, sulla base della propria interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione, dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza che viola la sua sfera di competenza e, pertanto, rifiutare di ottemperare a una sentenza dei giudici di Lussemburgo (punto 72)¹².

Così, nel caso di specie la Commissione, a fronte della sentenza della Corte costituzionale ungherese che appoggiava l'inadempimento dello Stato della pronuncia *Commissione c. Ungheria* del 2020, ha avviato il procedimento in questione ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE.

3. *La prima sentenza di doppia condanna nella materia dell'asilo*

La sentenza relativa alla causa C-123/22 è particolarmente significativa non solo per l'ammontare eccezionale delle sanzioni comminate, ma anche per il contenuto e i principi enunciati dalla Corte di giustizia.

Innanzitutto, i giudici di Lussemburgo hanno ribadito che la normativa nazionale viola l'obbligo derivante dal diritto dell'Unione all'esercizio effettivo del diritto di presentare una domanda di protezione internazionale. Siffatto perdurante inadempimento, come spiega la Corte, è causato dall'istituzione delle zone di transito di Röske e di Tompa – la cui chiusura ha ulteriormente peggiorato la situazione dei richiedenti asilo (punto 59) –, oltre che dall'obbligo di previo deposito di una dichiarazione d'intenti (presso un'ambasciata ungherese sita in un paese terzo) e di rilascio di un documento di viaggio (punto 68) ai fini dell'accesso alla protezione internazionale in territorio ungherese. Su questo aspetto l'Ungheria ha provato a giustificare l'inadempimento adducendo come argomenti la pressione migratoria sulla

¹¹ R.D. KELEMEN, L. PECH, *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019; G. MARTINICO, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "costituzionalizzata" dell'art. 4, par. 2, TUE*, in *DPCE online*, 2020, pp. 3961- 3981; P. BÁRD, – N. CHRONOWSKI – F. ZOLTÁN, *Inventing constitutional identity in Hungary*, MTA Law Working Papers 6, 2022.

¹² CGUE (Grande Sezione), sentenza del 22 febbraio 2022, *RS*, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99.

«rotta migratoria dei Balcani occidentali» e l'incremento consistente del numero di sfollati provenienti dall'Ucraina, che, però, in quanto difficoltà pratiche non consentono di scriminare la condotta inadempiente (punti 73-74). L'ulteriore problema riscontrato e non risolto dal governo nazionale è quello della opacità e mancata chiarezza della normativa ungherese circa le condizioni a cui il richiedente protezione internazionale possa esercitare il diritto a rimanere nel territorio ungherese quando, a seguito del rigetto della domanda, quest'ultimo è in attesa dell'esito del ricorso. Come spiega la Corte, sebbene in ragione del principio di autonomia procedurale lo Stato membro può stabilire le modalità di esercizio del diritto di rimanere nel suo territorio, siffatte modalità devono essere definite in modo sufficientemente chiaro e preciso affinché il richiedente protezione internazionale possa conoscere l'esatta portata di tale diritto e sia possibile valutare se siffatte modalità sono compatibili con il diritto europeo (punto 79).

Dopo aver ripercorso i motivi che conducono alla doppia condanna dell'Ungheria, la Corte di giustizia ha specificato in maniera puntuale i criteri che hanno condotto alla irrogazione di sanzioni così elevate (ovverosia di una somma forfettaria pari a 200 milioni di euro e di una penalità pari a 1 milione di euro per ogni giorno in cui permangano i comportamenti lesivi già accertati), superiori rispetto a quelle richieste dalla Commissione.

Gli importi "inediti" sono giustificati, in primo luogo, in ragione della durata considerevole dell'inadempimento (oltre i tre anni) che «rappresenta, di per sé, un grave pregiudizio al principio di legalità e dell'autorità di cosa giudicata in un'Unione di diritto» (punti 102 e 129); e, in secondo luogo, in virtù della gravità – criterio che la Corte ha utilizzato, sviluppato e argomentato in maniera completa ed esaustiva – delle violazioni di cui si discute.

Su questo ultimo punto, i giudici di Lussemburgo ritengono che l'insieme delle disposizioni violate – definite "importanti" – ha l'effetto di impedire *sistematicamente* l'accesso alla protezione internazionale, rendendo *impossibile*, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, l'applicazione integrale del Sistema europeo comune d'asilo (punto 106). Invero, vi è di più: l'elusione deliberata, da parte di uno Stato membro, dell'applicazione di una politica comune *nel suo insieme* costituisce *una violazione inedita ed eccezionalmente grave* del diritto dell'Unione, che rappresenta una *minaccia importante* per l'unità di tale diritto e per il principio di uguaglianza degli Stati membri, all'art. 4, par. 2, TUE (punto 107). Come sottolinea la Corte, si tratta di violazioni che recano un *pregiudizio particolarmente grave* sia all'interesse pubblico sia agli interessi dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi che intendono chiedere protezione internazionale (punti 108 e 118).

Ancora, gli inadempimenti dell'Ungheria hanno anche un'altra conseguenza: trasferiscono le responsabilità in materia di asilo (ovverosia di garantire accoglienza, di istituire le domande ai fini del riconoscimento e revoca di tale protezione e di garantire le modalità di rimpatrio) – responsabilità che hanno evidentemente anche implicazioni finanziarie – sugli altri Stati membri, violando non solo il principio di equa ripartizione di responsabilità *ex art. 80 TFUE*, ma anche il principio di solidarietà (punti 114 - 115), quale *principio fondamentale e valore comune* agli Stati membri (punto 116).

A rendere “straordinariamente grave” la mancata esecuzione delle sentenze vi sono, inoltre, quelle che la Corte definisce circostanze “aggravanti”, ovverosia: *i*) il fatto che la reiterazione del comportamento costituente infrazione ha dato luogo a diverse altre condanne in materia di protezione internazionale (punto 120)¹³; *ii*) la circostanza che il governo nazionale, invece di eseguire la sentenza, abbia atteso la pronuncia della Corte costituzionale, in violazione del principio del primato del diritto dell'Unione, che, come ribadisce in maniera efficace la Corte, si lega a doppio filo a quello del rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e costituisce un'espressione del principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE* (punto 122); *iii*) l'ulteriore dato in ragione del quale, a seguito della sentenza *Commissione c. Ungheria* del 2020, l'Ungheria, invece di garantire la piena esecuzione di tale pronuncia, ha prorogato l'applicabilità *ratione temporis* delle disposizioni incompatibili con il diritto UE (punto 123).

4. *Gli aspetti di sistema*

La sentenza della Corte è una sentenza storica. Oltre all'esplicazione dei criteri che hanno comportato la sanzione più elevata mai irrogata – questione questa più squisitamente procedurale –, l'aspetto principale è che la Corte di giustizia ha colto l'occasione per trattare questioni di rilevanza costituzionale scaturenti dalle specifiche infrazioni contestate.

In primo luogo, i giudici di Lussemburgo, riprendendo la dottrina della “Unione di diritto”, ne precisano un ulteriore aspetto fondamentale: il rispetto delle sentenze della Corte di giustizia. L'esecuzione delle pronunce della Corte garantisce i principi di legalità e di cosa giudicata, principi rientranti nel valore dello Stato di diritto *ex art. 2 TUE*. Ne deriva che il controllo giu-

¹³ CGUE, sentenza del 2 aprile 2020, *Commissione c. Polonia, Repubblica ceca, Ungheria*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

risdizionale effettivo garantito da un giudice terzo e imparziale – nucleo centrale dell’“Unione di diritto” – deve necessariamente conoscere poi anche un momento applicativo/attuativo, ovvero sia quello in cui lo Stato, in ragione del principio del primato e di leale cooperazione, si conforma agli obblighi discendenti dalle sentenze emesse dai giudici della Corte di giustizia¹⁴.

Il fatto che il suesposto ragionamento sia stato messo in luce in un caso relativo all’ambito dello Spazio di libertà Sicurezza e giustizia è indice di un significativo avanzamento in questo settore della dottrina della “Unione di diritto”. Sinora, tale nozione è stata principalmente utilizzata in relazione a questioni riguardanti l’equilibrio tra la cooperazione interstatuale e la tutela dei diritti fondamentali, come nel caso noto caso *NS*¹⁵. In questa sentenza la Corte ha introdotto una deroga al principio di reciproca fiducia quando lo Stato competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale non rispetti i valori di cui all’art. 2 TUE. Di conseguenza, la Corte ha statuito che è possibile rifiutare il trasferimento dell’interessato disposto secondo il regolamento Dublino quando questi possa rischiare di subire un trattamento inumano o degradante in ragione delle carenze sistemiche nella procedura di asilo o delle condizioni di accoglienza sul territorio dello Stato membro competente.

In secondo luogo, vale la pena di valorizzare un ulteriore punto strettamente legato al primo. I giudici del Kirchberg non si sono limitati ad accertare che l’Ungheria non avesse eseguito la sentenza *Commissione c. Ungheria* del 2020, ma hanno compiuto una analisi approfondita e sistemica delle conseguenze del mancato rispetto della sentenza tanto, in generale, per la politica di asilo, quanto per gli effetti sui singoli, ma anche rispetto agli altri Stati membri. L’inadempimento dell’Ungheria, infatti, pregiudica gli altri Stati membri perché li costringe a sobbarcarsi costi (non solo finanziari) per sopperire alle negligenze e inadempienze ungheresi, inficiando, così, il principio di uguaglianza tra gli Stati e quello di solidarietà. A tale proposito, da un lato, occorre evidenziare che tale assunto si iscrive nel filone giurisprudenziale più ampio teso a valorizzare alcune disposizioni – si pensi, nel caso *OPAL*, all’art. 194, par. 1 TFUE (punti 37 e 38)¹⁶ e, nel caso di specie, invece, all’art.

¹⁴ F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione dell’Unione ai tempi della crisi*, Napoli, 2020.

¹⁵ CGUE (Grande Sezione), sentenza del 21 dicembre 2011, *NS*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865. Si v. per una disamina puntuale M. FERRI, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, in *Questione Giustizia*, 26 ottobre 2021.

¹⁶ CGUE (Grande Sezione), sentenza del 15 luglio 2021, *OPAL*, causa C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

80 TFUE (punti 115 -117) – in quanto espressioni specifiche del principio di solidarietà tra gli Stati membri di cui all'art. 3, par. 3, TUE, sottese al sistema dei valori di cui all'art. 2 TUE¹⁷.

Dall'altro, è opportuno sottolineare l'importanza del ragionamento della Corte nella parte in cui afferma che il cumulo di violazioni di più disposizioni di diritto derivato in materia di asilo, aggravato dal persistente inadempimento successivo alla sentenza emessa in sede di infrazione come nel caso di specie, può comportare la violazione di principi e valori fondamentali del diritto dell'Unione. In questo senso la sentenza potrebbe offrire una preziosa indicazione alla Commissione rispetto ai parametri normativi che avrebbero potuto (e nel futuro potranno) essere contestati all'Ungheria. Mentre la Commissione – come già avvenuto per il principio dell'indipendenza del giudice – ha aperto una procedura di infrazione contestando l'inadempimento solo del diritto secondario, la Corte, richiamando la solidarietà come principio e valore, e la leale cooperazione, invita a riflettere sul possibile utilizzo degli artt. 2, e 4, par. 3, TUE magari in combinato disposto con l'art. 80 TFUE.

Si ricordi, infatti, che in tema di indipendenza del giudice la Commissione aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria in relazione alla normativa nazionale sul prepensionamento, o meglio, sul pensionamento forzato dei giudici. In quella occasione la Commissione chiedeva alla Corte di accertare che quella normativa violasse la direttiva 2000/78/CEE sulla parità di trattamento in materia di occupazione¹⁸. Ebbe, a seguito della nota sentenza nel caso *ASJP*¹⁹, la stessa legislazione (questa volta polacca) che introduceva il prepensionamento è stata contestata dalla Commissione non in virtù della direttiva riguardante la parità di trattamento, ma in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 2, 19 TUE e 47 CDFUE²⁰.

Inoltre, non si può escludere che tale sentenza possa avere l'effetto di

¹⁷ G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

¹⁸ CGUE, sentenza del 6 novembre 2012, *Commissione c. Ungheria*, causa C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687. Si legga, N. LAZZERINI, *Le procedure di infrazione avviate dalla Commissione nei confronti dell'Ungheria a seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.

¹⁹ CGUE (Grande Sezione), sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

²⁰ CGUE (Grande Sezione), sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia*, causa C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; CGUE (Grande Sezione) sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione c. Polonia*, causa C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

“ricordare” agli Stati membri interessati da un aggravio di responsabilità in materia di asilo e migrazione la possibilità di utilizzare lo strumento della procedura di infrazione ai sensi dell’art. 259 TFUE.