

## **DIRETTORE RESPONSABILE**

PASQUALE DE SENNA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)

## **CONSIGLIO SCIENTIFICO**

GIOVANNA ADINOLFI (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
MAURIZIO ARCARI (UNIVERSITÀ DI MILANO - BICOCCA)  
MARIANO AZNAR GÓMEZ (UNIVERSITAT JAUME I, CASTELLÓN)  
FRANCESCO BESTAGNO (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE)  
MARINA CASTELLANETA (UNIVERSITÀ DI BARI)  
EMANUEL CASTELLARIN (UNIVERSITÀ DI STRASBURGO)  
GIUSEPPE CATALDI (UNIVERSITÀ DI NAPOLI "L'ORIENTALE")  
ANGELA DI STASI (UNIVERSITÀ DI SALERNO)  
SERENA FORLATI (UNIVERSITÀ DI FERRARA)  
MARCO GESTRI (UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA)  
LORENZO GRADONI (MAX PLANCK INSTITUT LUXEMBOURG)  
ALESSANDRA GIANELLI (UNIVERSITÀ DI TERAMO)  
EDOARDO GREPPI (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
PETER HILPOLD (UNIVERSITÀ DI INNSBRUCK)  
IVAN INGRAVALLO (UNIVERSITÀ DI BARI)  
FRANCESCO MUNARI (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
GIUSEPPE NESI (UNIVERSITÀ DI TRENTO)  
PAOLO PALCHETTI (UNIVERSITÀ PARIS I)  
GIUSEPPE PALMISANO (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)  
MARCO PEDRAZZI (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
LAURA PINESCHI (UNIVERSITÀ DI PARMA)  
RICCARDO PISILLO MAZZESCHI (UNIVERSITÀ DI SIENA)  
PIETRO PUSTORINO (LUISS)  
ILARIA QUEIROLO (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
MARCO ROSCINI (UNIVERSITÀ DI WESTMINSTER, REGNO UNITO)  
LUCIA SERENA ROSSI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
GIULIA ROSSOLILLO (UNIVERSITÀ DI PAVIA)  
CARLO SANTULLI (UNIVERSITÀ PARIS II)  
ROSARIO SAPIENZA (UNIVERSITÀ DI CATANIA)  
MASSIMO STARITA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)  
ANTONELLO TANCREDI (UNIVERSITÀ DI MILANO - BICOCCA)  
ATTILA TANZI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
SELINE TREVISANUT (UNIVERSITÀ DI UTRECHT)  
INGO VENTZKE (AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW)  
ILARIA VIARENGO (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
FRANCESCA CLARA VILLATA (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
SALVO ZAPPALÀ (UNIVERSITÀ DI CATANIA)  
GIOVANNI ZARRA (UNIVERSITÀ DI NAPOLI FEDERICO II)

## **REDAZIONE**

LORENZO ACCONCIAMESSA (UNIVERSITÀ DI PALERMO E PARIS I)  
GIACOMO BIAGIONI (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI)  
GIUSEPPE BIANCO (BANCA D'ITALIA)  
MARTINA BUSCEMI (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
FEDERICO CASOLARI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
FRANCESCO COSTAMAGNA (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
FILIPPO CROCI (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
ESTER DI NAPOLI (UNIVERSITÀ LUMSA)  
ORNELLA FERACI (UNIVERSITÀ DI SIENA)  
MAURO GATTI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
NICOLE LAZZERINI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
OLIVIA LOPES PEGNA (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
DIEGO MAURI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
ALICE OLLINO (UNIVERSITÀ DI MILANO - BICOCCA)  
GIUSEPPE PASCALE (UNIVERSITÀ DI TRIESTE)  
LUCA PASQUET (UNIVERSITÀ DI UTRECHT)  
FRANCESCO PESCE (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
CESARE PITEA (UNIVERSITÀ DI MILANO)  
ALICE RICCARDI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)  
PIERFRANCESCO ROSSI (UNIVERSITÀ DI TERMO)  
ANDREA SPAGNOLO (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
ENZAMARIA TRAMONTANA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)  
SUSANNA VILLANI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
DANIELA VITIELLO (UNIVERSITÀ DELLA TUSCIA)  
GIOVANNI ZARRA (UNIVERSITÀ DI NAPOLI FEDERICO II)

## **REFEREES**

JACOPO ALBERTI (UNIVERSITÀ DI FERRARA); ILARIA ANRÒ (UNIVERSITÀ DI MILANO); DANIELE AMOROSO (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI); ALESSANDRA ANNONI (UNIVERSITÀ DI FERRARA); GIULIO BARTOLINI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE); BEATRICE BONAFÈ (UNIVERSITÀ DI ROMA LA SAPIENZA); LEONARDO BORLINI (UNIVERSITÀ BOCCONI, MILANO); ALESSANDRO BUFALINI (UNIVERSITÀ DELLA TUSCIA); MARTINA BUSCEMI (UNIVERSITÀ DI MILANO); ANDREA CALIGIURI (UNIVERSITÀ DI MACERATA); ANDREA CARCANO (UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA); CHIARA CELLERINO (UNIVERSITÀ DI GENOVA); EMANUELE CIMIOTTA (UNIVERSITÀ DI ROMA LA SAPIENZA); ADELE DEL GUERCIO (UNIVERSITÀ "L'ORIENTALE", NAPOLI); CLAUDIO DORDI (UNIVERSITÀ BOCCONI, MILANO); ZENO CRESPI REGHIZZI (UNIVERSITÀ DI MILANO); SARA DE VIDO (UNIVERSITÀ CA' FOSCARI, VENEZIA); FRANCESCA DE VITTOR (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE); GABRIELE DELLA MORTE (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE); SAVERIO DI BENEDETTO (UNIVERSITÀ DEL SALENTO); ADRIANA DI STEFANO (UNIVERSITÀ DI CATANIA); CHIARA FAVILLI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); SERENA FORLATI (UNIVERSITÀ DI FERRARA); MICAELA FRULLI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); MARIA GIULIA GIUFFRÈ (UNIVERSITÀ DI EDGE HILL, REGNO UNITO); VALENTINA GRADO (UNIVERSITÀ "L'ORIENTALE", NAPOLI); LORENZO GRADONI

(MAX PLANCK INSTITUTE LUXEMBOURG); ALESSANDRA LANG (UNIVERSITÀ DI MILANO); ANNA LIGUORI (UNIVERSITÀ “L’ORIENTALE”, NAPOLI); MARCO LONGOBARDO (UNIVERSITÀ DI WESTMINSTER, REGNO UNITO); LAURA MAGI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); MARINA MANCINI (UNIVERSITÀ MEDITERRANEA DI REGGIO CALABRIA); LORIS MAROTTI (UNIVERSITÀ DI NAPOLI “FEDERICO II”); MARIA ROSARIA MAURO (UNIVERSITÀ DEL MOLISE); LORENZA MOLA (UNIVERSITÀ DI TORINO); STEFANO MONTALDO (UNIVERSITÀ DI TORINO); EGERIA NALIN (UNIVERSITÀ DI BARI, “ALDO MORO”); NICOLA NAPOLETANO (“UNITELMA” SAPIENZA, ROMA); RAFFAELLA NIGRO (UNIVERSITÀ DELLA MAGNA GRECIA, CATANZARO); MICHELE NINO (UNIVERSITÀ DI SALERNO); CRISEIDE NOVI (UNIVERSITÀ DI FOGGIA); ALBERTO ODDENINO (UNIVERSITÀ DI TORINO); MARIA IRENE PAPA (UNIVERSITÀ DI ROMA, “LA SAPIENZA”); FRANCESCO PESCE (UNIVERSITÀ DI GENOVA); MARCO PERTILE (UNIVERSITÀ DI TRENTO); PASQUALE PIRRONE (UNIVERSITÀ DI CATANIA); LUDOVICA POLI (UNIVERSITÀ DI TORINO); CONCETTA MARIA PONTECORVO (UNIVERSITÀ DI NAPOLI “FEDERICO II”); GIUSEPPE PUMA (UNIVERSITÀ “LUMSA”, PALERMO); CHIARA RAGNI (UNIVERSITÀ DI MILANO); FRANCESCA ROMANIN JACUR (UNIVERSITÀ DI BRESCIA); DEBORAH RUSSO (UNIVERSITÀ DI FIRENZE); ANDREA SACCUCCI (UNIVERSITÀ DELLA CAMPANIA “LUIGI VANVITELLI”); LAURA SALVADEGO (UNIVERSITÀ DI MACERATA); EMANUELE GIUSEPPE SOMMARIO (SCUOLA SUPERIORE S. ANNA, PISA); MIRKO SOSSAI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE); LORENZO SCHIANO DI PEPE (UNIVERSITÀ DI GENOVA); ANDREA SPAGNOLO (UNIVERSITÀ DI TORINO); ALFREDO TERRASI (UNIVERSITÀ DI PALERMO); PAOLO VENTURI (UNIVERSITÀ DI SIENA); FEDERICA VIOLI (UNIVERSITÀ DI ROTTERDAM); ANNA VITERBO (UNIVERSITÀ DI TORINO); MARIA CHIARA VITUCCI (UNIVERSITÀ DELLA CAMPANIA “LUIGI VANVITELLI”); ENRICO ZAMUNER (UNIVERSITÀ DI PADOVA); FLAVIA ZORZI GIUSTINIANI (UNIVERSITÀ TELEMATICA INTERNAZIONALE UNINETTUNO).

### **COMITATO EDITORIALE EDIZIONE 2021**

GIACOMO BIAGIONI  
FRANCESCO COSTAMAGNA  
FILIPPO CROCI  
ORNELLA FERACI  
MAURO GATTI  
NICOLE LAZZERINI  
DIEGO MAURI  
ALICE OLLINO  
PIERFRANCESCO ROSSI  
ENZAMARIA TRAMONTANA  
DANIELA VITIELLO

### **GRUPPO DI COORDINAMENTO EDIZIONE 2021**

GIACOMO BIAGIONI  
FILIPPO CROCI  
PIERFRANCESCO ROSSI  
ENZAMARIA TRAMONTANA



# QUADERNI DI SIDIBLOG

*Introduzione*

9

## SEZIONE I

### **Le sfide sempre nuove della tutela internazionale ed europea dei diritti umani**

«CERCO UNA PAROLA COME KODAK» - SULL'ORIGINE E L'USO DEL  
TERMINE «GENOCIDIO»

Gabriele Della Morte 15

LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI NELLO XINJIANG: TRA LA  
REAZIONE DELLA CINA E IL LENTO RISVEGLIO DELLA COMUNITÀ  
INTERNAZIONALE

Francesca Capone 23

IL COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO SI PRONUNCIA IN MER-  
RITO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO: PUNTI DI FORZA E CRITICI-  
TÀ DELLA DECISIONE *SACCHI E ALTRI C. ARGENTINA E ALTRI*

Mariangela La Manna 33

LA PREVISTA CENSURA DELL'ERGASTOLO OSTATIVO NON ANDRÀ  
IN ONDA: AL SUO POSTO, «UN INVITO AL LEGISLATORE»

Diego Mauri 49

IL "CAMBIO DI PELLE" DELLA CONSULTA: LA CORTE COSTITU-  
ZIONALE FRA DIRITTI FONDAMENTALI E GARANZIA DEI PRINCI-  
PI EUROPEI ALLA LUCE DELLE ORDINANZE NN. 216 E 217 DEL 2021

Samuele Barbieri 65

## SEZIONE II

### **La situazione israelo-palestinese tra diritto internazionale e ruolo dell'Unione europea**

L'OPERAZIONE MILITARE ISRAELIANA 'GUARDIANO DELLE MURA'  
ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE: L'EROSIONE DELLE  
PROTEZIONI GIURIDICHE FONDAMENTALI DELLA POPOLAZIONE  
CIVILE E L'INDAGINE DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Luigi Daniele e Triestino Mariniello 91

THE EU'S STATEMENTS ABOUT THE ISRAEL-PALESTINE «11-DAYS  
CRISIS»: ON THE SIDE OF THE OPPRESSOR

Mauro Gatti 117

### SEZIONE III

#### Diritto delle migrazioni

LA SITUAZIONE A CEUTA COME ESEMPIO DI DIPLOMAZIA DI FRONTIERA. ALCUNE OSSERVAZIONI SULLE RISPOSTE UNILATERALI DEL MAROCCO IN FORMA DI CRISI MIGRATORIA NEL MAGGIO 2021

Eleonora Frasca 133

LA CRISI UMANITARIA DI CEUTA DEL MAGGIO 2021 NEL QUADRO DELL'ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE IN MAROCCO E I DIRITTI 'INVISIBILI' AL CONFINE ISPANO-MAROCCHINO

Anna Fazzini 145

LA CORTE DI GIUSTIZIA DICHIARA L'UNGHERIA INADEMPIENTE PER LA LEGISLAZIONE «STOP SOROS»: MA È DAVVERO L'UNICA RESPONSABILE?

Chiara Scissa 163

L'ESTENSIONE AL FIGLIO MINORE DELLO STATUS DI RIFUGIATO A TITOLO DERIVATO: LA CORTE DI GIUSTIZIA UE SANCISCE IL TRIONFO DELLA «LOGICA DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE» A TUTELA DELL'UNITÀ DEL NUCLEO FAMILIARE

Cristina Milano 175

### SEZIONE IV

#### Cooperazione giudiziaria europea in materia penale

LA SENTENZA *GOVERNOR OF CLOVERHILL PRISON* DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE E LA SCELTA DELLE BASI GIURIDICHE PER GLI ACCORDI CON IL REGNO UNITO IN MATERIA DI BREXIT

Alessandro Rosanò 191

WAITING FOR THE WALLS OF JERICHO TO FALL: FAITH, TRUST, AND THE EUROPEAN ARREST WARRANT SYSTEM IN LIGHT OF A RECENT IRISH PRELIMINARY REFERENCE

Alessandro Rosanò 205

### SEZIONE V

#### Dati e mercato digitale dell'Unione europea

*DIGITAL SERVICES ACT* E *DIGITAL MARKETS ACT* TRA RESPONSABILITÀ DEI FORNITORI E RISCHI DI *BIS IN IDEM*

Gianpaolo Maria Ruotolo 221

LA SENTENZA *H.K. C. PROKURATUUR* E IL DIFFICILE DIALOGO TRA CGUE E STATI MEMBRI IN MATERIA DI CONSERVAZIONE E ACCESSO AI METADATI PER FINALITÀ SECURITARIE: SPUNTI DI RIFLESSIONE SU UNA QUESTIONE VECCHIA MA ANCORA IRRISOLTA

Giulia Formici 231

**SEZIONE VI****Le sanzioni oggi. Legalità, efficacia e implicazioni sistemiche nel diritto internazionale e dell'Unione europea**

SANZIONI E SISTEMA INTERNAZIONALE CONTEMPORANEO: UN'INTRODUZIONE	
Beatrice Bonafè	259
IL RICORSO ALLE SANZIONI NELLA PARABOLA DI ASCESA E DECLINO DELL'ORDINE INTERNAZIONALE LIBERALE	
Alessandro Colombo	267
LE SANZIONI UNILATERALI DAVANTI ALLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA	
Serena Forlati	279
IL PROBLEMA DELL'EXTRATERRITORIALITÀ DELLE SANZIONI	
Stefano Silingardi	289
LE SANZIONI INTERNAZIONALI TRA TEORIA ECONOMICA ED EVIDENZA EMPIRICA	
Giuseppe De Arcangelis	299
WHY AND HOW DO REGIONAL ORGANIZATIONS IMPOSE SANCTIONS ON THEIR MEMBER STATES? A COMPARATIVE APPROACH	
Mirko Sossai	307
LE MISURE RESTRITTIVE DAVANTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA	
Alberto Miglio	317

**SEZIONE VII****Adattamento del diritto internazionale al diritto interno**

ADATTAMENTO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE AL DIRITTO INTERNO: INTRODUZIONE AL FORUM	
Lorenzo Gradoni e Diego Mauri	333
LO STRANO CASO DELL'ADATTAMENTO A ROVESCIO: IL DIRITTO INTERNO COME STRUMENTO DI "QUALIFICAZIONE" DI NORME INTERNAZIONALI E LA COSA DELLA PALUDE	
Gianpaolo Maria Ruotolo	335
L'INVOCABILITÀ DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI SUPREMI COME CAUSA DI ESCLUSIONE DELL'ILLECITO INTERNAZIONALE: UNA QUESTIONE ANCORA APERTA	
Lorenzo Acconciamezza	347
ADATTAMENTO 'A ROVESCIO' E OBBLIGHI A REALIZZAZIONE PROGRESSIVA: UNA (POSSIBILE) LETTURA	
Laura Magi	371

**SEZIONE VIII****L'attualità del pensiero giuridico di Antonio Cassese**

L'ATTUALITÀ DEL PENSIERO GIURIDICO DI ANTONIO CASSESE. INTRODUZIONE ALLA SEZIONE DEDICATA	
Micaela Frulli	383
LA POSTURA DELL'ANTONIO CASSESE «UMANITARISTA» DI FRONTE ALLE ATROCITÀ DEI CONFLITTI ARMATI	
Diego Mauri	387
IL RUOLO DELLE COMMISSIONI AFFARI ESTERI DEL PARLAMENTO ITALIANO. A QUARANT'ANNI DA UNA RICERCA CONDOTTA DA ANTONIO CASSESE	
Matteo Giannelli	401
UN FORMALISMO SOSTANZIALE. ALCUNE RIFLESSIONI SU SCIENZA GIURIDICA E FASCISMO A PARTIRE DA IL DIRITTO INTERNAZIONALE IN ITALIA DI ANTONIO CASSESE	
Stefano Malpassi	413
ANTONIO CASSESE E L'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO: NESSUNA GIUSTIZIA SENZA RIPARAZIONI PER LE VITTIME DI CRIMINI SESSUALI	
Francesca Cerulli	425
IL RUOLO DEL GIUDICE INTERNAZIONALE E LA RILEVANZA DELLA TECNICA DEL BILANCIAMENTO NEL PENSIERO E NELLA PRATICA DI CASSESE	
Lorenzo Acconciamezza	445

**SEZIONE IX****Cinema e diritto internazionale**

<i>CINEFORUM NON CONVENIENS</i> - QUALE DIRITTO INTERNAZIONALE CERCARE NEL CINEMA E QUALE NO	
Lorenzo Gradoni	463
SI PUÒ DAVVERO ESSERE PAZIENTI CON IL DIRITTO INTERNAZIONALE? UNA RECENSIONE AL FILM <i>BROKEN – A PALESTINIAN JOURNEY THROUGH INTERNATIONAL LAW</i>	
Marco Pertile	481

# **La Corte di giustizia dichiara l'Ungheria inadempiente per la legislazione «Stop Soros»: Ma è davvero l'unica responsabile?**

CHIARA SCISSA\*

SOMMARIO: 1. La sentenza sul caso C-821/19 *Commissione europea c Ungheria*. – 2. Il concetto di Paese terzo sicuro nel diritto Ue. – 3. Rilievi conclusivi.

ABSTRACT: A fine 2021, l'Ungheria è stata nuovamente dichiarata responsabile per violazioni del diritto UE in materia di migrazione e asilo, avendo promosso un'interpretazione nazionale di Paese terzo sicuro non conforme alla normativa europea e ostativa dei diritti umani dei migranti. Se inserita nel contesto di riferimento, tale violazione risulta ben prevedibile in quanto si iscrive perfettamente nell'ottica securitaria e punitiva che l'Unione europea ha adottato e promuove sia nel diritto vigente che nei diversi pacchetti di riforme avanzati dal 2013 ad oggi.

PAROLE CHIAVE: Ungheria – diritto UE – protezione internazionale – inammissibilità – Paese terzo sicuro – Stop Soros.

\* Dottoranda in Diritto, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, chiara.scissa@santannapisa.it.

## 1. La sentenza sul caso C-821/19 *Commissione europea c Ungheria*

Il 16 novembre 2021, la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha, nuovamente, «condannato» l'Ungheria per violazioni del diritto dell'Unione in materia di migrazione e asilo<sup>1</sup>. Il caso muove da un ricorso proposto dalla Commissione europea in esito a una procedura di infrazione avviata contro il governo ungherese nel luglio 2018 a causa delle modifiche introdotte nella legge n. LXXX del 29 giugno 2007 sul diritto di asilo nel corso dello stesso anno. Tali modifiche sono altresì conosciute come legislazione «Stop Soros»<sup>2</sup>, in quanto approvate all'indomani di una campagna denigratoria nei confronti di George Soros, cittadino americano di origine ungherese e fondatore della organizzazione non-governativa Open Society Foundation, accusato dal Presidente Orbán di incoraggiare l'immigrazione irregolare in Ungheria<sup>3</sup>.

La Corte ha dichiarato la legislazione ungherese in violazione della 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 (cd. direttiva procedure), nonché della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (cd. direttiva accoglienza) per tre ordini di motivi. Innanzitutto, l'Ungheria ha introdotto un nuovo motivo di inammissibilità delle domande di protezione internazionale, che si aggiunge ai motivi tassativamente previsti dalla direttiva 2013/32 cit.; in secondo luogo, ha criminalizzato qualsivoglia attività di assistenza ai richiedenti protezione; e, infine, ha previsto misure restrittive nei confronti delle persone condannate o anche semplicemente accusate del reato di assistenza umanitaria, con conseguenze giuridiche che si riverberano anche sulla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale.

In relazione al primo profilo, la nuova versione dell'art. 51, par. 2, lett. f), della legge sul diritto di asilo inserisce un nuovo motivo di inammissibilità delle domande di asilo qualora il richiedente sia arrivato in Ungheria attraversando, in altre parole transitando, un Paese terzo in cui non è esposto a persecuzioni ovvero al rischio di subire un danno grave o in cui è garantito un adeguato livello di pro-

<sup>1</sup> CGUE, sentenza del 16 novembre 2021, C-821/19, *Commissione europea c Ungheria*.

<sup>2</sup> F. MARTINY, *Legge anti-Ong, Bruxelles avvia la procedura d'infrazione contro l'Ungheria*, in *Euractiv*, 18 febbraio 2021.

<sup>3</sup> ECRE, *Hungary: Hungarian Helsinki Committee and Open Society Foundation file complaint against Hungary over legislation that criminalises support for refugees*, 28 September 2018.

tezione. Deve trattarsi, quindi, di un Paese in cui il richiedente avrebbe potuto (e dovuto, secondo l'approccio normativo ungherese) chiedere protezione. L'Ungheria ha sostenuto che l'art. 33 della direttiva 2013/32 cit., che disciplina i criteri di inammissibilità, non affrontasse adeguatamente il problema posto dal sovraccarico del sistema d'asilo causato dalle domande ingiustificate. Secondo l'Ungheria, il motivo di inammissibilità introdotto sarebbe sussumibile nella presunzione di sicurezza del Paese terzo già contenuta nella direttiva procedure. Questo si limiterebbe quindi ad adattare la norma comunitaria al contesto dell'afflusso massiccio mediante la previsione di un *link* ulteriore derivante dal mero attraversamento delle frontiere di un Paese terzo nel tragitto migratorio che conduce in territorio europeo. A tal riguardo, la Corte ha rinnovato quanto già affermato in due precedenti pronunce<sup>4</sup> sulla conformità al diritto dell'Unione dell'art. 51, par. 2, lett. f), ossia che la direttiva procedure fornisce un elenco tassativo di motivi sulla cui base una domanda di protezione internazionale può essere giudicata inammissibile. Contrariamente a quanto affermato dal governo ungherese, la disposizione in oggetto non è assimilabile al criterio di inammissibilità del Paese terzo sicuro, in quanto questo prevede l'esistenza di un legame tra il richiedente e il Paese di transito secondo il quale sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale Paese; legame che non può essere ricostruito a partire dal mero attraversamento dello stesso. La Corte ha dichiarato pertanto la violazione dell'art. 33, par. 2, della direttiva 2013/32 cit. da parte dell'Ungheria.

Con il secondo motivo, la Commissione ha posto all'attenzione della Corte l'art. 353/A del codice penale che, nella sua versione attuale, reputa passibile di pena detentiva chiunque svolga *attività organizzative* dirette, rispettivamente, a consentire l'avvio di una procedura di asilo in Ungheria da parte di una persona che non sia, o non abbia fondato timore di essere, perseguitata per motivi di razza, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale, opinioni religiose e politiche; oppure ad aiutare uno straniero irregolare ad ottenere un permesso di soggiorno. La nuova formulazione prevede la reclusione fino ad un anno per chiunque svolga tali attività in modo continuativo o fornisca risorse materiali che consentano di commettere i reati summenzionati. La norma incriminatrice interessa altresì chiunque svolga tali attività con l'intento di ottenere un guadagno economico, così come chiunque commetta tale reato e operi nelle vicinanze della

<sup>4</sup> CGUE, sentenza del 19 marzo 2020, C-564/18, *LH c Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS, FNZ, SA, SA junior c Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*.

frontiera esterna. Il codice penale ungherese individua, in maniera non esaustiva, alcune attività emblematiche sussumibili nella fattispecie criminosa in questione, tra cui il monitoraggio delle frontiere e l'elaborazione o la diffusione di documenti informativi. Secondo l'Ungheria, gli obiettivi della disposizione in oggetto sono di reprimere il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e il ricorso abusivo alla procedura di asilo.

Nell'analizzare la disposizione, la Corte ha rilevato che la norma si presta a punire qualunque sostegno offerto per presentare o inoltrare una domanda di protezione internazionale e non solamente i comportamenti fraudolenti<sup>5</sup>. Le attività delle organizzazioni che forniscono diverse forme di assistenza ai richiedenti protezione richiedono, per loro natura, un certo grado di coordinamento, organizzazione operativa, risorse umane e finanziarie finalizzati alla realizzazione di un obiettivo concordato e, proprio per tali caratteristiche, possono rientrare nell'ambito di applicazione della (indeterminata) disposizione penale. Inoltre, i giudici hanno sostenuto che la criminalizzazione dell'assistenza prestata ai richiedenti comporti una compressione di numerosi diritti fondamentali, tra i quali il diritto ad avere accesso ad informazioni concernenti la procedura d'asilo, all'assistenza e rappresentanza legali in ogni fase della procedura d'asilo, così come il diritto a ricorso effettivo e a comunicare con i propri legali, con UNHCR e altre organizzazioni per la tutela dei richiedenti protezione. Pertanto, la Corte di giustizia ha concluso che detta disposizione ha senza dubbio un effetto fortemente dissuasivo, tale da prevenire qualsivoglia sostegno ai richiedenti protezione internazionale, anche qualora tale assistenza miri unicamente a consentire l'esercizio del diritto fondamentale di richiedere asilo, quale garantito dai Trattati istitutivi dell'Unione e dal diritto derivato<sup>6</sup>. La Corte ha escluso, infine, che il sostegno offerto allo straniero per presentare una domanda di protezione possa essere paragonato ad un'attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, come altresì esplicitato nella decisione quadro 2002/946<sup>7</sup>, il cui art. 6 afferma che la sua applicazione «(...) non pregiudica la protezione concessa ai rifugiati e ai richiedenti asilo conformemente al diritto internazionale relativo ai rifugiati o ad altri strumenti internazionali sui diritti dell'uomo, e in particolare l'osservanza da parte degli Stati Membri delle loro obbligazioni internazionali (...)». Allo stesso modo, la

<sup>5</sup> *Ivi*, par. 117.

<sup>6</sup> *Ivi*, par. 108 e ss.

<sup>7</sup> Decisione quadro del Consiglio del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

direttiva 2002/90<sup>8</sup>, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, esclude la sanzione per chi presta assistenza umanitaria.

Infine, la Corte è stata chiamata a decidere sulla conformità con le norme del diritto UE dell'art. 46/F della legge n. XXXIV del 20 aprile 1994. Essa consente alle forze di polizia di impedire a chiunque sia sottoposto a procedimento penale, *inter alia*, per i reati di attraversamento illegale delle frontiere o favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, entrambi disciplinati dall'art. 353/A del codice penale, di avvicinarsi alla frontiera esterna ungherese o di imporre che tale persona lasci detta zona qualora si trovi nella stessa. La Corte ha concluso che l'art. 46/F ha l'effetto di limitare i diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale in stato di trattenimento alla frontiera, impedendo loro di comunicare con le organizzazioni che offrono assistenza, dichiarando quindi l'Ungheria inadempiente per tutti e tre le infrazioni all'origine della procedura.

## 2. Il concetto di Paese terzo sicuro nel diritto Ue

A margine della sentenza in oggetto, è importante richiamare il contenuto delle manifeste violazioni del diritto UE e dei diritti umani dei richiedenti protezione internazionale da parte dell'Ungheria nel contesto di riferimento. Ciò permette altresì di promuovere una analisi critica della nozione di Paese terzo sicuro nel diritto UE. Da un lato, infatti, tali infrazioni rientrano nella crisi dello stato di diritto in cui versa l'Ungheria, secondo Rosanò<sup>9</sup>, da più di un decennio. Dall'altro, esse si inseriscono in una cornice giuridica europea, da questo punto di vista, carente, che finisce per favorire, incoraggiare, o non reprimere sufficientemente tali episodi.

In primo luogo, è opportuno ricordare che il concetto di Paese terzo sicuro, osteggiato sin dalle sue origini, è ben radicato sia all'interno del diritto nazionale della maggior parte degli Stati Membri sia nel diritto UE. Introdotte nella prima direttiva procedure del 2005 e mantenute nella sua rifusione del 2013, le diverse articolazioni della nozione rischiano, come si dirà, di negare persino la valutazione

<sup>8</sup> Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

<sup>9</sup> A. ROSANÒ, *The battle of evermore, ovvero considerazioni sui meccanismi attivabili dall'Unione europea per la tutela dello stato di diritto*, in *SidiBlog*, 19 ottobre 2018. In particolare, si vedano Raccomandazione UE 2016/1374 della Commissione del 27 luglio 2016 relativa allo Stato di diritto in Polonia e la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 2016 sulla situazione in Polonia (2015/3031(RSP)).

nel merito della protezione internazionale e di legittimare l'allontanamento del richiedente<sup>10</sup>, trasferendo quindi verso uno Stato extra-UE non solo il richiedente stesso ma anche la responsabilità della sua protezione. Questo avviene qualora i richiedenti provengano da uno Stato di origine presumibilmente sicuro e possono pertanto farvi ritorno (Paese di origine sicuro, art. 36 direttiva 2013/32 cit.); perché godono o possono godere di adeguata tutela in uno Stato terzo (Paese di primo asilo, art. 35); o perché, come nel caso della sentenza in oggetto, abbiano transitato in uno Stato terzo considerato sicuro verso cui possono ritornare (Paese terzo sicuro, art. 38). È essenziale quindi sottolineare che l'applicazione della presunzione del Paese terzo sicuro, nelle sue differenti accezioni, permetterebbe di spostare radicalmente il *focus* dalla valutazione del bisogno di protezione internazionale del richiedente alla possibilità di costui di trovare adeguata assistenza in un Paese terzo. Ai fini della suddetta nozione, in altri termini, non sembra importante stabilire se e quali cause abbiano costretto una persona a fuggire dal proprio Paese, bensì verificare se un altro Stato può prendersene carico.

Nello specifico, ai sensi del diritto UE, uno Stato terzo può essere considerato sicuro se, cumulativamente, non sussiste il rischio di persecuzione e di danno grave, è rispettato il principio di non respingimento ed esiste la possibilità di ricevere protezione in conformità con la Convenzione di Ginevra (art. 38 direttiva 2013/32 cit.). Pertanto, il richiedente che provenga o sia transitato per un Paese terzo presumibilmente sicuro sarà soggetto ad una procedura differente rispetto a quella ordinaria che si caratterizza, innanzitutto, per l'onere gravante sul richiedente di dover dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere che il Paese designato quale sicuro non sia tale in relazione alla sua individuale vulnerabilità. In secondo luogo, l'attraversamento di un Paese terzo sicuro sarebbe sufficiente a dichiarare l'inammissibilità della sua domanda di protezione internazionale e giustificerebbe pertanto l'applicazione della procedura accelerata in luogo di quella ordinaria, restringendo significativamente i tempi e, con essi, la possibilità di eseguire un esame approfondito del caso individuale. In virtù di tali criticità, l'utilizzo delle nozioni di Paese terzo sicuro è stato notevolmente criticato sia dalla dottrina<sup>11</sup> che dalle organizzazioni<sup>12</sup> preposte alla tutela dei richiedenti protezione in-

<sup>10</sup> S. BOLOGNESE, *Il diritto di asilo costituzionalmente garantito versus il concetto di "Stato terzo sicuro" nel parere dell'Assemblea generale del Consiglio di Stato francese*, in *Questione Giustizia*, 3 ottobre 2018.

<sup>11</sup> V. MORENO-LAX, *The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in G S GOODWIN-GILL AND P WECKEL (eds), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects*, Boston, 2015.

<sup>12</sup> ECRE, *Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded*, 6 October 2020.

ternazionale. Quel che alcuni autori contestano circa tale nozione, oltre ai punti evidenziati, è il fatto che la sicurezza di uno Stato venga misurata in base alla «*safety for the majority*» dei richiedenti protezione e non presti quindi attenzione ai singoli casi. Martenson e McCarthy, ad esempio, sottolineano che «such a broad approach contains the danger of disregarding individual cases of persecution. The majority position will often fail to take account of complex human rights situations and result in the denial of any persecution through incredulity»<sup>13</sup>. Mentre Goodwin-Gill<sup>14</sup>, interrogandosi sul punto, afferma che «principles tell us that every case needs consideration on its particular facts. How can we be sufficiently sure that even the most respectable and reputable of regimes has not, just this once, produced a refugee? None of our societies is that pure».

Al momento, 22 Stati Membri hanno adottato una propria lista di Paesi di origine sicuri, per un totale di 61 Stati sicuri<sup>15</sup>, tra cui Ucraina, Turchia, Pakistan, India e Nigeria. Nonostante l'applicazione della procedura accelerata sulla base della nazionalità, come ha già chiarito la Corte<sup>16</sup>, non costituisca di per sé una discriminazione, a condizione che essa sia conforme ai principi e alle garanzie stabiliti nella direttiva procedure, è importante notare la grande disomogeneità<sup>17</sup> che accompagna tali criteri, la quale riguarda non solo il loro recepimento, ma anche le modalità di trasposizione così come la scelta o l'interpretazione dei criteri di selezione. A parere di chi scrive, appare evidente la natura tutt'altro che obiettiva su cui tale selezione viene operata, circostanza che, secondo Venturi<sup>18</sup>, aggrava il rischio che essa sia «fondata su considerazioni che non attengono alla verifica dell'effettivo rispetto dei diritti umani nei Paesi di origine, bensì a valutazioni di politica di gestione (*rectius*, contenimento) dei flussi migratori».

In questo contesto, preme ricordare che in *Ilias e Ahmed c. Ungheria*<sup>19</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che l'indagine circa la sicurezza dello Stato terzo in cui il richiedente protezione internazionale dovrebbe essere rinviato deve essere condotta in modo approfondito e aggiornato e deve considerare

<sup>13</sup> H. MARTENSON, J. MCCARTHY, 'In General, No Serious Risk of Persecution': Safe Country of Origin Practices in Nine European States, in *Journal of Refugee Studies*, 1998, pp. 304–325.

<sup>14</sup> G. S. GOODWIN-GILL, *Safe Country? Says Who?*, in *International Journal of Refugee Law*, 1992, pp. 248–250.

<sup>15</sup> EASO, 'Safe country of origin' concept in EU+ countries', 9 June 2021.

<sup>16</sup> CGUE, sentenza del 13 gennaio 2013, C-175/11, H. I. D., B. A. c. *Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*.

<sup>17</sup> ECRE, *Policy Note: Debunking The "Safe Third Country" Myth*, 2 November 2017.

<sup>18</sup> F. VENTURI, *L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata"*, in *Questione Giustizia*, 18 novembre 2019.

<sup>19</sup> ECtHR, judgment of 21 November 2019, Application No. 47287/15, *Ilias and Ahmed v. Ungheria*.

l'effettiva accessibilità e affidabilità delle procedure d'asilo nazionali anche nella prassi, non essendo sufficiente la mera esistenza di garanzie presenti a livello nazionale o derivanti da obblighi sovranazionali<sup>20</sup>. Recentemente, la decisione della Grecia di considerare la Turchia come Paese terzo sicuro ha sollevato molte critiche<sup>21</sup>. Secondo due giudici dissenzienti del Consiglio di Stato greco<sup>22</sup>, la Turchia non può considerarsi sicura per i richiedenti protezione internazionale, nel caso di specie di origine siriana, in quanto in Turchia si è verificato un colpo di Stato (ironicamente, due giorni dopo la proposta della Commissione di adottare una lista europea di Paesi terzi sicuri). Pertanto, tale Stato non offrirebbe un'adeguata protezione né *de iure*, in quanto mantiene la riserva geografica limitata al continente europeo ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, né *de facto*. In questa sede si aggiunge la tensione al confine greco-turco culminata con sistematici respingimenti e sospensione della procedura di asilo in Grecia<sup>23</sup>, il fallimento dell'«accordo»<sup>24</sup> tra Unione europea e Turchia siglato nel 2016 e le innumerevoli condanne per gravi violazioni di diritti umani non solo verso i migranti, ma anche verso i propri cittadini<sup>25</sup>.

Al fine di favorire l'armonizzazione nell'uso e nell'interpretazione della nozione, nella sua proposta di revisione del 2016<sup>26</sup>, la Commissione proponeva innanzitutto di trasformare la direttiva procedure in un regolamento e di rendere obbligatoria l'applicazione dei criteri di Paese terzo sicuro come motivo di inammissibilità. Inoltre, suggeriva di sostituire gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri con elenchi europei (tra cui figuravano Albania, Bosnia-Erzegovina, Nord Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia). In aggiunta, la proposta di riforma del regolamento 604/2013 (cd. Dublino III)<sup>27</sup> introduceva l'obbligo per gli Stati Membri di verificare l'inammissibilità di una domanda di protezione internazionale proprio in virtù della provenienza del richiedente da un Paese terzo sicuro ancora prima di applicare i criteri per determinare lo Stato Membro competente ai

<sup>20</sup> *Ivi*, para. 141.

<sup>21</sup> A. TSILIOU, *When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law*, in *EU Migration Law Blog*, 29 May 2018.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> G. AULSEBROOK, N. GRUBER, M. PAWSON, *Pushbacks on the Balkan route: a hallmark of EU border externalization*, in *Forced Migration Review*, November 2021.

<sup>24</sup> E. ROMAN, *L'accordo Ue-Turchia: Le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SidiBlog*, 21 marzo 2016.

<sup>25</sup> AIDA, *Country report: Turkey*, 2020.

<sup>26</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2016 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

<sup>27</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2020 sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione].

sensi del regolamento<sup>28</sup>. In ultimo, non certo per importanza, la Commissione rendeva ancor meno stringenti i criteri delineanti un Paese terzo come sicuro. Se nella direttiva 2013/32 era essenziale che lo Stato in questione avesse, quantomeno, ratificato la Convenzione di Ginevra, nella proposta di modifica era semplicemente previsto che vi fosse *protezione sufficiente*<sup>29</sup>, ponendo a rischio le garanzie sostanziali e procedurali del diritto d'asilo. Come sottolineato da ASGI<sup>30</sup>, la proposta di regolamento configurava il semplice transito del richiedente come prova della sussistenza di un legame con un Paese terzo (art. 45, par. 3, lett. a) ed estendeva l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro perfino ai minori stranieri non accompagnati<sup>31</sup>.

Tali proposte di revisione sono state ulteriormente modificate dal pacchetto di riforme che compongono il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, proposto dalla Commissione il 23 settembre 2020. La proposta modificata di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32<sup>32</sup> cit. prevede un'unica procedura di asilo e di rimpatrio da effettuare alla frontiera esterna per valutare rapidamente l'infondatezza o l'inammissibilità di una domanda di protezione internazionale, al fine di rimpatriare prontamente chi non ha diritto a restare. La proposta di regolamento conferma la possibilità per gli Stati Membri, già prevista all'art. 43 della direttiva procedure attualmente in vigore, di imporre ai richiedenti di rimanere alla frontiera esterna o in una zona di transito durante tale valutazione. È bene ricordare che il trattamento dei richiedenti protezione in questi luoghi è stato oggetto di sentenze da parte della Corte di Giustizia. Non da ultimo, i giudici di Lussemburgo hanno «condannato» l'Ungheria per molteplici violazioni del diritto UE presso le zone di transito di Röszke e Tompa al confine con la Serbia<sup>33</sup>. Unitamente alle innumerevoli evidenze sull'uso di violenza fisica e sulla perpetrazione di respingimenti<sup>34</sup> abusivi alla frontiera da parte delle autorità austriache, italiane, slovene, croate,

<sup>28</sup> *Ivi*, art. 8, par. 5.

<sup>29</sup> *Ivi*, art. 44, par. 2.

<sup>30</sup> ASGI, *Verso il nuovo Regolamento Procedure. Quale idea di Europa? Focus n.1: Il concetto di paese terzo sicuro*.

<sup>31</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2020 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, par. 5.

<sup>32</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2020 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

<sup>33</sup> CGUE, Sentenza del 17 dicembre 2020, C-808/18, *Commissione europea contro Ungheria*.

<sup>34</sup> Border Violence Monitoring Centre, *The Black Book of Pushbacks*, 18 December 2020.

ungheresi e bulgare, ciò conferma, come affermato da Celoria<sup>35</sup>, che le frontiere dell'Unione siano «il luogo per eccellenza in cui l'attuazione di procedure (spesso accelerate) di asilo o di respingimento disciplinate dal diritto UE si confonde con il ricorso a prassi informali e prive di basi legali, che non di rado comportano il trattamento *de facto*».

Tuttavia, la procedura di frontiera si renderebbe necessaria, secondo la Commissione, per «garantire un processo decisionale efficace e di elevata qualità (...)» e fornire protezione tramite «procedure più semplici, più chiare e più brevi, oltre a garanzie procedurali e a strumenti adeguati per rispondere ad eventuali usi strumentali delle procedure di asilo e impedire gli spostamenti non autorizzati». Ironicamente, è la stessa motivazione utilizzata dall'Ungheria per giustificare un'applicazione, giudicata non conforme al diritto UE, del concetto di Paese terzo sicuro. Sembrerebbe profilarsi, pertanto, una convergenza tra l'approccio securitario alla base delle proposte legislative della Commissione nel 2016 e quello adottato dal governo ungherese nel 2018.

La Commissione sostiene, inoltre, che se il Paese di provenienza è considerato Paese di origine sicuro o Paese terzo sicuro per il richiedente, lo Stato Membro è tenuto ad applicare la procedura d'esame accelerata o la procedura di inammissibilità. In altri termini, se una domanda è rigettata perché inammissibile sulla base del concetto di Stato terzo sicuro, tale domanda non verrà esaminata nel merito. Inoltre, la proposta di regolamento aggiunge un ulteriore motivo per ricorrere alla procedura accelerata da utilizzare quando il richiedente proviene da un Paese terzo verso cui il riconoscimento di uno *status* di protezione è inferiore al 20% e, pertanto, è probabile che la sua domanda sia infondata.

Altresì, la proposta di regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne<sup>36</sup> prevede che le autorità che effettuano lo *screening* pre-ingresso dei richiedenti tengano conto di tutti gli elementi che possano *prima facie* rinviarli alla procedura accelerata o di frontiera prevista dalla proposta modificata di regolamento procedure (art. 14, par. 2). Per come concepito, tale *screening* sembra essere esplicitamente volto a snellire la procedura ordinaria di asilo utilizzando, tuttavia, metodi tutt'altro che chiari. Come sottolin-

<sup>35</sup> E. CELORIA, *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo*, in *European Papers*, 27 gennaio 2021.

<sup>36</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2020 che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

eato da Vedsted-Hansen<sup>37</sup>, la Commissione non specifica «(...) which types of information should be considered relevant ‘at first sight’ for referral into the various asylum procedures, nor is there any stipulation as to how such information is to be collected and verified. Against this background it is hard to avoid the impression that information may be sought, collected and reported during the pre-screening at external borders that will de facto become decisive to the examination of applicants’ need for protection despite the absence of such legal clarity and procedural safeguards».

A parere di chi scrive, da questa breve disamina è possibile cogliere come i criteri di Paese terzo sicuro e affini si prestino a contrarre i diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale e come il Nuovo Patto non sembra ridurre il potenziale di tale rischio, anzi appare amplificarlo. Ciò si accompagna ad una politica europea d’asilo cieca di fronte alle drammatiche violazioni di diritti umani attualmente in corso tra ed entro i confini dell’Unione e di Stati Membri che derogano sempre più la responsabilità della protezione internazionale a Stati terzi. In tali circostanze, l’espressione «*Un’Europa insicura circondata da Paesi sicuri*» assume connotati ancora più amari<sup>38</sup>.

### 3. Rilievi conclusivi

In quest’ottica, la violazione ungherese del Sistema Europeo Comune di Asilo è certamente da condannare ma, secondo l’Autrice, risulta ben prevedibile in quanto si iscrive perfettamente nell’ottica securitaria che l’Unione stessa ha adottato e promuove sia nel diritto vigente che nei diversi pacchetti di riforme avanzati dal 2013 ad oggi.

Prevedere una lista, seppur tassativa, di criteri per cui una domanda di protezione internazionale può essere giudicata inammissibile in assenza di un’adeguata valutazione individuale indebolisce inevitabilmente le garanzie offerte dalla protezione internazionale. Allo stesso modo, legittimare il rimpatrio verso Paesi considerati discrezionalmente sicuri da alcuni Stati Membri e non da altri in virtù di, da un lato, definizioni sommarie e poco tutelanti e, dall’altro, di motivazioni di carattere geopolitico e di interesse nazionale, non possono fare altro che alimentare

<sup>37</sup> J. VEDSTED-HANSEN, *Admissibility, border procedures and safe country notions*, in *ASILE*, 18 November 2020.

<sup>38</sup> S. BOLOGNESE, *Il diritto di asilo costituzionalmente garantito versus il concetto di “Stato terzo sicuro” nel parere dell’Assemblea generale del Consiglio di Stato francese*, cit.

quel sentimento sovranista e anti-migranti tanto caro al governo ungherese che, di conseguenza, ha tentato di trarne vantaggio. Il tentativo di rendere obbligatoria l'adozione delle nozioni di Paese terzo sicuro e l'applicazione a macchia d'olio di procedure accelerate alla frontiera mal si conciliano con il pieno rispetto e implementazione dei diritti fondamentali dei migranti, tra cui il diritto che la propria domanda di protezione internazionale venga valutata adeguatamente e tenendo in seria considerazione sia le condizioni del Paese di origine sia delle circostanze di personale vulnerabilità. In questo quadro, non sembra sufficiente ritenere semplicemente *non opportuna* l'accelerazione dell'esame della domanda in caso di cambiamenti significativi nel Paese terzo di provenienza<sup>39</sup>, in quanto questi potrebbero di per sé dare adito alla protezione internazionale e, in aggiunta, impattare diversamente sul bisogno di protezione del singolo. Soprattutto in questi casi, quindi, si dovrebbe impedire l'applicazione della nozione di Paese terzo sicuro in quanto *non conforme* al diritto alla protezione internazionale così come statuito nella direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Similmente, non appare sufficiente che la Commissione escluda l'applicabilità della procedura accelerata al richiedente appartenente *ad una particolare categoria di persone* (ivi, p. 22) esposte ad uno *specifico rischio di persecuzione*. Così facendo, infatti, si rischia di porre in ombra la ricerca, parimenti importante, del rischio di danno grave alla base dello *status* di protezione sussidiaria, così come delle particolari cause di vulnerabilità che possono contribuire a sostanziare il bisogno di protezione internazionale dei richiedenti. Inoltre, da un punto di vista più procedurale, risulta arduo immaginare in che modo tali specifici rischi di persecuzione e/o di danno grave possano essere immediatamente identificati alla frontiera in assenza di un esame approfondito ed individuale delle circostanze in cui si trova il richiedente.

<sup>39</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2016 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, p. 27.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022  
presso Grafica Elettronica srl, Napoli

*Amministrazione*

Editoriale Scientifica srl

80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39 tel. 081.5800459

info@editorialescientifica.com

www.editorialescientifica.com

*Direttore responsabile*

Pasquale De Sena

*Legale rappresentante*

Pasquale De Sena

Rivista annuale gratuita pubblicata esclusivamente on-line su

[www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org)

[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)

*Registrazione*

Tribunale di Napoli n. 3134/15 del 29 luglio 2015