

---

**ADiM BLOG**  
**Luglio 2023**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

CGUE (Quarta Sezione), sentenza 22 giugno 2023, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504

***Un nuovo capitolo sull'incompatibilità in materia di asilo:  
la normativa emergenziale ungherese davanti alla Corte di Giustizia***

***Kamilla Galicz***

Dottoranda di Ricerca in Diritto  
Scuola Superiore Sant'Anna

***Parole chiave***

*Diritto di asilo – procedura all'ambasciata – accesso effettivo – Ungheria – incompatibilità con il diritto dell'Unione*

***Abstract***

*Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato l'incompatibilità della normativa ungherese in materia di asilo con le norme relative alla procedura di protezione internazionale previste dalla Direttiva 2013/32/UE. Più nello specifico, si tratta delle misure introdotte per contrastare la pandemia da Covid-19 in deroga allo svolgimento ordinario della procedura di protezione internazionale, aventi di fatto l'obiettivo di impedire l'accesso all'esercizio del diritto di asilo. La presente nota analizza il regime emergenziale ungherese, il procedimento avviato dalla Commissione e il giudizio della Corte, contestualizzando le misure derogatorie nel quadro del sistematico inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Ue da parte dell'Ungheria.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### *1. La normativa emergenziale di protezione internazionale*

La [sentenza del 22 giugno 2023 della Corte di Giustizia dell'Unione europea](#) («Corte», «CGUE») ha per oggetto la normativa emergenziale di asilo, introdotta dall'Ungheria per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19. Le misure in deroga allo svolgimento ordinario della procedura di protezione internazionale di cui alla [Direttiva 2013/32/UE](#) erano state originariamente previste dal decreto del governo n. 233/2020, del 26 maggio 2020, e successivamente riunite nella legge n. LVIII del 2020 sulle norme provvisorie connesse alla revoca dello stato di emergenza e sulla situazione di allerta epidemiologica («legge del 2020»). Nel contesto della [continua estensione dello stato di eccezione](#), tali misure sono state ripetutamente prorogate e, al momento della stesura della presente nota, risultano essere in vigore fino al 31 dicembre 2023 (§ 267).

Ai sensi del capitolo 84 (§§ 267-275) della legge del 2020, lo straniero, cittadino di un Paese terzo o apolide, che intende chiedere protezione internazionale allo Stato ungherese, è tenuto a recarsi a una delle ambasciate ungheresi ubicate nei Paesi terzi limitrofi (ossia in Serbia, a Belgrado, oppure in Ucraina, a Kiev) al fine di depositare personalmente una c.d. dichiarazione d'intenti relativa alla presentazione della domanda di asilo. Lo stesso obbligo incombe anche allo straniero presente nel territorio dopo aver attraversato la frontiera dell'Ungheria in modo irregolare. L'art. 271, co. 1, prevede che siano esentati dalla c.d. procedura all'ambasciata: il beneficiario di protezione sussidiaria residente in Ungheria; il familiare di un titolare di protezione internazionale già presente nel territorio nazionale al momento della presentazione della medesima domanda; il destinatario di una misura coercitiva o di una misura o di una condanna che limiti la sua libertà personale (a meno che non abbia attraversato la frontiera irregolarmente). Pare necessario precisare che il modulo della dichiarazione è disponibile solo in ungherese oppure [in inglese](#).

L'ambasciata inoltra tale dichiarazione alla Direzione generale nazionale della polizia degli stranieri («Direzione generale»), quale autorità competente di asilo. Entro 60 giorni la Direzione generale decide del rilascio di un documento di viaggio che consente l'ingresso unico in Ungheria al fine esclusivo di presentare la domanda di protezione internazionale. Ai sensi dell'art. 270, co. 4, soltanto dal momento della presentazione della domanda lo straniero può esercitare i diritti conferiti al richiedente dalla legge n. LXXX del 2007 («legge sul diritto di asilo»). Per quanto riguarda l'accoglienza, l'art. 270, co. 5, stabilisce che la Direzione generale *può* assegnare un alloggio al richiedente in un centro di accoglienza chiuso per un massimo di quattro settimane, dopodiché, se le condizioni per prolungare il trattenimento non sussistono, assegna un alloggio in conformità alle norme generali della procedura.

Occorre aggiungere che il memorandum esplicativo allegato alla legge del 2020 stabilisce che «lo straniero *viene* collocato in una struttura di accoglienza chiusa». Secondo la motivazione della legge, dunque, tale norma prescriverebbe in modo obbligatorio il trattenimento in un

centro chiuso per un massimo di quattro settimane, dopodiché il richiedente sarebbe trasferito in uno dei centri di accoglienza ordinaria ai fini dell'esame della domanda. [Si rileva che](#), negli anni 2020 e 2021, solo 12 persone (tutti nazionali dell'Iran di religione cristiana) hanno ottenuto l'ingresso e, successivamente, il riconoscimento dello *status* di rifugiato. [Nel 2022](#), 4 documenti di viaggio sono stati rilasciati a favore di cittadini iraniani, ma dalle statistiche non si evince che qualcuno sia effettivamente arrivato in Ungheria tramite la procedura all'ambasciata.

## ***2. Il procedimento precontenzioso***

Le misure in deroga introdotte dall'Esecutivo ungherese e consolidate in forma di legge hanno richiamato l'attenzione della Commissione europea, che il 30 ottobre 2020 ha inviato una lettera di diffida relativa alla compatibilità delle medesime con la Direttiva 2013/32/UE. Il 18 febbraio 2021 la Commissione, con parere motivato, ha dichiarato l'inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto europeo da parte dell'Ungheria, invitandola ad adottare i provvedimenti necessari per rimediare i motivi di incompatibilità. Nella sua risposta del 19 aprile 2021, l'Ungheria ha ribadito la sua posizione relativa alla compatibilità della legislazione emergenziale con la Direttiva 2013/32/UE. Infine, il 15 luglio 2021, la Commissione ha deciso di deferire l'Ungheria alla Corte di Giustizia.

## ***3. Gli argomenti delle parti***

Nel [ricorso proposto il 22 dicembre 2021](#), la Commissione ritiene che l'Ungheria sia venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE, letti congiuntamente con l'art. 18 della [Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea](#) («Carta»). Tale articolo mira a garantire un accesso effettivo alla procedura di protezione internazionale a tutti coloro che si trovino nel territorio di uno Stato membro, comprese le frontiere. La Commissione sottolinea che la dichiarazione d'intenti da presentare all'ambasciata in base alla legislazione ungherese non equivale a una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'art. 6, il cui effetto utile sarebbe compromesso.

Pur riconoscendo l'obiettivo di affrontare la pandemia da Covid-19 con misure necessarie e proporzionate per tutelare la salute, la Commissione ribadisce che tali misure non possono impedire l'accesso alla procedura di protezione internazionale. Né si riscontra la sussistenza dei motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'art. 72 TFUE, invocati dalla difesa. Inoltre, la normativa emergenziale risulterebbe lesiva del diritto dei richiedenti di rimanere nel territorio dello Stato membro, previsto dall'art. 9 della Direttiva 2013/32/UE, in quanto la predetta dichiarazione non conferisce lo *status* di richiedente e il connesso diritto di soggiorno. Infine, le deroghe violerebbero il principio di *non-refoulement*, e in generale gli obblighi di protezione internazionale dell'Ungheria.

Dal canto suo, l'Ungheria sottolinea che la procedura all'ambasciata è stata introdotta per fare fronte alla propagazione del coronavirus in un [contesto più ampio di misure adottate in tutta](#)

[l'Europa](#) volte a limitare l'ingresso nei territori nazionali e la libera circolazione tra i medesimi. A tal proposito, occorre aggiungere che il *leitmotiv* delle misure derogatorie è riconducibile alla sostituzione delle zone di transito, evacuate in seguito alla [sentenza della Corte di Giustizia del 14 maggio 2020](#). Il memorandum esplicativo dell'art. 267 della legge del 2020 chiarisce che le zone di transito si erano dimostrate idonee a prevenire la diffusione del coronavirus, perciò, dopo la loro evacuazione, si riteneva necessario introdurre un nuovo regime procedurale finalizzato alla protezione della salute pubblica.

La procedura all'ambasciata non rientrerebbe, poi, nell'ambito di applicazione della Direttiva 2013/32/UE, in quanto riguarda dichiarazioni presentate alle ambasciate e non alle frontiere esterne dell'Unione, cosicché non sarebbero soggette al diritto dell'Unione in materia di asilo. L'Ungheria ribadisce, altresì, che la legge del 2020 darebbe attuazione all'obbligo di garantire la sovranità territoriale e l'autodeterminazione derivante dalla Legge fondamentale, che a sua volta ha elevato a rango costituzionale le disposizioni principali della [Convenzione di Ginevra del 1951](#) sullo status dei rifugiati. Per ultimo, si rigetta la presunta violazione del principio di non respingimento in base all'argomentazione che la Serbia, essendo Paese candidato all'adesione all'Ue, sarebbe un Paese di origine sicuro.

#### *4. La decisione della Corte*

La Corte conduce un esame approfondito della conformità della normativa emergenziale ungherese al diritto dell'Ue. Attraverso la valutazione della portata dell'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE e della proporzionalità delle misure introdotte nel contesto pandemico, i Giudici di Lussemburgo affermano la non compatibilità delle norme sulla procedura all'ambasciata con il diritto europeo e concludono che l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del suddetto articolo.

Di seguito, il commento analizza gli elementi principali del giudizio della Corte, ovvero la natura dell'accesso effettivo alla procedura di protezione internazionale, i criteri posti alle deroghe per motivi di sanità pubblica, nonché i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza di cui all'art. 72 TFUE.

## **B. COMMENTO**

### *1. L'accesso effettivo alla procedura di protezione internazionale*

In via preliminare, occorre precisare che nel corso del procedimento precontenzioso la normativa ungherese è stata soggetta a varie modifiche, tra cui le norme attuative della [decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022](#), le quali hanno esentato i cittadini terzi e gli apolidi che hanno soggiornato legalmente in Ucraina dalla procedura all'ambasciata. Perciò, in primo luogo, la Corte identifica la legislazione vigente da mettere sotto esame, collegando la valutazione dell'esistenza di un inadempimento alla situazione

sussistente alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. Ne consegue che dalla valutazione viene esclusa la [normativa relativa alla protezione temporanea](#) e alle categorie esentate dalla procedura all'ambasciata (§§ 40-41 sent.).

La CGUE procede poi ad analizzare la natura dell'accesso alla procedura di protezione internazionale di cui all'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE. In proposito, la Corte ribadisce che tale Direttiva si applica a tutte le domande presentate nel territorio degli Stati membri, comprese la frontiera, le acque territoriali e le zone di transito. La Corte sottolinea che l'accesso alla procedura è di importanza fondamentale per il rispetto effettivo del diritto alla registrazione e all'esame della domanda e, più in generale, del diritto di asilo di cui all'art. 18 della Carta. Tale diritto spetta anche allo straniero che si trova in una situazione di soggiorno irregolare e la manifestazione della volontà di chiedere protezione non può essere condizionata da formalità amministrative (§§ 42-44 sent.).

La presentazione della domanda, dunque, è un momento delicatissimo della procedura, in quanto ad essa sono collegati il conferimento della qualità di richiedente e, di conseguenza, il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro (art. 9). Tale accesso, perciò, deve essere effettivo, facile e rapido, e gli Stati membri devono astenersi da pratiche che ritardino in modo ingiustificato la presentazione della domanda di protezione internazionale. Dato che gli stranieri soggetti alla procedura all'ambasciata si trovano già nel territorio oppure si presentano alle frontiere dello Stato ungherese, la CGUE precisa che la loro situazione rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 3 della medesima Direttiva (§§ 45-48 sent.).

Alla luce di ciò, la Corte conclude che la previsione di una fase preliminare della procedura presso un'ambasciata sita in un Paese terzo non è prevista dall'art. 6 della Direttiva. Tale pratica contrasta con la finalità della medesima di garantire un accesso effettivo, agevole e rapido alla procedura, e comporta la privazione del godimento effettivo del diritto di chiedere asilo di cui all'art. 18 della Carta (§§ 51-52 sent.).

## ***2. Regime emergenziale sotto il test di proporzionalità***

La Corte passa, poi, al vaglio di proporzionalità il regime emergenziale introdotto per contrastare la diffusione del coronavirus, bilanciando, da un canto, l'interesse legittimo legato alla lotta contro malattie contagiose; dall'altro canto, l'effettività del diritto di accedere alla procedura di protezione internazionale. Si sottolinea che l'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE ammette la previsione di misure eccezionali che subordinino la presentazione della domanda a modalità particolari che salvaguardino l'obbligo di protezione della salute umana. Ciò nonostante, tali misure devono essere idonee a raggiungere l'obiettivo, ovvero il contrasto alla propagazione di una patologia contagiosa, e proporzionate rispetto a tale obiettivo, perseguendolo in modo pertinente, proporzionato e non discriminatorio (§§ 55-57, 62 sent.).

Sul punto, la CGUE ritiene che il regime emergenziale ungherese sia manifestamente sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire l'accesso effettivo alla procedura. In più, esso non risulta congruo a contrastare la diffusione del coronavirus, in quanto, costringendo gli

stranieri a spostarsi in un altro Stato, li espone a un più elevato rischio di infezione che potrebbe poi propagarsi in Ungheria. La Corte ricorda che nessun'altra misura di contrasto è stata adottata nei confronti di coloro che abbiano manifestato l'intenzione di chiedere protezione internazionale in Ungheria, giungendo alla conclusione che le norme introdotte per motivi di sanità pubblica non risultano conformi al diritto europeo (§§ 58-61 sent.).

### ***3. Brevi cenni sulle deroghe per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza***

La Corte di Giustizia rigetta, altresì, la motivazione dell'Ungheria relativa all'art. 72 [TFUE](#). Ai sensi di tale articolo, le disposizioni del Titolo V della parte terza del TFUE non ostano all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. Sottolineando l'interpretazione restrittiva della deroga, i Giudici di Lussemburgo ribadiscono che tale articolo non concede una riserva generale che escluda dall'ambito di applicazione del diritto dell'Ue qualsiasi provvedimento adottato per i suddetti motivi. A tal riguardo, la CGUE nota che l'Ungheria non ha dimostrato nello specifico la necessità di adottare deroghe alle prescrizioni dell'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE, invocando l'art. 72 TFUE in maniera generica (§§ 65-69 sent.).

### ***4. Conclusioni***

La sentenza in commento rappresenta un nuovo capitolo della saga sull'incompatibilità della normativa ungherese in materia di asilo con il diritto dell'Unione. Come già rilevato [altrove](#), negli ultimi anni la legge ungherese sul diritto di asilo ha subito varie modifiche volte a restringere l'accesso al territorio e alla procedura di protezione internazionale. Tali limitazioni devono essere lette nel contesto più ampio di regressione democratica che, partendo dalle [numerose revisioni della Legge fondamentale magiara](#), incide su una vasta gamma di diritti e libertà fondamentali. La peculiarità della normativa di asilo consiste nell'importanza che l'immigrazione riveste nella narrativa di matrice populista che caratterizza l'agenda dell'Esecutivo, un'importanza che ha forti ripercussioni sulle norme relative all'esercizio del medesimo diritto.

In tale ottica, la sentenza commentata si inserisce nel novero delle pronunce di incompatibilità fra la normativa nazionale e il diritto dell'Ue, affiancate dalle decisioni dei Giudici di Strasburgo sulla non-conformità delle zone di transito alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. per ultimi Corte Edu, [H.M. e altri c. Ungheria](#), sentenza del 2 giugno 2022, ric. n. 38967/17; [W.O. e altri c. Ungheria](#), sentenza del 25 agosto 2022, ric. n. 36896/18). Dalla giurisprudenza sempre più corposa delle due Corti sta emergendo una contro-narrativa che mira a porre limiti agli eccessi della normativa e della prassi sviluppate negli ultimi anni in Ungheria. Il loro ruolo risulta fondamentale per valutare la sussistenza di violazioni degli obblighi derivanti dal diritto dell'Ue e dalla CEDU, vegliando così sulla corretta attuazione delle norme sul Sistema europeo comune di asilo e sul rispetto del regime convenzionale del

1951.

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

CGUE (Quarta Sezione), [sentenza 22 giugno 2023](#), *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504

#### Giurisprudenza:

CGUE (Prima Sezione), [sentenza del 19 marzo 2020](#), *LH c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, causa C-564/18, ECLI:EU:C:2020:218

CGUE (Prima Sezione), [sentenza del 19 marzo 2020](#), *PG c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, causa C-406/18, ECLI:EU:C:2020:216

CGUE (Grande Sezione), [sentenza del 14 maggio 2020](#), *FMS e altri c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:367

CGUE (Grande Sezione), [sentenza del 17 dicembre 2020](#), *Commission europea c. Ungheria*, causa C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029

CGUE (Grande Sezione), [sentenza del 16 novembre 2021](#), *Commission europea c. Ungheria*, C-821/19, ECLI:EU:C:2021:930

Corte Edu, [H.M. e altri c. Ungheria](#), sentenza del 2 giugno 2022, ric. n. 38967/17

Corte Edu, [W.O. e altri c. Ungheria](#), sentenza del 25 agosto 2022, ric. n. 36896/18

#### Dottrina:

L. MARIN, [The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity Within the EU?](#), in *European Papers*, vol. 5, n. 2/2020, pp. 1071-1086.

M. TAZZIOLI, M. STIERL, [Europe's unsafe environment: migrant confinement under Covid-19](#), in *Critical Studies on Security*, vol. 9, n. 1/2021, pp. 76-80.

E. COLOMBO, [Trattenimento nelle zone di transito e inammissibilità delle domande di asilo. La Corte di Giustizia e le procedure di frontiera](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2020, pp. 211-238.

G. MÉSZÁROS, [Never-Ending Exception. The Ukraine War Perpetuates Hungary's Government by Decree](#), in *Verfassungsblog*, 10/05/2022.

A. VEDASCHI, [Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato](#), in *DPCE Online*, vol. 43, n. 2/2020, pp. 1453-1489.

J. SAWICKI, [La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni](#), in *DPCE Online*, vol. 43, n. 2/2020, pp. 1963-1983.

M. ADDIS, [Covid-19 e diritti fondamentali: una comparazione tra cittadini dell'UE ed extracomunitari nel panorama del multilevel Constitutionalism](#), in *DPCE Online*, vol. 54, numero speciale, 2022, pp.

567-577.

K. GALICZ, [Diritto di asilo nei contesti di emergenza: l'involuzione della normativa ungherese](#), in *DPCE Online*, vol. 57, n. 1/2023, pp. 139-162.

**Altri materiali:**

[Convenzione](#) sullo status dei rifugiati conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951.

[Trattato](#) sul funzionamento dell'Unione europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

[Carta](#) dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

[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 (rifusione).

[Decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022](#) che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

UNHCR, [Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger](#). UNHCR Position. June 2020.

COMMISSIONE EUROPEA, [Comunicazione della Commissione Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento](#). 2020/C 126/02.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM (EUAA), [Asylum Report 2022](#). Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, [A Façade of Legality: COVID-19 and the Exploitation of Emergency Powers in Hungary](#), Geneva, February 2022.

ECRE, [AIDA country report: Hungary](#), up-to-date as of 31 December 2021. April 2022.

ECRE, [AIDA country report: Hungary](#), up-to-date as of 31 December 2022. April 2023.

ECRE, [AIDA country report: Annex on Temporary Protection in Hungary](#). 2022.

**Per citare questo contributo:** K. GALICZ, *Un nuovo capitolo sull'incompatibilità in materia di asilo: la normativa emergenziale ungherese davanti alla Corte di Giustizia*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2023.