

**2017, fascicolo 1  
(Estratto)**

**Lucia Tria**

**Una brezza di solidarietà soffia sull'Unione europea**  
Brevi osservazioni a proposito della sentenza della Corte di Giustizia UE  
(Grande Sezione) 6 settembre 2017 cause riunite C-643/15 e C-647/15

**30 ottobre 2017**

## **Una brezza di solidarietà soffia sull'Unione europea**

Brevi osservazioni a proposito della sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) 6 settembre 2017 cause riunite C-643/15 e C-647/15

**Lucia Tria**  
**Consigliere della Corte di Cassazione**

SOMMARIO: 1.- Introduzione. 2.- Sintesi della sentenza. 2.1.- Adeguatezza dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE a fungere da base giuridica della decisione impugnata. 2.2.- Temporaneità della misura. 2.3.- Situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi e inefficienze dei regimi di asilo greco e italiano. 2.4.- Regolarità procedurale. 2.5.- Censure riguardanti il merito delle misure temporanee adottate. 2.5.1.- Principio di proporzionalità. 2.5.2.- Prospettata inidoneità della decisione impugnata a realizzare l'obiettivo da essa perseguito. 2.5.3.- Carattere asseverativamente non necessario della decisione impugnata in rapporto all'obiettivo da essa perseguito. 2.5.4.- Il doveroso principio di solidarietà nell'ambito dell'attuazione della politica comune dell'Unione in materia di asilo. 2.5.5.- L'opportunità della scelta di non utilizzare il sistema di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55. 2.5.6.- La formale richiesta dell'Ungheria di non figurare più tra gli Stati membri beneficiari della ricollocazione. 2.5.7.- Carattere discriminatorio di eventuali considerazioni connesse all'origine etnica dei richiedenti una protezione internazionale. 2.5.8.- La salvaguardia dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna da parte degli Stati membri. 2.5.9.- Criteri per determinare lo Stato di ricollocazione. 2.5.10.- I rapporti tra la decisione impugnata e il sistema Dublino III. 3.- Osservazioni.

### **1.- Introduzione**

Poco dopo la decisione del Consiglio UE 2015/1523 – che aveva previsto la ripartizione “per consenso” tra gli Stati membri di un numero di migranti pari 40.000 unità rivelatosi da subito insufficiente – il 22 settembre 2015, è stata adottata dallo stesso Consiglio UE, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione UE, la decisione 2015/1601, istitutiva, come misura temporanea nel settore della protezione internazionale, della ricollocazione di 120.000 richiedenti una protezione internazionale, a partire dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Stati membri. La Repubblica ceca, l'Ungheria, la Romania e la Repubblica slovacca hanno votato contro l'adozione di tale proposta. La Repubblica di Finlandia si è astenuta.

Successivamente la Repubblica slovacca e l'Ungheria hanno proposto due ricorsi alla Corte di Giustizia, chiedendo l'annullamento della suddetta decisione 2015/1601, sia

per vizi derivanti dalla scelta di una base giuridica inappropriata sia per errori di ordine procedurale commessi nel relativo procedimento di adozione, sia per vizi di merito consistenti della sua inidoneità a rispondere alla crisi migratoria e della sua non necessarietà a tal fine.

Nel procedimento davanti alla Corte, la Polonia è intervenuta a sostegno sia della Slovacchia sia dell'Ungheria, mentre Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo, Svezia e la Commissione europea sono intervenuti a favore del Consiglio UE.

Con l'articolata sentenza della Grande Sezione 6 settembre 2017, cause riunite C 643/15 e C 647/15, la Corte ha respinto integralmente i ricorsi proposti da Slovacchia e Ungheria.

## **2.- Sintesi della sentenza**

La Corte ha, in primo luogo, precisato di dovere esaminare per primi i motivi di ricorso relativi all'inadeguatezza dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE a fungere da base giuridica della decisione impugnata, in quanto la base giuridica di un atto determina la procedura da seguire per l'adozione dello stesso (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio, C 363/14, punto 17), per passare poi alla valutazione dei motivi relativi ad irregolarità procedurali asseverativamente commesse in occasione dell'adozione di tale decisione e configuranti violazioni di forme sostanziali, e, infine all'esame dei motivi attinenti il merito delle questioni.

### **2.1.- Adeguatezza dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE a fungere da base giuridica della decisione impugnata**

La Corte ha respinto le censure relative alla prospettata inadeguatezza dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE a fungere da base giuridica della decisione impugnata, rilevando, innanzi tutto, che un atto giuridico può essere qualificato come atto legislativo dell'Unione soltanto se è stato adottato sul fondamento di una disposizione dei Trattati nella quale si fa espresso riferimento o alla procedura legislativa ordinaria oppure alla procedura legislativa speciale.

L'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, pur prevedendo che il Consiglio adotti le misure temporanee da esso contemplate su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, non contiene alcun espresso riferimento né alla procedura legislativa ordinaria né alla procedura legislativa speciale. Mentre, l'articolo 78, paragrafo 2, TFUE stabilisce espressamente che le misure elencate alle lettere da a) a g) di tale disposizione vengono adottate «secondo la procedura legislativa ordinaria».

Ne consegue che le misure suscettibili di essere adottate sul fondamento dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE devono essere qualificate come «atti non legislativi», in quanto esse non vengono adottate all'esito di una procedura legislativa.

D'altra parte, mentre nel caso dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, si tratta di misure temporanee a carattere non legislativo intese a rispondere a breve termine ad una determinata situazione di emergenza che gli Stati membri si trovino a dover affrontare, nel caso dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, si contemplano atti di carattere legislativo che mirano a disciplinare, per un periodo indeterminato e in modo generale, un problema strutturale che si pone nel quadro della politica comune dell'Unione in materia di asilo.

Quanto al secondo profilo della censura – secondo cui l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE non poteva servire quale base giuridica per l'adozione della decisione impugnata, in quanto tale decisione costituisce un atto non legislativo che deroga a svariati atti legislativi, mentre soltanto un atto legislativo potrebbe derogare a un altro atto legislativo – la Corte ha precisato che l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE non definisce la natura delle «misure temporanee» che possono essere adottate in forza di tale disposizione.

Diversamente da quanto sostenuto dalla Repubblica slovacca e dall'Ungheria la formulazione dell'articolo 78, paragrafo 3, cit. non può suffragare, di per sé, un'interpretazione restrittiva della nozione di «misure temporanee», implicante che quest'ultima contemplerebbe unicamente misure di accompagnamento supportanti un atto legislativo adottato sulla base dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE e vertenti, in particolare, su un sostegno finanziario, tecnico od operativo fornito agli Stati membri che si trovino in una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi.

Pertanto, il considerando 23 della decisione impugnata dichiara che la ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia prevista da tale decisione implica una «deroga temporanea» a talune disposizioni di atti legislativi del diritto dell'Unione, tra le quali l'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, a norma del quale la Repubblica ellenica o la Repubblica italiana sarebbero state in linea di principio competenti per l'esame di una domanda di protezione internazionale sulla base dei criteri enunciati nel capo III di detto regolamento, e l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 516/2014, il quale esige il consenso della persona richiedente una protezione internazionale.

Ebbene, si tratta di deroghe a disposizioni particolari di atti legislativi che obbediscono all'esigenza di una delimitazione del loro ambito di applicazione sostanziale e temporale e non hanno né per oggetto né per effetto di sostituire o di modificare in modo permanente disposizioni di atti legislativi e sono quindi suscettibili di essere adottate sul fondamento del citato art. 78, paragrafo 3, con una procedura non legislativa.

Esse, infatti, si applicano soltanto per un periodo di due anni, salva la possibilità di una proroga di tale termine prevista dall'articolo 4, paragrafo 5, della decisione impugnata, e sono state quindi concepite come destinate a scadere il 26 settembre 2017. Inoltre, esse riguardano un numero limitato di 120.000 cittadini di alcuni Paesi terzi, che hanno presentato una domanda di protezione internazionale in Grecia o in Italia e appartengono a una delle nazionalità contemplate dall'articolo 3, paragrafo 2, della decisione impugnata, i quali verranno ricollocati a partire da uno dei suddetti due Stati membri e che sono arrivati in questi ultimi tra il 24 marzo 2015 e il 26 settembre 2017.

Il carattere temporaneo delle diverse misure contenute nella decisione impugnata è confermato dal citato articolo 4, paragrafo 5, che prevede, in presenza di «circostanze eccezionali», la possibilità di una proroga del periodo di 24 mesi fissato all'articolo 13, paragrafo 2, di detta decisione per un periodo massimo di 12 mesi nel quadro del meccanismo di sospensione temporanea e parziale dell'obbligo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale che incombe allo Stato membro interessato. Infatti, l'attivazione di tale meccanismo è stata condizionata alla previa notifica da parte di uno Stato membro da effettuare entro il 26 dicembre 2015.

La Corte afferma, quindi, che la scelta del Consiglio di determinare il periodo di applicazione delle misure in 24 mesi appare giustificata per il fatto che una ricollocazione di un numero significativo di persone quale quella prevista dalla decisione impugnata è un'operazione al tempo stesso inedita e complessa, che necessita di un certo tempo di preparazione e di attuazione, in particolare sul piano del coordinamento tra le amministrazioni degli Stati membri, prima che essa abbia “un impatto reale ai fini del sostegno fornito all'Italia e alla Grecia nella gestione dei forti flussi migratori nei loro territori”.

In sintesi: a) con l'adozione della decisione impugnata sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, non è stata aggirata la procedura legislativa ordinaria prevista dall'articolo 78, paragrafo 2, TFUE; b) il fatto che la decisione impugnata, la cui qualificazione come atto non legislativo non può essere rimessa in discussione, comporti delle deroghe a disposizioni particolari di atti legislativi, non era idoneo ad impedire la sua adozione sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE; c) per gli stessi motivi, è da respingere anche l'argomentazione della Repubblica slovacca relativa ad una violazione dell'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché dei principi di certezza del diritto, di democrazia rappresentativa e dell'equilibrio istituzionale.

## **2.2.- Temporaneità della misura**

Le ricorrenti sostenevano anche che la decisione impugnata non avrebbe potuto essere qualificata come «misura temporanea», ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, applicandosi, a norma del suo articolo 13, paragrafo 2, fino al 26 settembre 2017, ossia

per un periodo di due anni, il quale può essere prolungato di un ulteriore anno ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 5 e 6, della medesima decisione.

La Corte ha respinto la censura rilevando, in primo luogo, che l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, pur esigendo che le misure da esso contemplate siano temporanee, riserva al Consiglio un margine di discrezionalità per stabilire, caso per caso, il loro periodo di applicazione in funzione delle circostanze del caso di specie e, in particolare, alla luce delle specificità della situazione di emergenza che giustifica tali misure.

Nella specie la decisione ha un periodo di applicazione limitato, fissato in 24 mesi con una scelta del tutto giustificata, come si è detto.

### **2.3.- Situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi e inefficienze dei regimi di asilo greco e italiano.**

Secondo la Repubblica slovacca l'afflusso di cittadini di Paesi terzi nei territori greco e italiano nel corso dell'anno 2015 non poteva essere qualificato come «improvviso», ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, in quanto esso si inseriva nel solco di un afflusso già consistente constatato durante l'anno 2014, sicché esso era prevedibile.

La Corte ha sottolineato che il Consiglio con ampie ricerche ha constatato, sulla base di dati statistici non contestati dalla Repubblica slovacca, un forte aumento dell'afflusso di cittadini di Paesi terzi in Grecia e in Italia in un breve lasso di tempo, in particolare durante i mesi di luglio e di agosto dell'anno 2015.

In tali circostanze, il Consiglio ben poteva, senza incorrere in un manifesto errore di valutazione, qualificare come «improvviso» ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE un siffatto aumento di afflusso, anche se esso si iscriveva nel solco di un periodo di arrivi già massicci di migranti.

La Corte ricorda, infatti, che occorre riconoscere alle istituzioni dell'Unione un ampio potere discrezionale allorché esse adottano misure in settori che implicano, da parte loro, scelte aventi segnatamente natura politica e valutazioni complesse. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura decisa in uno di tali settori, rispetto all'obiettivo che dette istituzioni intendono perseguire, può inficiare la legittimità della misura in questione (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio, C 358/14, punto 79 e la giurisprudenza ivi citata).

Dai dati statistici menzionati è emerso un nesso sufficientemente stretto tra la situazione di emergenza in Grecia e in Italia, vale a dire la pressione considerevole esercitata sui regimi di asilo di tali Stati membri, e l'afflusso di migranti nel corso dell'anno 2015 e in particolare nei mesi di luglio e di agosto di quell'anno.

Tale constatazione di fatto non può essere rimessa in discussione dall'esistenza di altri fattori che possono aver anch'essi contribuito a questa situazione di emergenza, tra i quali le carenze strutturali dei regimi suddetti in termini di mancanza di capacità di accoglienza e di trattamento delle domande. Tanto più che l'entità dell'afflusso di migranti con il quale si trovavano a confrontarsi i regimi di asilo greco e italiano nel corso dell'anno 2015 era tale che avrebbe perturbato qualsiasi regime di asilo, ivi compreso un regime non contrassegnato da debolezze strutturali.

Va, inoltre, considerato che – siccome i flussi migratori possono evolvere rapidamente, in particolare spostandosi verso altri Stati membri – la decisione impugnata prevede diversi meccanismi, in particolare all'articolo 1, paragrafo 2, all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, e all'articolo 11, paragrafo 2, intesi ad aggiustare il suo contenuto prescrittivo in funzione di un eventuale mutamento della situazione di emergenza iniziale, in particolare nel caso in cui questa arrivasse a manifestarsi in altri Stati membri e ciò è consentito dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE per il quale siffatti meccanismi di aggiustamento possono aggiungersi alle misure temporanee adottate ai sensi di tale disposizione.

#### **2.4.- Regolarità procedurale**

La Repubblica slovacca e l'Ungheria hanno sostenuto che il Consiglio avrebbe violato l'articolo 68 TFUE nonché le forme sostanziali, in quanto la decisione impugnata è stata adottata a maggioranza qualificata, mentre dalle conclusioni del Consiglio europeo dei giorni 25 e 26 giugno 2015 risultava che essa doveva essere adottata «per consenso» e «rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri».

La Corte ha respinto tale censura sottolineando che l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE permette al Consiglio di adottare misure a maggioranza qualificata, così come il Consiglio ha fatto adottando la decisione impugnata. Il principio dell'equilibrio istituzionale vieta che il Consiglio europeo modifichi tale regola di voto imponendo, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'articolo 68 TFUE, una regola di voto all'unanimità.

Del resto, in base alla giurisprudenza della Corte, le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e pertanto non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni, perché solamente i Trattati possono, in casi specifici, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da essi prevista (sentenza del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio, C 363/14, punto 43).

La Repubblica slovacca e l'Ungheria hanno anche sostenuto che poiché il Consiglio ha apportato modifiche sostanziali alla proposta iniziale della Commissione ed ha adottato la decisione impugnata senza consultare di nuovo il Parlamento, esso avrebbe violato le forme sostanziali prescritte dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, dal che conseguirebbe l'annullamento della decisione impugnata. La Repubblica slovacca ha aggiunto che, procedendo in tal modo, il Consiglio avrebbe violato anche l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché i principi di democrazia rappresentativa, dell'equilibrio istituzionale e di buona amministrazione.

La Corte, attraverso una puntuale ricostruzione dell'iter procedurale con il quale si è pervenuti alla decisione impugnata, ha considerato rispettato l'obbligo di consultazione del Parlamento previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE.

La Repubblica slovacca e l'Ungheria hanno anche sostenuto che il Consiglio, adottando la decisione impugnata, avrebbe violato la forma sostanziale prescritta dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, avendo emendato la proposta della Commissione senza rispettare l'unanimità richiesta da tale disposizione. La Repubblica slovacca ha aggiunto che, così facendo, il Consiglio avrebbe violato anche l'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché i principi dell'equilibrio istituzionale e di buona amministrazione.

La Corte ha sottolineato che, nel caso di specie, la Commissione ha esercitato il proprio potere di modifica previsto dall'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, in quanto risulta chiaramente dalla partecipazione di tale istituzione al processo di adozione della decisione impugnata che la proposta modificata è stata approvata dalla Commissione tramite due dei suoi membri che erano autorizzati dal collegio dei commissari ad adottare le modifiche in questione.

Pertanto, il requisito dell'unanimità previsto dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE non doveva essere rispettato dal Consiglio.

La Repubblica slovacca, in via subordinata, e l'Ungheria hanno sostenuto che, in occasione dell'adozione della decisione impugnata, non sarebbe stato rispettato il diritto dei Parlamenti nazionali di emettere un parere su qualsiasi progetto di atto legislativo, quale previsto dai protocolli n. 1 e n. 2.

La Corte ha respinto tale censura ricordando che la decisione impugnata deve essere qualificata come atto non legislativo, sicché la sua adozione nel quadro di una procedura non legislativa non era assoggettata ai requisiti riguardanti la partecipazione dei Parlamenti nazionali previsti dai protocolli n. 1 e n. 2, né a quelli relativi al carattere pubblico della deliberazione e del voto in seno al Consiglio, il cui rispetto si impone soltanto nell'ambito dell'adozione di progetti di atti legislativi.



L'Ungheria ha dedotto che la decisione impugnata era viziata da un'irregolarità procedurale sostanziale in quanto il Consiglio non aveva rispettato il diritto dell'Unione in materia di uso delle lingue perché, in violazione dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio, sono stati inviati agli Stati membri unicamente in lingua inglese i testi contenenti le modifiche successivamente apportate alla proposta iniziale della Commissione, ivi compreso, alla fine, il testo della decisione impugnata quale adottato dal Consiglio.

La Corte ha rilevato che – come affermato dal Consiglio – il suddetto articolo deve essere interpretato – e viene in pratica applicato da detta istituzione – nel senso che, sebbene il suo paragrafo 1 prescriva che i progetti che sono «alla base» delle deliberazioni del Consiglio – nel caso di specie, la proposta iniziale della Commissione – devono in linea di principio essere redatti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, il paragrafo 2 del medesimo articolo 14 prevede un regime semplificato per gli emendamenti che non devono essere imperativamente disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Soltanto in caso di opposizione di uno Stato membro dovrebbero essere presentate al Consiglio anche le versioni linguistiche designate da tale Stato prima che detta istituzione possa continuare a deliberare. In particolare, l'articolo 14, paragrafo 2, di tale regolamento consente a ciascun membro del Consiglio di opporsi alla deliberazione qualora il testo degli eventuali emendamenti non sia redatto in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

Benché l'Unione attribuisca grande rilievo alla preservazione del multilinguismo, la cui importanza viene ricordata all'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma, TUE (v., in tal senso, sentenza del 5 maggio 2015, Spagna/Consiglio, C 147/13, punto 42), l'interpretazione offerta dal Consiglio riguardo al proprio regolamento interno è l'esito di un approccio equilibrato e flessibile che favorisce l'efficacia e la rapidità dei lavori di tale istituzione, che rivestono una speciale importanza nel particolare contesto di urgenza che caratterizza la procedura di adozione delle misure temporanee prese sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE.

Di qui il rigetto della censura, essendo pacifico che, nel caso di specie, la proposta iniziale della Commissione è stata messa a disposizione di tutte le delegazioni degli Stati membri in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Inoltre, l'Ungheria non ha contestato neppure il fatto che nessuno Stato membro si è opposto ad una deliberazione sulla base di testi che riprendevano le modifiche concordate redatte in lingua inglese, e che, inoltre, tutte le modifiche sono state lette dal Presidente del Consiglio e interpretate simultaneamente in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

## **2.5.- Censure riguardanti il merito delle misure temporanee adottate.**

### **2.5.1.- Principio di proporzionalità**

Sul punto la Corte ha, in primo luogo, ricordato la propria costante giurisprudenza, secondo cui il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa da applicare e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti (v., segnatamente, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio, C 358/14, punto 78 e la giurisprudenza ivi citata).

Dalla stessa giurisprudenza si desume che solo la manifesta inappropriatazza rispetto all'obiettivo che si intende perseguire può inficiare la legittimità delle misure adottate nel settore della politica comune dell'Unione in materia di asilo e, in particolare, delle misure temporanee adottate sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, quali quelle previste dalla decisione impugnata, che implicano scelte essenzialmente di natura politica e valutazioni complesse da effettuare, per giunta, entro termini brevi al fine di rispondere in maniera rapida e concreta ad una «situazione di emergenza», ai sensi della disposizione sopra citata (v. in tal senso, segnatamente, sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio, C 358/14, punto 79 e la giurisprudenza ivi citata).

Nella specie, come si è detto, tale situazione di manifesta inappropriatazza rispetto all'obiettivo perseguito è stata esclusa.

### **2.5.2.- Prospettata inidoneità della decisione impugnata a realizzare l'obiettivo da essa perseguito**

La Repubblica slovacca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, ha, in particolare, sostenuto l'inidoneità della decisione impugnata a realizzare l'obiettivo perseguito e quindi la sua contrarietà al principio di proporzionalità, quale sancito all'articolo 5, paragrafo 4, TUE nonché agli articoli 1 e 5 del protocollo n. 2.

Tale inidoneità sarebbe da ascrivere al fatto che il previsto meccanismo di ricollocazione non è di natura tale da rimediare alle carenze strutturali dei regimi di asilo greco e italiano. Tali carenze, collegate alla mancanza di capacità di accoglienza e di trattamento delle domande di protezione internazionale, avrebbero dovuto essere previamente risolte prima che detta ricollocazione potesse essere effettivamente attuata. Inoltre, dal numero poco elevato di ricollocazioni fin qui effettuate si desumerebbe che il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata era, sin dalla sua adozione, inadatto al raggiungimento dell'obiettivo ricercato.

La Corte ha, in primo luogo, precisato che l'idoneità del meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata a realizzare i propri obiettivi non può essere valutata isolatamente, bensì deve essere considerata nel quadro dell'insieme di

misure in cui esso si inserisce, che sono dirette ad alleggerire l'onere gravante su Italia e Grecia, anche al fine di migliorare il funzionamento del rispettivo regime di asilo di tali Stati.

In particolare la decisione impugnata (articolo 8) ha previsto – onde fornire “soluzioni strutturali” per ovviare alle pressioni eccezionali sui sistemi di asilo e migrazione della Grecia e dell'Italia con l'istituzione di “un quadro strategico solido che consenta di far fronte alla situazione di crisi e intensifichi il processo di riforma in corso in questi settori” – misure complementari, segnatamente in materia di rafforzamento della capacità, della qualità e dell'efficacia dei regimi d'asilo, da adottare a cura della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana, le quali si aggiungono alle misure già imposte dall'articolo 8 della decisione 2015/1523 al suddetto scopo.

Inoltre, l'articolo 7 della decisione impugnata ha previsto la fornitura di un sostegno operativo ai suddetti Stati membri, mentre l'articolo 10 della medesima decisione ha previsto un sostegno finanziario a loro beneficio per ciascuna persona ricollocata.

Comunque, la ricollocazione si aggiunge ad altre misure che mirano a sostenere i regimi di asilo italiano e greco che sono stati gravemente perturbati dagli afflussi massicci succedutisi constatati a partire dall'anno 2014.

È questo il caso del programma europeo di reinsediamento di 22.504 persone bisognose di protezione internazionale, che gli Stati membri e gli Stati associati al sistema derivante dall'applicazione del regolamento Dublino III hanno concordato il 20 luglio 2015, della decisione 2015/1523 vertente sulla ricollocazione di 40.000 persone manifestamente bisognose di protezione internazionale, o anche dell'istituzione di «hotspot» in Italia e in Grecia nell'ambito dei quali l'insieme delle agenzie dell'Unione competenti in materia di asilo e gli esperti degli Stati membri lavorano concretamente con le autorità nazionali e locali per aiutare gli Stati membri interessati ad adempiere ai loro obblighi previsti dal diritto dell'Unione nei confronti di tali persone, in termini di controllo, di identificazione, di registrazione delle testimonianze e di raccolta di impronte digitali.

Inoltre, come ricordato dal considerando 15 della decisione impugnata, la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana hanno potuto beneficiare di un sostegno operativo e di aiuti finanziari notevoli da parte dell'Unione nel quadro della politica migratoria e di asilo.

Infine, la Corte ha sottolineato che non si può dedurre a posteriori dal numero poco elevato di ricollocazioni effettuate a tutt'oggi in applicazione della decisione impugnata che quest'ultima fosse, sin dall'origine, inadatta al raggiungimento

dell'obiettivo perseguito, così come sostenuto dalla Repubblica slovacca, nonché dall'Ungheria.

Infatti, per consolidata giurisprudenza della Corte, la validità di un atto dell'Unione non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. Quando il legislatore dell'Unione si trova a valutare gli effetti futuri di una normativa da adottare, malgrado che questi non possano essere previsti con esattezza, la sua valutazione può essere censurata solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in particolare, sentenze del 12 luglio 2001, Jippes e a., C 189/01, punto 84, e del 9 giugno 2016, Pesce e a., C 78/16 e C 79/16, punto 50).

Nel caso di specie, come risulta in particolare dai considerando 13, 14 e 26 della decisione impugnata, allorché ha adottato il meccanismo di ricollocazione di un numero significativo di richiedenti una protezione internazionale, il Consiglio ha proceduto, sulla base di un esame dettagliato dei dati statistici disponibili all'epoca, ad un'analisi prognostica degli effetti di tale misura sulla situazione di emergenza in questione. Orbene, alla luce di tali dati, l'analisi di cui sopra non appare manifestamente erronea.

D'altra parte, il numero poco elevato di ricollocazioni effettuate a tutt'oggi in applicazione della decisione impugnata può spiegarsi con un insieme di elementi che il Consiglio non poteva certamente prevedere al momento dell'adozione di quest'ultima, tra cui, in particolare, la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri.

### **2.5.3.- Carattere asseritamente non necessario della decisione impugnata in rapporto all'obiettivo da essa perseguito**

La Repubblica slovacca, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, ha dedotto che l'obiettivo perseguito dalla decisione impugnata avrebbe potuto essere realizzato in maniera altrettanto efficace ricorrendo ad altre misure adottabili nell'ambito di strumenti normativi esistenti, misure che sarebbero state meno restrittive per gli Stati membri e meno incidenti sul diritto «sovrano» di ciascuno di essi di decidere liberamente dell'ammissione nel proprio territorio di cittadini di Paesi terzi, nonché sul diritto degli Stati membri, enunciato all'articolo 5 del protocollo n. 2, a che l'onere finanziario ed amministrativo sia il meno elevato possibile. In particolare, secondo la ricorrente e la Polonia:

a) sarebbe stato possibile applicare il meccanismo previsto dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;

b) la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana avrebbero potuto attivare il meccanismo cosiddetto di «protezione civile dell'Unione», previsto dall'articolo 8-bis del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU 2004, L 349, pag. 1) e tale meccanismo avrebbe potuto fornir loro l'assistenza materiale necessaria;

c) la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana avrebbero potuto anche, in terzo luogo, richiedere un'assistenza all'agenzia Frontex sotto forma di «interventi rapidi»;

d) allo stesso modo, in conformità dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), e dell'articolo 9, paragrafi 1 e 1 ter, del regolamento n. 2007/2004, i suddetti due Stati membri avrebbero potuto sollecitare l'agenzia Frontex affinché procurasse loro l'assistenza necessaria per l'organizzazione delle operazioni di rimpatrio;

e) in base all'articolo 78, paragrafo 3, TFUE sarebbe stato possibile anche adottare misure meno restrittive per gli Stati membri, ma ugualmente idonee ai fini della realizzazione dell'obiettivo perseguito, quali la fornitura di un aiuto per facilitare il rimpatrio e la registrazione ovvero un sostegno finanziario, materiale, tecnico e personale ai regimi di asilo italiano e greco;

f) infine, gli Stati membri avrebbero potuto assumere, su base volontaria, iniziative bilaterali al fine di fornire un simile sostegno e comunque iniziative del genere erano già state intraprese.

Infine, si rileva che la ricollocazione dei richiedenti prevista dalla decisione impugnata comporterebbe inevitabilmente un onere finanziario e amministrativo per gli Stati membri e che l'imposizione di tale onere non sarebbe stata necessaria, proprio perché sarebbero state ipotizzabili altre misure meno vincolanti.

Di conseguenza, tale decisione sarebbe da considerare come una misura superflua e prematura che si porrebbe in contrasto con il principio di proporzionalità e con l'articolo 5 del protocollo n. 2.

La Corte, in primo luogo, ha ricordato che la decisione è stata adottata in un contesto particolarmente delicato, rappresentato dalla situazione di grave emergenza, esistente all'epoca in Grecia e in Italia, caratterizzata da un afflusso massiccio e improvviso di cittadini di Paesi terzi durante i mesi di luglio e di agosto dell'anno 2015.

In tale frangente la decisione di adottare un meccanismo vincolante di ricollocazione di 120.000 persone in base all'articolo 78, paragrafo 3, TFUE – in aggiunta a quello previsto dalla precedente decisione 2015/1523, per alleggerire la pressione che si

esercitava sulla Repubblica italiana e soprattutto sulla Repubblica ellenica in considerazione di una nuova situazione di emergenza derivante dall'afflusso massiccio di migranti in situazione irregolare in tali Stati membri che si era verificato nel corso dei primi otto mesi dell'anno 2015, e in particolare nel corso dei mesi di luglio e di agosto di quell'anno – se certo doveva essere fondata su criteri oggettivi, potrebbe essere censurata dalla Corte soltanto in ipotesi di constatazione della commissione da parte del Consiglio – nel momento dell'adozione della decisione impugnata, sulla base delle informazioni e dei dati disponibili all'epoca – di un errore manifesto di valutazione, nel senso che avrebbe potuto essere adottata entro gli stessi termini un'altra misura meno vincolante ma altrettanto efficace.

Nella specie, come si è detto, è da escludere che il Consiglio abbia commesso un simile errore per il fatto di aver ritenuto, alla luce dei dati più recenti che erano a sua disposizione, che la situazione di emergenza esistente alla data del 22 settembre 2015 giustificasse la ricollocazione di 120.000 persone e che la ricollocazione di 40.000 persone già prevista dalla decisione 2015/1523 non sarebbe stata sufficiente.

D'altra parte, per quanto riguarda l'incidenza della decisione impugnata sul quadro normativo disciplinante l'ammissione di cittadini di Paesi terzi, occorre rilevare che il meccanismo di ricollocazione previsto da tale decisione, pur avendo carattere vincolante, si applica però soltanto per un periodo di due anni e riguarda un numero limitato di migranti manifestamente bisognosi di protezione internazionale.

Inoltre, l'effetto vincolante della decisione impugnata risulta limitato anche dalla previsione secondo cui come presupposto per la ricollocazione si richiede che gli Stati membri indichino, a intervalli regolari, e almeno ogni tre mesi, il numero di richiedenti che sono in grado di ricollocare rapidamente nel proprio territorio (articolo 5, paragrafo 2, della decisione impugnata), e che essi siano d'accordo con la ricollocazione delle singole persone in questione (articolo 5, paragrafo 4, di detta decisione), restando inteso però che, a norma dell'articolo 5, paragrafo 7, della suddetta decisione, uno Stato membro non può rifiutarsi di ricollocare un richiedente se non in presenza di un motivo legittimo attinente all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale.

Infine, se è stato adottato un meccanismo vincolante che comporta una ripartizione su base numerica e obbligatoria, sotto forma di quote, delle persone da ricollocare tra gli Stati membri, ciò è dipeso da una congrua valutazione del Consiglio operata alla luce del fallimento della ripartizione per consenso tra gli Stati membri delle 40.000 persone interessate dalla decisione 2015/1523 e alle difficoltà riscontrate nell'ambito dei negoziati relativi alla decisione impugnata, che portavano a considerare impossibile di ottenere a breve termine il consenso sulla ripartizione delle persone ricollocate.

#### **2.5.4.- Il doveroso principio di solidarietà nell'ambito dell'attuazione della politica comune dell'Unione in materia di asilo.**

La Corte, in primo luogo, ha precisato che il Consiglio ha anche considerato che era essenziale dar prova di solidarietà nei confronti dei due Stati membri Grecia e Italia e completare le misure fino allora adottate disponendo le misure temporanee previste dalla suddetta decisione.

Infatti, nell'adottare la decisione impugnata, il Consiglio era effettivamente tenuto, come risulta d'altronde dal considerando 2 di detta decisione, a dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, la cui osservanza si impone, a norma dell'articolo 80 TFUE, nell'ambito dell'attuazione della politica comune dell'Unione in materia di asilo.

Pertanto, non si può imputare al Consiglio di aver commesso un errore manifesto di valutazione per il fatto di aver ritenuto di dover adottare, in considerazione dell'urgenza specifica della situazione, sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, letto alla luce dell'articolo 80 TFUE e del principio di solidarietà tra Stati membri in esso sancito, misure temporanee consistenti nell'imporre un meccanismo di ricollocazione vincolante, quale quello previsto dalla decisione impugnata.

#### **2.5.5.- L'opportunità della scelta di non utilizzare il sistema di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55.**

D'altra parte, il Consiglio ha altresì sostenuto, senza essere contraddetto sul punto, che il sistema di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55 non offriva una risposta effettiva al problema che si poneva nel caso di specie, ossia la saturazione completa delle infrastrutture di accoglienza in Grecia e in Italia e la necessità di sgravare questi Stati membri il più rapidamente possibile di un numero rilevante di migranti già arrivati sul loro territorio, dato che tale sistema di protezione temporanea prevede che le persone ammesse a beneficiarne hanno diritto a una protezione nello Stato membro in cui esse si trovano.

Peraltro, la scelta operata nella decisione impugnata di concedere una protezione internazionale piuttosto che uno status che conferisce diritti più limitati, quale quello della protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55, è una scelta essenzialmente politica, la cui opportunità non può essere esaminata dalla Corte.

#### **2.5.6.- La formale richiesta dell'Ungheria di non figurare più tra gli Stati membri beneficiari della ricollocazione.**

Quanto, in particolare, all'Ungheria viene ricordato che, nella sua proposta del 9 settembre 2015, la Commissione aveva collocato l'Ungheria tra gli Stati membri beneficiari della ricollocazione, in quanto i dati per i primi otto mesi dell'anno 2015, e in particolare per i mesi di luglio e di agosto di quell'anno, rivelavano un arrivo massiccio, per la rotta cosiddetta dei «Balcani occidentali», di migranti provenienti prevalentemente dalla Grecia, che esercitavano così una pressione considerevole sul regime di asilo ungherese, paragonabile a quella esercitata sui regimi di asilo greco e italiano.

Tuttavia, a seguito della costruzione da parte dell'Ungheria di una barriera sulla sua frontiera con la Serbia e del transito massiccio di migranti presenti in Ungheria verso ovest, principalmente verso la Germania, tale pressione si è considerevolmente alleggerita verso la metà del mese di settembre 2015, in quanto il numero di migranti in situazione irregolare presenti nel territorio ungherese si è ridotto in maniera significativa.

Nel contesto di tali avvenimenti, verificatisi nel mese di settembre 2015, l'Ungheria ha formalmente chiesto al Consiglio di non figurare più tra gli Stati membri beneficiari della ricollocazione e il Consiglio ha preso atto di tale domanda.

Ne deriva che, di fronte al rifiuto dell'Ungheria di beneficiare del meccanismo di ricollocazione come era stato proposto dalla Commissione, il Consiglio non può essere censurato, sotto il profilo del principio di proporzionalità, per aver dedotto dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità imposto dall'articolo 80 TFUE che l'Ungheria doveva vedersi attribuire delle quote di ricollocazione, al pari di tutti gli altri Stati membri che non beneficiavano di tale meccanismo di ricollocazione.

Nel suo ricorso l'Ungheria ha sostenuto altresì che l'imposizione di quote vincolanti nei suoi confronti costituirebbe un onere sproporzionato, tenuto conto del fatto che essa si trovava, anche dopo la metà del mese di settembre 2015, in una situazione di emergenza, in quanto la pressione migratoria sulle sue frontiere non era diminuita, ma si era tutt'al più spostata verso la sua frontiera con la Croazia dove ogni giorno si sarebbero verificati significativi attraversamenti irregolari. Pertanto, poiché l'Ungheria si sarebbe sempre trovata, anche al momento dell'adozione della decisione impugnata, a confronto con una situazione di emergenza, la decisione di includerla tra gli Stati membri di ricollocazione e di imporle a tale titolo oneri supplementari sotto forma di quote di ricollocazione sarebbe stata presa in violazione dell'obiettivo perseguito dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, che mira ad aiutare gli Stati membri che si trovino in una situazione siffatta.

Al riguardo la Corte sottolinea che la decisione impugnata, prevedendo in particolare una ripartizione obbligatoria tra tutti gli Stati membri dei migranti che devono essere ricollocati a partire dalla Grecia e dall'Italia, da un lato, ha un impatto sull'insieme degli Stati membri di ricollocazione e, dall'altro, esige che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da detta decisione. Pertanto, la ricerca di un siffatto equilibrio, che prenda in considerazione non già la situazione particolare di un singolo Stato membro, bensì quella dell'insieme degli Stati



membri, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C 508/13, punto 39).

Se uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù di tale disposizione a beneficio di questo o di questi Stati membri devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo.

Pertanto, correttamente la Commissione e il Consiglio hanno ritenuto, nel caso di specie, in occasione dell'adozione della decisione impugnata, che la ripartizione dei richiedenti ricollocati tra tutti gli Stati membri, in conformità del principio sancito all'articolo 80 TFUE, costituisca un elemento fondamentale della decisione impugnata. Ciò risulta dai molteplici riferimenti al suddetto principio contenuti nella decisione impugnata, segnatamente nei considerando 2, 16, 26 e 30 di quest'ultima.

Del resto, la decisione impugnata prevede, all'articolo 4, paragrafo 5, e all'articolo 9, la possibilità per uno Stato membro, a certe condizioni, di chiedere una sospensione degli obblighi che gli incombono in quanto Stato membro di ricollocazione ai sensi di tale decisione.

Così, mediante la decisione 2016/408, adottata a norma dell'articolo 4, paragrafo 5, della decisione impugnata, il Consiglio, riconoscendo in particolare che la Repubblica d'Austria si trovava dinanzi a circostanze eccezionali e a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi nel suo territorio e che tale Stato membro era, dopo il Regno di Svezia, il secondo Paese dell'Unione con il maggior numero di richiedenti una protezione internazionale per abitante, ha deciso che gli obblighi incombenti alla Repubblica d'Austria a titolo della quota di ricollocazione ad essa assegnata dovevano essere sospesi a concorrenza del 30% di tale quota per la durata di un anno.

Allo stesso modo, mediante la decisione 2016/946, il Consiglio, ritenendo in particolare che il Regno di Svezia si trovasse dinanzi a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi nel suo territorio a motivo di un brusco spostamento dei flussi migratori e che tale Stato membro contasse, di gran lunga, il maggior numero di richiedenti una protezione internazionale per abitante nell'Unione, ha deciso che gli obblighi ad esso incombenti in quanto Stato membro di ricollocazione a titolo della decisione impugnata dovevano essere sospesi per un periodo di un anno.

In linea generale, risulta dal meccanismo di aggiustamento, previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, della decisione impugnata, che uno Stato membro, il quale ritenga di trovarsi in una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di

Paesi terzi a causa di un brusco spostamento dei flussi migratori, può, adducendo motivi debitamente giustificati, avvisare la Commissione e il Consiglio di tale situazione di emergenza, ciò che può condurre ad una modifica della decisione suddetta, di modo che tale Stato membro possa beneficiare, a partire dal 26 settembre 2016, della ricollocazione del numero di 54.000 richiedenti previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di questa stessa decisione.

Queste differenti misure di aggiustamento dimostrano che il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata, considerato nel suo insieme, permette di tener conto, in modo proporzionato, della situazione specifica di ciascuno Stato membro sotto questo aspetto, come è confermato dalla chiave di ripartizione in funzione della quale sono state fissate, rispettivamente nell'allegato I e nell'allegato II della decisione impugnata, le quote di ricollocazione in provenienza dalla Grecia e dall'Italia.

Tale chiave di distribuzione è finalizzata a garantire una ripartizione delle persone ricollocate tra gli Stati membri interessati che sia segnatamente proporzionata al peso economico di ciascuno di essi e alla pressione migratoria esercitata sul loro regime di asilo.

Infatti, è basata sui seguenti criteri: a) popolazione complessiva (40%); b) PIL (40%); c) media delle domande di asilo per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10% con un tetto massimo del 30% dell'effetto popolazione e PIL sulla chiave, onde evitare effetti sproporzionati sulla distribuzione globale); d) tasso di disoccupazione (10% con un tetto massimo del 30% dell'effetto popolazione e PIL sulla chiave, onde evitare effetti sproporzionati sulla distribuzione globale).

#### **2.5.7.- Carattere discriminatorio di eventuali considerazioni connesse all'origine etnica dei richiedenti una protezione internazionale.**

Viene quindi respinta l'argomentazione della Polonia secondo cui gli effetti dell'imposizione di quote vincolanti sarebbero del tutto sproporzionati per gli Stati membri che sono «pressoché omogenei etnicamente come la Polonia» con una popolazione che differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che devono essere ricollocati nel rispettivo territorio.

Al riguardo la Corte precisa che se la ricollocazione dovesse essere strettamente subordinata all'esistenza di legami culturali o linguistici tra ciascun richiedente una protezione internazionale e lo Stato membro di ricollocazione, ne risulterebbe l'impossibilità di ripartire tali richiedenti tra tutti gli Stati membri nel rispetto del principio di solidarietà imposto dall'articolo 80 TFUE e, dunque, di adottare un meccanismo di ricollocazione vincolante.

Inoltre, eventuali considerazioni connesse all'origine etnica dei richiedenti una protezione internazionale non possono essere prese in esame, in quanto esse sarebbero, con tutta evidenza, contrarie al diritto dell'Unione e in particolare all'articolo 21 della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), cioè sarebbero discriminatorie.

### **2.5.8.- La salvaguardia dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna da parte degli Stati membri.**

Viene anche respinta l'ulteriore argomentazione della Repubblica di Polonia secondo cui la decisione impugnata sarebbe contraria al principio di proporzionalità, in quanto non permetterebbe agli Stati membri di garantire l'esercizio effettivo delle responsabilità ad essi incombenti per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna ai sensi dell'articolo 72 TFUE, il che sarebbe tanto più grave per il fatto che detta decisione darebbe luogo a importanti movimenti cosiddetti «secondari», provocati dall'uscita di richiedenti dal loro Stato membro ospitante prima che quest'ultimo abbia potuto decidere definitivamente sulla loro domanda di protezione internazionale.

A questo proposito la Corte ricorda che il considerando 32 della decisione impugnata enuncia, in particolare, che occorre prendere in considerazione la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico per tutta la durata della procedura di ricollocazione, fino al trasferimento effettivo del richiedente, e che, in tale contesto, si impone il pieno rispetto dei diritti fondamentali del richiedente, comprese le pertinenti regole in materia di protezione dei dati.

In tale prospettiva, l'articolo 5 della decisione impugnata, intitolato «Procedura di ricollocazione», stabilisce, al paragrafo 7, che gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione di un richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico nel loro territorio.

Se, come sostenuto dalla Repubblica di Polonia, il meccanismo previsto dall'articolo 5, paragrafo 7, della decisione impugnata fosse inefficace perché obbligherebbe gli Stati membri a controllare numerose persone in poco tempo, simili difficoltà di ordine pratico sono considerate non inerenti al suddetto meccanismo e, se del caso, da risolvere nello spirito di cooperazione e di reciproca fiducia tra le autorità degli Stati membri beneficiari della ricollocazione e quelle degli Stati membri di ricollocazione, il quale deve imporsi nel quadro dell'attuazione della procedura di ricollocazione prevista dall'articolo 5 della decisione sopra citata.

### **2.5.9.- Criteri per determinare lo Stato di ricollocazione**

Quanto alla critica mossa dall'Ungheria secondo cui la decisione impugnata non fisserebbe alcun criterio per determinare lo Stato membro di ricollocazione, la Corte ha ribadito che la decisione in parola ha tenuto conto dell'articolo 80 TFUE – il quale trova

applicazione nell'attuazione della politica dell'Unione in materia di asilo e, segnatamente, in occasione dell'adozione di misure temporanee fondate sull'articolo 78, paragrafo 3, TFUE – da cui risulta che la determinazione dello Stato membro di ricollocazione deve essere fondata su criteri connessi alla solidarietà e all'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

Inoltre, l'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della decisione impugnata prevede alcuni criteri specifici di determinazione dello Stato membro di ricollocazione, connessi all'interesse superiore del minore e ai legami familiari, che sono d'altronde analoghi a quelli previsti dal regolamento Dublino III; mentre il considerando 34 della decisione impugnata elenca un insieme di elementi che sono preordinati, in particolare, a che i richiedenti vengano ricollocati in uno Stato membro verso il quale essi intrattengono legami familiari, culturali o sociali e di cui occorre tener conto in modo particolare al momento della designazione dello Stato membro di ricollocazione, e ciò “allo scopo di favorire l'integrazione dei richiedenti in seno a tale Stato”.

### **2.5.10.- I rapporti tra la decisione impugnata e il sistema Dublino III**

La Corte quindi ha sottolineato che è da escludere che la decisione impugnata abbia dato vita ad un sistema arbitrario che si sarebbe sostituito al sistema oggettivo dettato dal regolamento Dublino III, in quanto, al contrario, questi due sistemi, in definitiva, non differiscono sostanzialmente l'uno dall'altro, nel senso che il sistema istituito dalla decisione impugnata è fondato, al pari del sistema istituito dal regolamento Dublino III, su criteri oggettivi, e non sull'espressione di una preferenza da parte del richiedente una protezione internazionale.

In particolare, la regola della competenza dello Stato membro di primo ingresso, prevista dall'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III – che è l'unica regola di determinazione dello Stato membro competente dettata da tale regolamento alla quale la decisione impugnata apporta una deroga – non si ricollega alle preferenze del richiedente per un determinato Stato membro ospitante e non mira specificamente a garantire che sussista un legame linguistico, culturale o sociale tra tale richiedente e lo Stato membro competente.

A questo proposito, la Corte ha precisato che il Consiglio ha giustamente ricordato, al considerando 35 della decisione impugnata, che il diritto dell'Unione non consente ai richiedenti di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda. Infatti, i criteri previsti dal regolamento Dublino III per determinare lo Stato membro competente a trattare una domanda di protezione internazionale non si ricollegano alle preferenze del richiedente per un determinato Stato membro ospitante.

Infine, dalla Convenzione del 1951 e dal protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati non è possibile desumere che la Convenzione di Ginevra sancisca, a beneficio di

un richiedente la protezione internazionale, il diritto di restare nello Stato di presentazione della domanda di protezione fintanto che questa è pendente.

### **3.- Osservazioni.**

Come si può notare dalla precedente sintesi la sentenza in commento risulta, nella sua integralità, diretta a riaffermare la solidarietà tra gli Stati membri, valore che permea anche per il rispetto delle norme dei Trattati di tipo procedurale.

Del resto, le numerose e specifiche censure degli Stati ricorrenti (e della Polonia che li ha espressamente sostenuti in qualche caso), anche per le parti relative alla contestazione della base giuridica dell'impugnata decisione del Consiglio UE 2015/1601 e alle presunte irregolarità procedurali commesse in occasione dell'adozione della decisione stessa, erano intrise di un sentimento di non solidarietà, in molti casi espressamente manifestato.

Anzi si può dire che proprio le censure di tipo tecnico-procedurale dimostrano, in modo molto significativo, quale sia oggi lo stato dell'Unione e come sia difficile pervenire a decisioni politiche condivise tra i diversi Governi.

Questo, purtroppo, si verifica specialmente in tema di immigrazione.

Sappiamo che ormai da anni questo tema è diventato quello che maggiormente divide gli Stati membri e dobbiamo anche constatare come non tutti abbiano presente che l'efficacia degli strumenti che regolano la condizione dei migranti, specialmente extra-UE, rappresenta, in un certo senso, il banco di prova delle democrazie contemporanee.

Il nostro Stato e la stessa Unione europea sono fondati sul principio democratico e fin dai tempi del famoso "Elogio della democrazia ateniese" di Pericle viene affermato che un elemento fondamentale della democrazia è la fiducia che i consociati hanno nelle relazioni reciproche oltre che nei rapporti con le Istituzioni e le Pubbliche Amministrazioni.

Si dice, infatti, che l'essenza della democrazia è rappresentata dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell'intero corpo sociale di appartenenza, il che vale, in base ai Trattati, anche nei rapporti tra gli Stati UE, a ciascuno dei quali è riconosciuta pari dignità rispetto agli altri Stati oltre a stabilirsi che i reciproci rapporti sono retti dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità.

Ma va aggiunto anche che perché si crei questo circolo "virtuoso" è, in primo luogo, necessario che ognuno abbia fiducia in sé stesso e, per gli Stati, che i Governi, forti della fiducia riscossa dal corpo elettorale, con coraggio, effettivo scelte "ambiziose" (secondo un'espressione usata dalla Commissione UE) perseguendo l'idea di Platone secondo la quale il politico sapiente è colui che viene liberamente scelto dai governati per prendersi cura delle loro esigenze con il ruolo di "pilota dei suoi passeggeri", esperto

nello schivare e prevenire i pericoli e non è invece colui che è capo di un gregge di animali, che si limita ad evitare di perdere qualche capo di bestiame e a godere della sua posizione di privilegio.

E, quanto alla conquista della fiducia dei cittadini dei singoli Stati ed europei, si può ricordare che il successo di Churchill, Adenauer, De Gaulle, De Gasperi e anche Jaques Delors, si fa derivare principalmente dalla percezione da loro data alla popolazione europea di garantire l'affermazione di principi fondamentali per un futuro pacifico e prospero del continente, certamente non concentrato soltanto sul rispetto delle regole del bilancio UE soprattutto davanti alla crescente crisi umanitaria provocata dall'afflusso di rifugiati provenienti da Paesi devastati dalla guerra, come oggi principalmente la Siria, dalla fame e dalle calamità naturali, tanto più di fronte alla preoccupante diffusione di sentimenti e partiti euro-scezzici.

Sicché, in un Sistema di asilo che non è mai diventato realmente “comune” – come quello chiamato Sistema europeo comune di asilo o CEAS nell'acronimo inglese (Common European Asylum System) – con l'aumento delle migrazioni verso il nostro continente, non si sono create le condizioni per superare gli egoismi – degli Stati e dei singoli – e quindi neppure per combattere la logica della “paura dell'altro”, che alimenta sentimenti xenofobi, razzisti e antieuropeisti, che sono quelli che, a loro volta, determinano la nascita di partiti politici e movimenti che li veicolano.

E questo è da collegare ad una diminuzione nei cittadini europei – in misure diverse – della fiducia in sé stessi e nelle Istituzioni nazionali ed europee.

Infatti, come affermava Pericle: “ogni ateniese cresce sviluppando in sé una felice versatilità, la fiducia in se stesso, la prontezza a fronteggiare qualsiasi situazione; ed è per questo che la nostra città è aperta al mondo e noi non cacciamo mai uno straniero”.

Così avendo perso la memoria del passato abbiamo difficoltà a costruire il futuro.

E in questo vivere nel presente diamo sempre più spazio, nei singoli Stati membri UE e nello stesso Parlamento europeo, a partiti e movimenti che fomentano le divisioni e le separazioni non solo nei confronti dei migranti provenienti da Paesi terzi, ma anche tra cittadini europei, cui i Governi degli Stati membri non hanno per anni, nell'ambito delle varie istituzioni UE, dimostrato la forza di far prevalere il coraggio di adottare scelte coraggiose – pur se non condivise dalla popolazione – ma destinate a creare le premesse per superare le difficoltà e far prevalere un'avveduta solidarietà, nei reciproci rapporti e nei riguardi dei migranti.

Tutto ciò – di cui si ha triste conferma nei risultati delle recenti elezioni politiche tedesche, del 24 settembre 2017 – può dirsi il frutto del “sonno della ragione” e di un appannamento della memoria delle nostre radici e del patto nazionale ed europeo circa l’effettività della tutela dei diritti fondamentali, da sempre considerata il presupposto della legittimità democratica del «progetto europeo» e il suo tratto caratteristico in ogni settore.

In tutto questo, benché il tema dell’immigrazione sia tornato ad essere considerato centrale sia per tutti i singoli Paesi europei sia per l’Europa tuttavia non sembra che tutti i Governi abbiano compreso – e che le Istituzioni UE si siano attivate in tal senso – che siamo in presenza di una sfida che mette in gioco lo stesso ruolo del vecchio continente nel mondo e la sua capacità di partecipare da protagonista alla ridefinizione degli equilibri globali, salvaguardando i propri interessi ma anche riscoprendo la “sua anima”, cioè i propri nobili valori fondanti.

Ne deriva che le – ormai consuete – “incertezze” dei Governi non consentono di superare uno dei più grandi difetti congeniti del CEAS rappresentato dal fatto che il destino dei diritti umani e/o fondamentali – dei migranti e non solo – è quello di essere più popolari se si difendono a casa degli altri che a casa propria e il perpetuarsi di questo double standard non è ascrivibile solo alle diplomazie, ma è profondamente radicato in molti componenti dei corpi elettorali cui fanno riferimento i Governi europei.

Così, anche alla luce delle passate esperienze, l’ulteriore modifica (c.d. Dublino IV) alla quale stanno lavorando la Commissione UE e il Parlamento resta una grande incognita perché non è ancora chiaro quale direzione si vuole seguire.

Per tutte queste ragioni, da tempo, illustri giuristi come Valerio Onida sostengono che “il diritto dei diritti fondamentali” oggi non è tanto di competenza dei legislatori – le cui scelte sono spesso condizionate dal dare risposta ai transeunti problemi che, via via, sono sentiti come urgenti dalla volontà popolare – quanto piuttosto dei giudici, perché involge problemi di equilibrio tra principi fondanti che possono essere assicurati meglio in sede giudiziaria, a condizione che i giudici siano aperti al sopranazionale e all’internazionale e, cioè, ad instaurare un dialogo tra loro, non solo all’interno dei singoli ordinamenti di appartenenza, ma anche con le Corti sopranazionali, come la Corte EDU e la Corte di giustizia UE, costruendo, così, una strada più facile per creare un nuovo modello di produzione del diritto in senso oggettivo — una sorta di diritto comune dei diritti fondamentali — che avvicina i Paesi di civil law a quelli di common law.

In effetti, non si può fare a meno di registrare che, specialmente negli ultimi anni, si sono avuti molti progressi nel riconoscimento concreto dei diritti fondamentali dei

migranti soprattutto grazie all'opera delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, delle Corti costituzionali e supreme nazionali e dei Giudici europei di ogni ordine e grado.

Comunque, pur con tutti gli sforzi interpretativi che si possono fare, quel che è certo è che senza scelte politiche coraggiose da parte dei Governi e delle Istituzioni non si riesce a dare una risposta appagante ad una questione – quella migratoria – che certamente non è “emergenziale” e che ci accompagnerà per i prossimi decenni, tanto più che molte delle cause di tale fenomeno sono ascrivibili, direttamente o indirettamente, a comportamenti degli stessi Stati occidentali ed europei.

E queste scelte sono da fare subito, in quanto la loro assenza, insieme con la mancata corretta informazione sul fenomeno, ha già determinato molti guasti.

Basta pensare che – in un clima di quasi indifferenza, mista a scarsa consapevolezza – siamo arrivati, nel giro di pochi anni, ad una situazione nella quale non solo aumentano, di minuto in minuto, le diseguaglianze e le discriminazioni, ma si stimano addirittura dai 27 milioni ai 200 milioni di nuovi schiavi nel mondo, di cui molti anche in Italia (in tutte le Regioni) e in Europa, in tutti i campi.

Ovviamente i soggetti più colpiti da tali tremendi fenomeni sono i giovani e i soggetti socialmente vulnerabili e a rischio discriminazione – tra i quali anche in ambito UE, vengono compresi le donne, le persone minorenni, le persone con disabilità e gli immigrati – cui vanno aggiunti i “nuovi” soggetti socialmente vulnerabili, ossia le persone che, pur partendo da una condizione economica decorosa, scivolano silenziosamente verso il disagio oppure verso la povertà.

In questo clima la bella sentenza 6 settembre 2017 della Grande Sezione della Corte di Giustizia sicuramente fa ben sperare e porta una “brezza” di solidarietà nei rapporti fra gli Stati membri.

Però se non si manifesta una reale volontà di modificare il modo in cui pensare al futuro dell'Europa e, quindi di modificare la stessa impostazione del CEAS ed anche la Convenzione di Dublino, difficilmente si può pensare che si instauri nei fatti – e nelle prassi dei diversi Stati – una reale solidarietà, a partire dall'immigrazione.

Sicuramente è degno di nota l'insistente riferimento – contenuto nella sentenza – al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo.

Ma non si può non metterlo in relazione alle reazioni manifestate dagli Stati ricorrenti alla pubblicazione della sentenza così come alla sconcertante “mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri”, registrata dalla Corte a proposito sia del fallimento



della decisione del Consiglio UE 2015/1523 in data 20 luglio 2015, che aveva previsto la ricollocazione per consenso di 40.000 persone manifestamente bisognose di protezione internazionale.

Inoltre, la sentenza non offre indicazioni certe per superare la norma maggiormente controversa del CEAS che è quella che stabilisce che lo Stato membro competente per la protezione sia quello di primo ingresso (vedi art. 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III).

Nella sentenza si afferma che a questa regola la decisione impugnata da Slovacchia e Ungheria – oltre a ribadire alcuni criteri specifici di determinazione dello Stato membro di ricollocazione, connessi all'interesse superiore del minore e ai legami familiari (che sono d'altronde analoghi a quelli previsti dal regolamento Dublino III) – apporta una deroga in quanto il considerando 34 della decisione impugnata elenca un insieme di elementi che sono preordinati, in particolare, a che i richiedenti vengano ricollocati in uno Stato membro verso il quale essi intrattengono legami familiari, culturali o sociali, di cui occorre tener conto in modo particolare al momento della designazione dello Stato membro di ricollocazione, e ciò “allo scopo di favorire l'integrazione dei richiedenti in seno a tale Stato”.

Però la Corte sottolinea che non si tratta di una innovazione che ricollega la scelta alle “preferenze del richiedente” per un determinato Stato membro ospitante e che essa non mira specificamente a garantire che sussista un legame linguistico, culturale o sociale tra tale richiedente e lo Stato membro competente. Infatti, il sistema istituito dalla decisione impugnata è fondato, al pari del sistema istituito dal regolamento Dublino III, su criteri oggettivi, e non sull'espressione di una preferenza da parte del richiedente una protezione internazionale.

Anche se la Corte sottolinea che neppure lo Stato membro destinatario della ricollocazione può subordinarne l'effettuazione all'esistenza/inesistenza di legami culturali o linguistici tra ciascun richiedente una protezione internazionale e lo Stato stesso, perché questo renderebbe impossibile ripartire tali richiedenti tra tutti gli Stati membri nel rispetto del principio di solidarietà imposto dall'articolo 80 TFUE e, dunque, adottare un meccanismo di ricollocazione vincolante e comunque eventuali considerazioni connesse all'origine etnica dei richiedenti una protezione internazionale sarebbero, con tutta evidenza, discriminatorie e quindi contrarie al diritto dell'Unione e in particolare all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Ebbene, sarebbe auspicabile che almeno un simile mitigamento della norma originaria fosse contenuto nella riforma di Dublino III in itinere, in quanto pur non consentendo ai richiedenti di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda, comunque introduce degli elementi – oggettivi, ma da valutare – che possono favorirne l'integrazione.

È notorio – e lo ha autorevolmente ribadito l'organizzazione dei gesuiti JRS Europa<sup>1</sup>, proprio a commento delle norme contenute in Dublino III – che “l'unico modo in cui il sistema di asilo dell'UE può funzionare umanamente” è quello di dare la possibilità agli interessati di “influenzare personalmente la scelta del Paese di destinazione”;

Infatti questo è l'ingrediente migliore per garantire la riuscita della integrazione delle persone che hanno diritto al riconoscimento di uno status di protezione e tale riuscita corrisponde non soltanto all'interesse dei migranti, ma anche ai principi del diritto internazionale e UE, oltre che agli interessi – anche economici – degli Stati di approdo, in tutto il mondo.

Pertanto, se si modificasse la norma che obbliga il migrante a restare nello Stato di primo approdo, a prescindere dai suoi desideri, sia pure con criteri oggettivi si potrebbe tenere conto dei legami familiari, culturali o sociali dell'interessato.

Questo ovviamente non basta per “favorire l'integrazione” realmente – come afferma la Corte di Giustizia – perché è poi necessario seguire l'inserimento ed evitare l'isolamento dei migranti una volta entrati in uno Stato ed anche evitare di costringerli alla nullafacenza e, se minorenni, inserirli adeguatamente nel circuito scolastico.

Pertanto, allo stesso tempo, sarebbe bene che, anche al livello UE, si desse l'avvio a campagne di informazione sulla reale condizione dei migranti onde evitare o mitigare atteggiamenti di xenofobia o addirittura di razzismo.

Tutto questo andrebbe fatto specialmente nelle aree di disagio sociale, i cui problemi vanno affrontati insieme con quelli dei migranti, che sono per definizione soggetti “vulnerabili” per la UE.

E va aggiunto che, come di recente affermato anche dall'Agenzia dell'ONU, la crisi umanitaria che coinvolge tutti gli Stati del mondo non è solo questione di condivisione di valori e visioni, ma è anche una questione di sicurezza su scala globale perché migrazioni e sicurezza vanno di pari passo.

Certamente questo non significa che vi sia un collegamento diretto tra migranti e terroristi organizzati o meno, ma significa tenere presente che coloro che vengono reclutati dall'ISIS in Paesi asiatici o africani spesso aderiscono al reclutamento perché hanno fame, tanto che in Libia, al momento, pare non ci siano reclute perché il Governo dà un sussidio mensile anche ai bisognosi. D'altra parte, rimandare indietro migranti c.d. economici che vengono, ad esempio, da Paesi africani molto popolosi come la Nigeria può favorire, nel tempo, il nascere di guerre civili e quindi, a quel punto, l'aumento del numero dei migranti forzati e mettere in pericolo la sicurezza di quello Stato.

---

<sup>1</sup> JRS è il Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati, che come risulta da [www.theeuropeexperience.eu](http://www.theeuropeexperience.eu) è un'organizzazione cattolica mondiale che opera in oltre 50 paesi, la cui missione è quella di accompagnare, servire e difendere i rifugiati. In Europa, il JRS è presente in 12 paesi dell'UE nonché in Macedonia, Kosovo e Ucraina. [www.jrseurope.org](http://www.jrseurope.org)

Allora, se la recente proposta di alcuni Governi degli Stati membri di prevedere deroghe al principio di libera circolazione del Codice Schengen è finalizzata ad un maggiore controllo dei confini nazionali per evitare attentati terroristici come quelli verificatisi a Parigi e Bruxelles, forse seguendo la strada tracciata dall'ONU potrebbe essere utile, allo stesso fine, ripensare al Sistema comune di asilo ed anche dettare principi comuni per vari sistemi di integrazione nazionali, attualmente piuttosto insoddisfacenti (tutti), perché comunque influenzati dal desiderio sempre più diffuso di “rimandare a casa gli intrusi”.

Ebbene, anche da questo punto di vista, sarebbe bene considerare che avere al proprio interno persone emarginate, maltrattate se non addirittura ridotte in schiavitù oltre ad essere contrario a tutti i principi fondamentali che ci siamo dati vuol dire coltivare aree di disperazione che, al di là delle apparenze, possono anche essere pericolose per la sicurezza.

Perché come risulta dalle statistiche più accreditate, se l'Europa fosse – e apparisse – più solidale forse sarebbe anche più sicura.

Certo per mostrarsi solidale la UE dovrebbe essere realmente solidale al suo interno, specialmente in materia di immigrazione.

Questo è il messaggio forte della sentenza in commento: speriamo che sia seguito da comportamenti virtuosi!