

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 2/2018

### OBBLIGO DI SOLIDARIETÀ E PERDITA DI VALORI

(NOTA A SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA UE, GRANDE SEZIONE, 6 SETTEMBRE 2017, CAUSE RIUNITE C-643/15 E C-647/15, CASO REPUBBLICA SLOVACCA E UNGHERIA C. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA)

di Laura Rizza

**Abstract:** *L'articolo analizza la sentenza della Corte di giustizia, grande sezione, del 6 settembre 2017, nelle cause riunite C- 643/15 e C- 647/15, caso Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea. Oggetto della causa è il ricorso adito ex art. 263 TFUE dai Paesi del Visegrad per l'annullamento della decisione sulla ricollocazione di 120 000 migranti aventi evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Stati membri dell'Unione. Dunque, si tratta delle misure temporanee adottate nel settore della protezione internazionale a beneficio della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana per far fronte all'emergenza migratoria del 2015. La sentenza pone due questioni di particolare interesse: a) la definizione di atto non legislativo delle misure temporanee adottate ex art. 78, par. 3 TFUE; b) la definizione del principio di solidarietà come meramente funzionale al governo delle politiche europee di asilo. Dall'analisi della sentenza ne è derivata, quindi, una riflessione sullo stato di salute del principio di solidarietà in Europa.*

**Abstract:** *The article analyzes the judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 6 September 2017 in the joined Cases C-643/15 and C-647/15, the case Slovak Republic and Hungary c. Council of the European Union. Object of the case are the claims of the Visegrad countries for the annulment of the decision (decision (EU) 2015/1601) of the transfer of 120.000 people in clear need of international protection from Italy and Greece to the other Member State of the Union. Therefore, the provisional measures in the field of international protection for the benefit of the Hellenic Republic and the Italian Republic to cope with the migratory emergency of 2015 are taken into consideration. The judgment raises two particular issues: a) the definition of non-legislative act of provisional measures pursuant to art. 78, par. 3 TFEU; b) the defining of the principle of solidarity as a functional resource for the management of European asylum policies. Therefore, a reflection has been originated from the analysis of the judgment on the state of health of the principle of solidarity in Europe.*

## OBBLIGO DI SOLIDARIETÀ E PERDITA DI VALORI

(NOTA A SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA UE, GRANDE SEZIONE, 6 SETTEMBRE 2017, CAUSE RIUNITE C-643/15 E C-647/15, CASO REPUBBLICA SLOVACCA E UNGHERIA C. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA)

---

di Laura Rizza\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: le decisioni del Consiglio su ricollocazione e reinsediamento. – 2. La natura giuridica delle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione dei richiedenti asilo: la teoria dell'atto non legislativo elaborata dalla Corte di giustizia UE. – 3. Questioni di merito e solidarietà necessaria. – 3.1. Le osservazioni della Repubblica polacca: questioni di merito eticamente inaccettabili. – 3.2. La certezza del diritto e la “deroga che non deroga” all'attuale sistema europeo comune di asilo. – 4. Conclusioni.

### 1. Premessa: le decisioni del Consiglio su ricollocazione e reinsediamento

Com'è noto per far fronte alla crisi migratoria del 2015<sup>1</sup> – nonché per rispondere all'ennesima tragedia del Mediterraneo verificatesi al largo del Canale di Sicilia in cui persero la vita centinaia di uomini, donne e bambini<sup>2</sup> – la Commissione europea ha adottato un'*Agenda europea sulla migrazione*<sup>3</sup> nella quale s'invoca il ricorso alla *solidarietà* tra Stati membri per una migliore gestione del fenomeno migratorio e per scongiurare ulteriori perdite di vite umane. Infatti, la Commissione richiama due norme del Trattato di Lisbona lasciate fino a quel momento del tutto ignorate, si tratta dell'art. 78, paragrafo 3 TFUE<sup>4</sup> e dell'art. 80 TFUE<sup>5</sup>. Queste norme costituiscono la base

---

\* Dottore di Ricerca in Giurisprudenza - Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza; Avvocato del Foro di Catania.

1. Secondo i dati di Eurostat in Europa nel 2015 sono state presentate 1.257.000 domande di asilo, i dati sono reperibili all'indirizzo <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>.

2. Nel naufragio del Canale di Sicilia del 18 aprile 2015 persero la vita 700 persone.

3. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles 13.05.2015, COM(2015) 240 *final*, reperibile al seguente indirizzo [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf).

4. Art. 78, par. 3 TFUE: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

giuridica per l'adozione da parte del Consiglio di due strumenti giuridici: la *ricollocazione*<sup>6</sup> e il *reinsediamento*<sup>7</sup>.

L'obiettivo, apparentemente dichiarato dalla Commissione europea con l'*Agenda del 2015*, era quello di proporre un quadro di riforme del sistema europeo comune di asilo fondato sulla solidarietà tra Stati membri<sup>8</sup>. In particolare, la crisi migratoria del 2015 aveva reso non più procrastinabile il bisogno di sostegno e aiuto dei Paesi del Mediterraneo, primi fra tutti Grecia e Italia<sup>9</sup>.

Le prime azioni concrete adottate sono state: un programma di reinsediamento<sup>10</sup> il cui obiettivo era di reinsediare 20.000 persone bisognose di protezione internazionale e due decisioni del Consiglio del settembre 2015 (decisione UE 2015/1523 e decisione UE 2015/1601) il cui obiettivo era di ricollocare (*relocation*) 160.000 richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia verso altri Paesi europei. Questi strumenti hanno dato scarsi

---

5. Art. 80 TFUE: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

6. Per «ricollocazione» s'intende il trasferimento del richiedente dal territorio dello Stato membro che i criteri di cui al capo III del regolamento (UE) n. 604/2013 designano come competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, verso il territorio dello Stato membro di ricollocazione; per «Stato membro di ricollocazione» si intende: lo Stato membro che, ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2013, diventa competente per l'esame della domanda di protezione internazionale di un richiedente a seguito della ricollocazione di quest'ultimo nel suo territorio.

7. Per reinsediamento s'intende il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su richiesta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, da un Paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale. Il programma di reinsediamento europeo dovrebbe riguardare tutti gli Stati membri.

8. Per un approfondimento critico si veda, tra gli altri, P. Mori, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Dir. Un. Eur.*, settembre 2015; S. Peers, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *Eu Law Analysis*, 24 September 2015; M. Borraccetti, *"To quota" or "not to quota"? The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in [Eurojus.it](http://Eurojus.it), 31 luglio 2015.

9. Si legge al punto 10 della decisione UE 2015/1523: «secondo i dati dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex), nel 2014 le rotte del Mediterraneo centrale e orientale sono state le più utilizzate per l'attraversamento irregolare delle frontiere dell'Unione. Nel 2014 solo in Italia sono entrati in modo irregolare più di 170.000 migranti, pari a un aumento del 277 % rispetto al 2013. Anche in Grecia l'aumento è stato costante, con oltre 50.000 migranti irregolari giunti nel Paese, il 153 % in più rispetto al 2013. Il numero complessivo è ulteriormente aumentato nel corso del 2015. Nei primi sei mesi del 2015 l'Italia ha assistito a un aumento del 5 % del numero degli attraversamenti irregolari delle frontiere rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nello stesso periodo la Grecia ha registrato un'impennata del numero di attraversamenti irregolari delle frontiere, con un aumento pari a sei volte il numero dei primi sei mesi del 2014 (più di 76.000 nel periodo da gennaio a giugno 2015 rispetto a 11.336 nel periodo da gennaio a giugno 2014). Una percentuale significativa del numero totale di migranti irregolari individuati nelle due regioni era costituita da migranti di nazionalità che, stando ai dati Eurostat, godono di un alto tasso di riconoscimento a livello di Unione».

10. Raccomandazione (UE) della Commissione 2015/914 dell'8 giugno 2015 relativa ad un programma di reinsediamento europeo, reperibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1491340151172&uri=CELEX:32015H0914>.

risultati, palesando la ritrosia di taluni Stati membri come la Slovenia, l'Ungheria, la Polonia e la Romania ad adottare strumenti giuridici fondati sull'equa e solidale ripartizione delle quote dei migranti richiedenti asilo.

In via preliminare, occorre chiarire che l'art. 78, paragrafo 3 TFUE dispone che: «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo»<sup>11</sup>, ciò significa che il Consiglio delibera secondo la procedura legislativa prevista dall'art. 16, paragrafo 3 TUE, dunque a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo. È pertanto una misura emergenziale e temporanea, adottata con metodo intergovernativo<sup>12</sup>. Inoltre, le soluzioni proposte dalla Commissione europea, avendo carattere meramente temporaneo, non intaccano la logica del regolamento Dublino<sup>13</sup>.

In particolare, l'esperimento della ricollocazione mostra luci e ombre dello stato di salute del principio di solidarietà tra Stati membri e allo stesso tempo offre allo studioso di diritto dell'Unione europea l'occasione per analizzare uno strumento giuridico sinora non utilizzato: la decisione temporanea ed emergenziale adottata *ex art. 78*, paragrafo 3 TFUE. Tutto ciò è plasticamente rappresentato nella sentenza del 6 settembre 2017 della Corte di giustizia, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*<sup>14</sup>, avente ad oggetto il ricorso per annullamento *ex art. 263* TFUE della decisione adottata *ex art. 78*, paragrafo 3 TFUE dal Consiglio di ricollocazione da Italia e Grecia, per un periodo di due anni, di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale verso gli altri Stati membri dell'Unione.

La questione del *dovere – obbligo di solidarietà* tra gli Stati membri in tema di gestione dei flussi migratori impone il convergere di valutazioni giuridiche e politiche le quali, nel caso di specie, sono intrinsecamente connesse le une alle altre. Per tale ragione, la decisione della Corte di giustizia in commento è particolarmente interessante ed è stata

---

11. Art. 78, par. 3 TFUE.

12. Per un approfondimento critico si veda P. Mori, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Dir. Un. Eur.*, settembre 2015, pp. 7-8; M. Di Filippo, *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in questa *Rivista*, n. 2.2015, pp. 34-60.

13. Così S. Amadeo, *Immigrazione nel Mediterraneo: l'agenda europea*, in Libro dell'anno del diritto 2016, Treccani, 2016, ove si legge: «[...] le soluzioni più innovative hanno carattere temporaneo ed emergenziale. Gli strumenti di redistribuzione dei richiedenti asilo fra Stati membri previsti dall'Agenda non intaccano la logica "unilaterale" e "intergovernativa" che ispira il sistema di Dublino».

14. Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*.

presentata già nelle conclusioni dell'Avvocato generale *Bot* del 26 luglio 2017<sup>15</sup> come una sentenza storica<sup>16</sup>.

## **2. La natura giuridica delle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione dei richiedenti asilo: la teoria dell'atto non legislativo elaborata dalla Corte di giustizia UE**

Con sentenza del 6 settembre 2017, la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>17</sup> si è pronunciata sul ricorso *ex art. 263 TFUE* presentato dalla Repubblica slovacca e dall'Ungheria contro il Consiglio dell'Unione europea per l'annullamento della decisione del Consiglio n. 1523/2015 come modificata e integrata dalla decisione n. 1601/2015 sulla ricollocazione.

Questi Paesi avevano, infatti, votato in seno al Consiglio contro l'adozione della decisione sulla ricollocazione di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Stati membri, seppur per un periodo determinato di due anni.

La Polonia ha deciso di sostenere il ricorso di Ungheria e Repubblica slovacca mentre il Belgio, la Germania, la Grecia, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo e la Svezia sono intervenuti a fianco della Commissione a sostegno del Consiglio.

I giudici di Lussemburgo dopo aver ricostruito il contesto della decisione impugnata, la genesi e il contenuto della stessa – la cui lettura può essere un utile supporto alla comprensione delle dimensioni della crisi dei rifugiati avvenuta nel 2015 – passano all'esame puntuale di tutti i motivi di ricorso. I motivi di gravame presentati dalla Repubblica slovacca, nella loro visione d'insieme, possono essere sintetizzati così: *a)* violazione dell'art. 68 TFUE, dell'art. 13, paragrafo 2 TUE, nonché del principio dell'equilibrio istituzionale; *b)* violazione dell'art. 10 paragrafi 1 e 2, TUE, dell'art. 78 paragrafo 3 TFUE, degli artt. 3 e 4 del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali

---

15. Conclusioni dell'Avvocato generale Yves Bot, presentate il 26 luglio 2017, Cause C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea.

16. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in [Eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu), ove si legge: «Advocate General Bot's remarkable interpretation of the issue suggested that a landmark decision was in sight. The matter in question, and the nature of the principles invoked, allowed the Court to take a new position. Given the clear and unambiguous nature of the case, the Court could rather easily have addressed the criticism regarding some of the newer Member States' actions during the 2015 crisis. It even provided an opportunity to settle the uncertainty left by the Court's earlier jurisprudence on humanitarian visas and the EU Turkey agreement. However, despite the doubts regarding the EU's projects and values, the Court decided not to take this opportunity to address these issues», reperibile all'indirizzo <http://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/>.

17. Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*.

nell'Unione europea e degli artt. 6 e 7 del protocollo (n. 2) sul principio di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché violazione dei principi della certezza del diritto, della democrazia rappresentativa e dell'equilibrio istituzionale; c) violazione delle forme sostanziali relative alla procedura legislativa e dei principi di democrazia rappresentativa, dell'equilibrio istituzionale e della buona amministrazione<sup>18</sup>.

L'Ungheria propone dieci motivi di ricorso in gran parte sovrapponibili a quelli presentati dalla Repubblica slovacca. In particolare, con l'ottavo motivo di ricorso lamenta la violazione del principio della certezza del diritto e della chiarezza normativa sia con riferimento ai presupposti di attuazione della decisione impugnata, sia con riferimento alla coerenza e integrazione tra le disposizioni della decisione impugnata e quelle del regolamento Dublino III<sup>19</sup>.

Inoltre, proprio con riferimento all'Ungheria bisogna osservare che la decisione sulla ricollocazione originariamente vedeva tra i Paesi beneficiari della misura oltre all'Italia e alla Grecia anche la stessa Ungheria. Tuttavia, questo Stato chiese di essere escluso e dunque fu ricompreso tra i Paesi membri tenuti a ricollocare le quote di richiedenti asilo provenienti da Italia e Grecia. Sulla scorta di queste circostanze, con il nono e il decimo motivo di ricorso l'Ungheria lamenta anche una violazione dei principi di necessità e di proporzionalità in quanto, a dire della ricorrente, dato che essa non figura più tra gli Stati membri beneficiari, sarebbe privo di giustificazioni il fatto che la decisione impugnata preveda la ricollocazione di 120.000 persone richiedenti protezione internazionale. Ciò condurrebbe secondo l'Ungheria a una violazione del principio di proporzionalità nonché dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE per l'Ungheria, in quanto la decisione impugnata le assegna una quota obbligatoria quale Stato membro ospitante, laddove al contrario sarebbe stato riconosciuto che un gran numero di migranti irregolari è penetrato nel

---

18. *Ibidem*, punto 38 ove si legge «a sostegno del suo ricorso nella causa C-643/15, la Repubblica slovacca deduce sei motivi, riguardanti: il primo, la violazione dell'articolo 68 TFUE, dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché del principio dell'equilibrio istituzionale; il secondo, la violazione dell'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, degli articoli 3 e 4 del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato ai Trattati UE e FUE, e degli articoli 6 e 7 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai Trattati UE e FUE, nonché dei principi della certezza del diritto, della democrazia rappresentativa e dell'equilibrio istituzionale; il terzo, la violazione delle forme sostanziali relative alla procedura legislativa, nonché dell'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE e dei principi della democrazia rappresentativa, dell'equilibrio istituzionale e di buona amministrazione (in via subordinata); il quarto, la violazione delle forme sostanziali, nonché dell'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE e dei principi della democrazia rappresentativa, dell'equilibrio istituzionale e di buona amministrazione (in via parzialmente subordinata); il quinto, la violazione dei presupposti di applicazione dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE (in via subordinata); infine, il sesto, la violazione del principio di proporzionalità».

19. *Ibidem*, punto 43.

territorio di tale Stato membro ed ivi ha presentato domanda di protezione internazionale<sup>20</sup>.

In ordine all'interpretazione dell'art. 78, paragrafo 3 del TFUE, e segnatamente sull'idoneità della norma a costituire una valida base giuridica per l'adozione della decisione impugnata, alla Corte è chiesto di chiarire se, così come sostenuto dall'Ungheria, la norma dev'essere interpretata nel senso che gli atti adottati in virtù di tale disposizione devono essere qualificati come atti legislativi. A sostegno di questa tesi i ricorrenti, richiamano la disposizione nella parte in cui è richiesto il requisito della consultazione del Parlamento europeo. Ciò costituirebbe una forma di partecipazione del Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 2, TFUE, di modo che l'adozione di atti siffatti dovrebbe avvenire secondo la procedura legislativa speciale; circostanza che non si è realizzata nel caso della decisione impugnata<sup>21</sup>. La Corte di giustizia, rileva che in virtù del principio della certezza del diritto – la cui osservanza è imprescindibile al fine di determinare quale procedura seguire nell'adozione di atti dell'Unione in quanto, un atto può dirsi legittimo solo se fondato su basi giuridiche che legittimano le istituzioni ad adottarlo – il Trattato dichiara espressamente quando debba essere seguita la procedura legislativa ordinaria o la procedura legislativa speciale. Considerata questa premessa, i giudici di Lussemburgo, con riferimento all'art. 78, paragrafo 3 TFUE, osservano che la norma pur prevedendo che il Consiglio adotti le misure temporanee da essa 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. Per contro, l'articolo 78, paragrafo 2, TFUE stabilisce espressamente che le misure elencate alle lettere da *a)* a *g)* di tale disposizione sono adottate *secondo la procedura legislativa ordinaria*. La conseguenza logica, ad avviso della Corte, è che le misure suscettibili di essere adottate *ex art. 78, par. 3 TFUE* devono essere qualificate come atti non legislativi, in quanto, esse non sono adottate all'esito di una procedura legislativa<sup>22</sup>. L'obiezione sostenuta da Ungheria e Repubblica slovacca si fonda sull'assunto secondo cui l'art. 78, paragrafo 3 TFUE non è una base giuridica per emanare atti legislativi. Dunque, la decisione impugnata, non avendo natura di atto legislativo, non avrebbe altresì la forza giuridica di derogare atti legislativi gerarchicamente superiori a essa<sup>23</sup>.

---

20. *Ibidem*, punti 44 e 45.

21. *Ibidem*, punto 57.

22. *Ibidem*, punti 65- 66.

23. *Ibidem*, punto 69 laddove si legge: «A questo proposito, 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

Sul punto la Corte rileva che l'art. 78, paragrafo 3 TFUE autorizza l'adozione di  *misure temporanee*  così da introdurre la possibilità di deroghe meramente temporanee ad atti legislativi. Tuttavia, poiché il Trattato non definisce la nozione di  *misure temporanee*  che possono essere adottate in forza dell'art. 78, par. 3 TFUE, i giudici di Lussemburgo rilevano che la formulazione letterale della disposizione non può, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti Repubblica slovacca e Ungheria, suffragare, di per sé stessa, un'interpretazione restrittiva della nozione di misure temporanee, ritenendo che quest'ultima contemplerebbe solamente misure di accompagnamento supportanti un atto legislativo adottato sulla base dell'art. 78, paragrafo 3, TFUE e vertenti, in modo particolare, su sostegno finanziario, tecnico od operativo fornito dagli Stati membri che si trovino in una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi<sup>24</sup>.

La Corte di giustizia opera un'interpretazione sistematica mettendo in relazione gli artt. 78, paragrafo 2 e 78, paragrafo 3 TFUE, di fatti nella ricostruzione proposta in sentenza queste due norme del Trattato, perseguono obiettivi differenti e subordinati a presupposti di applicazione loro propri; esse forniscono una base giuridica per l'adozione nel caso dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, di misure temporanee a carattere  *non legislativo*  intese a rispondere nel breve termine ad una determinata situazione di emergenza che gli Stati membri si trovano momentaneamente a dover affrontare, e, nel caso dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, di atti a 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<sup>25</sup>.

In altri termini, la Corte di giustizia interpreta le due norme come complementari l'una all'altra così da permettere all'Unione di adottare, nel quadro della politica comune, misure diversificate e idonee a dotarsi di strumenti giuridici efficienti e capaci di rispondere in maniera effettiva, sia nel breve che nel lungo termine, a situazioni di crisi migratoria. Dunque, le misure temporanee adottate  *ex art. 78, paragrafo 3 TFUE*  costituirebbero atti non legislativi aventi la forza di derogare atti legislativi adottati  *ex art. 78, paragrafo 2 TFUE*  così da perseguire in modo efficiente gli obiettivi sanciti dalla stessa norma e fissati alle lettere da  *a)*  a  *g)* ; in particolare la Corte di giustizia specifica che ciò vale in modo particolare per la materia contemplata dall'art. 78, paragrafo 2, lettera  *e)*  del TFUE,

---

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».

24.  *Ibidem* , punto 71.

25.  *Ibidem* , punto 73.

relativa ai criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo o di protezione sussidiaria, la quale costituisce l'oggetto di un insieme completo di norme, tra le quali figurano in primo piano quelle previste dal regolamento Dublino III<sup>26</sup>.

La Corte di giustizia richiama il principio dell'effetto utile per chiarire che le misure temporanee adottate *ex art. 78*, paragrafo 3 TFUE devono poter derogare temporaneamente agli atti legislativi al fine di porre rimedio alla situazione di crisi dovuta all'afflusso massiccio di migranti; l'unico limite di tali misure è quello di non compromettere in modo permanente l'effetto utile degli atti legislativi che costituiscono la politica in materia di asilo<sup>27</sup>.

Sebbene, la sentenza della Corte meriti il plauso di aver difeso una misura adottata avente carattere spiccatamente solidale, tuttavia non persuade la soluzione giuridica proposta dai giudici lussemburghesi. Infatti, non si riscontra una piena logicità giuridica nella ricostruzione della Corte di giustizia, laddove attribuisce alla decisione impugnata natura di atto *non legislativo* avente la forza di derogare atti legislativi. Nonostante già in precedenza con la sentenza *Parlamento c. Consiglio* del 2012 la Corte di giustizia avesse avuto modo di affermare che: «non sono le procedure a definire il fondamento normativo di un atto, ma è il fondamento normativo di un atto che determina le procedure da seguire per la sua adozione»<sup>28</sup>, la questione imporrebbe una più articolata riflessione in ordine al rapporto di relazione tra le diverse fonti dell'Unione europea; in altri termini, occorrerebbe chiarire meglio la natura giuridica delle decisioni adottate *ex art. 78*, paragrafo 3 TFUE.

Bisogna quindi capire se le argomentazioni della Corte di giustizia sono pienamente sostenute da una logica giuridica condivisibile o diversamente sono intrise di valore politico.

Una parte della dottrina<sup>29</sup> ritiene che – nonostante la distinzione tra atti normativi e atti non normativi, fondata solo sul nominalismo giuridico, crei non pochi problemi con la

---

26. *Ibidem*, punto 76.

27. *Ibidem*, punti 79-80, si legge, a tal proposito in sentenza che: «nel caso di specie, occorre constatare che le deroghe previste dalla decisione impugnata obbediscono a tale esigenza di una delimitazione del loro ambito di applicazione sostanziale e temporale e che esse non hanno né per oggetto né per effetto di sostituire o di modificare in modo permanente disposizioni di atti legislativi. Infatti, le deroghe a disposizioni particolari di atti legislativi che sono previste dalla decisione impugnata si applicano unicamente 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 scadranno, nel caso di specie, il 26 settembre 2017. Oltre a ciò, 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 appartenenti a una delle nazionalità contemplate dall'articolo 3, paragrafo 2, della decisione impugnata, i quali verranno ricollocati a partire da uno di questi due Stati membri e che sono arrivati o arriveranno in questi ultimi tra il 24 marzo 2015 e il 26 settembre 2017».

28. Corte di giustizia, sentenza del 19 luglio 2012, *Parlamento c. Consiglio* C-130/10, par. 80.

29. A. Circolo, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in Note e commenti – DPCE on line, 2018/1, p. 199.

natura e gli scopi del Trattato<sup>30</sup> – la questione non andrebbe risolta in sede giurisdizionale poiché modifiche di questo tipo richiederebbero l’attivazione del meccanismo di revisione di cui all’art. 48 TUE. Quindi, correttamente la Corte di giustizia avrebbe ritenuto infondato il tentativo delle ricorrenti di valutare la decisione impugnata come atto legislativo alla luce del suo contenuto<sup>31</sup>.

Altra parte della dottrina, alla quale si aderisce, ha osservato che le decisioni sulla ricollocazione hanno uno straordinario valore simbolico in quanto atti non legislativi capaci di derogare al rigido sistema imposto dal regolamento Dublino; pertanto, alla Corte di giustizia è stato chiesto *soprattutto* di chiarire se la deroga ha natura temporanea o meno<sup>32</sup>. La conseguenza è che nel precisare la portata giuridica delle due decisioni sulla ricollocazione la Corte di giustizia, inevitabilmente, compie una serie di giudizi di valore sulle scelte tecniche e politiche fatte dalle istituzioni dell’Unione<sup>33</sup>. Ne consegue che tutto l’*iter* argomentativo della Corte di giustizia porta a rassicurare gli Stati ricorrenti da una svolta verso un sistema di ribaltamento dei criteri Dublino<sup>34</sup>. Difatti, si afferma nella sentenza che le misure adottate *ex art.* 78, paragrafo 3 costituiscono una deroga meramente temporanea e quindi incapace di inficiare il sistema Dublino; inoltre, si

---

30. In questo senso si veda D. Ritleng, *Les catégories des actes de l’Union – Réflexions à partir de la catégorie de l’acte législatif*, in *Les catégories juridiques du droit de l’Union européenne*, Bruxelles, 2016, pp. 170-174; P. Craig, G. De Búrca, *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6a ed., Oxford, 2015, p. 114.

31. A. Circolo, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, *cit.*, ove si legge: «la controversia giurisdizionale non costituisce la sede naturale per rivedere incoerenze di questo genere; invero, modifiche di questo tipo comportano l’attivazione del meccanismo di revisione di cui all’art. 48 TUE. [...]. Pertanto, la Corte ha giustamente ritenuto infondato il tentativo delle ricorrenti di valutare la decisione impugnata come atto legislativo alla luce del suo contenuto».

32. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in [Eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu), ove si legge: «The first particular feature of Council Decision 2015/1601 on the relocation of 120 000 people within the Union, not to mention its symbolic meaning, is the breach it opens in the Dublin system, which governs the common asylum policy. Recital 23 of the decision clearly states that relocating an applicant to a country other than the one considered to be responsible for the application under the Dublin rules, is indeed a ‘temporary derogation’ from the Regulation. Hence the problem becomes twofold; The possibility of a non-legislative act to derogate from a legislative text, and the “provisional” nature, or not, of this derogation.», reperibile all’indirizzo <http://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/>.

33. *Ibidem*.

34. Paragrafi 332-333 sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell’Unione europea*, ove si legge: «La decisione impugnata non può dunque essere descritta come comportante un sistema arbitrario che si sarebbe sostituito al sistema oggettivo dettato dal regolamento Dublino III. Proprio 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».

specifica che anche il sistema di ricollocazione si fonda su criteri oggettivi che escludono qualsiasi possibilità di scelta del Paese di ricollocazione da parte del richiedente asilo<sup>35</sup>.

La Corte di giustizia, quindi, dovendo giustificare la legittimità dell'atto impugnato ha ancora una volta salvaguardato e difeso l'impianto sostanziale del regolamento Dublino<sup>36</sup> perdendo così l'occasione di inviare un monito al legislatore europeo impegnato nella difficile riforma del sistema europeo comune di asilo.

### 3. Questioni di merito e solidarietà necessaria

La Repubblica slovacca tra i motivi di ricorso presentati invoca anche la violazione del principio di proporzionalità eccependo l'inidoneità della decisione impugnata a realizzare l'obiettivo da essa perseguito<sup>37</sup>. La Corte di giustizia osserva preliminarmente che il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, purché non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione degli obiettivi stessi. Tuttavia, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, occorre ricorrere a quella meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti<sup>38</sup>. La Corte di giustizia, quindi, si riporta alla propria costante giurisprudenza nella quale è affermato che solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura, rispetto agli obiettivi perseguiti, può determinare l'illegittimità della misura stessa.

---

35. Paragrafo 334 sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, ove si legge: «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».

36. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, cit, ove criticamente è stato osservato che «finally, the constancy of the Court's case-law is undeniable: The Court deliberately follows the logic of safeguarding the Dublin system and chooses to defend a Regulation which has been shown not to work, even in a fourth version...»

37. Sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 210: «La decisione impugnata non sarebbe idonea a realizzare tale obiettivo in quanto il meccanismo di ricollocazione che essa prevede 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, dovrebbero essere previamente risolte prima che detta ricollocazione possa essere effettivamente attuata. Inoltre, il numero poco elevato di ricollocazioni effettuate a tutt'oggi dimostrerebbe che il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata era, sin dalla sua adozione, inadatto al raggiungimento dell'obiettivo ricercato».

38. *Ibidem*, punto 206; Corte di giustizia UE, sent. 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-358/14, EU:C:2016:323, punto 78 e la giurisprudenza ivi citata.

Infine, la Corte motiva l'idoneità della misura impugnata a realizzare l'obiettivo da essa perseguito operando una valutazione complessiva del contesto in cui si inserisce la decisione sulla ricollocazione, la quale si affiancherebbe anche ad altre misure adottate dall'Unione<sup>39</sup>.

Sul punto la questione assume un interesse rilevante in quanto la Corte di giustizia è chiamata a dimostrare l'astratta efficacia della misura adottata e dunque la piena conformità al principio di proporzionalità nonostante il fallimento concreto registrato alla prova dei fatti. L'oggettivo fallimento delle misure adottate riporta la questione al tema di fondo: la mancanza di solidarietà tra gli Stati membri<sup>40</sup>. In questo modo appare evidente che il principio di proporzionalità, pur se rispettato, rimane inefficace per il mancato rispetto del principio di solidarietà. Per superare l'*empasse*, i giudici di Lussemburgo rappresentano ai ricorrenti – che di fatto sono tra i principali responsabili del fallimento del piano di

---

39. Sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 215-218, ove si legge: «il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata fa parte di un insieme di misure intese ad alleggerire l'onere gravante su questi due Stati membri, un certo numero delle quali hanno per l'appunto l'obiettivo di migliorare il funzionamento del rispettivo regime di asilo di tali Stati, sicché l'idoneità di detto meccanismo 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. In concreto, la decisione impugnata prevede, all'articolo 8, misure complementari, segnatamente in materia di rafforzamento della capacità, della qualità e dell'efficacia dei regimi d'asilo, da adottarsi a cura della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana, le quali si aggiungono alle misure già imposte dall'articolo 8 della decisione 2015/1523, e il cui scopo è, secondo il considerando 18 della decisione impugnata, di obbligare tali Stati membri a “fornire soluzioni strutturali per ovviare alle pressioni eccezionali sui loro sistemi di asilo e migrazione, istituendo un quadro strategico solido che consenta di far fronte alla situazione di crisi e intensifici il processo di riforma in corso in questi settori”. Inoltre, l'articolo 7 della decisione impugnata prevede la fornitura di un sostegno operativo ai suddetti Stati membri, mentre l'articolo 10 della medesima decisione prevede un sostegno finanziario a loro beneficio per ciascuna persona ricollocata. Il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata si aggiunge del resto 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 ed 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».

40. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, ha osservato che: «An answer to the question of whether or not there is solidarity within the Union, or whether it is merely a façade, would have been welcomed by the Court. The difficulty went beyond the simple question of whether or not applying a relocation mechanism was proportionate in regard to the situation, particularly in view of its low implementation rate now two years later (COM (2017)465), a lack of enthusiasm which was maliciously underscored by the applicants. Despite the illusion of supporting solidarity, Directive 2001/55 on temporary protection relies on the good will of the Member States to properly apply Union law. Whether it means political exhortation or a legal obligation, the scope of the principle of solidarity, described in Article 80 TFEU as “governing” the asylum policy, needed to be clarified», cit.

ricollocazione – che la validità della decisione non può essere messa in discussione sulla scorta di valutazioni retrospettive che attengono il suo grado di efficacia. Inoltre, è chiarito in sentenza che quando il legislatore europeo deve valutare gli effetti futuri di una nuova normativa, la sua valutazione può essere messa in discussione solo qualora appaia manifestamente erranea alla luce degli elementi di cui il legislatore stesso disponeva al momento dell'adozione di tale normativa. Ciò non può dirsi per la decisione impugnata, essa infatti è stata adottata sulla scorta di un esame dettagliato dei dati statistici disponibili all'epoca e di un'analisi obiettiva degli effetti della misura con riferimento alla situazione di emergenza in questione. Tutto ciò considerato, infatti, la Corte precisa che 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 prevedere al momento dell'adozione di quest'ultima, tra cui, segnatamente, la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri<sup>41</sup>.

Quanto al carattere non necessario della misura adottata con la decisione sulla ricollocazione, la Repubblica slovacca, sostenuta dalla Polonia, contesta che l'obiettivo perseguito con la suddetta decisione poteva essere realizzato attraverso misure «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»<sup>42</sup>. La Corte di giustizia rigetta anche questo motivo di ricorso ribadendo che la decisione impugnata, sebbene vincolante, fosse comunque circoscritta ad un tempo di durata

---

41. Sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, punti 220-223, laddove si legge: «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 nell'ambito del suo nono motivo di ricorso. Infatti, risulta dalla consolidata giurisprudenza della Corte che 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 erranea 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, EU:C:2001:420, punto 84, e del 9 giugno 2016, Pesce e a., C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:428, 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 erranea. Inoltre, risulta che 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 prevedere al momento dell'adozione di quest'ultima, tra cui, in particolare, la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri».

42. *Ibidem*, punto 225.

determinato e fissato in due anni<sup>43</sup> e quindi non incidenti sulla politica di gestione dei flussi migratori di ogni singolo Stato membro.

Dalla lettura della sentenza in commento emerge come la Corte di giustizia abbia voluto difendere l'operato del Consiglio attribuendo alle decisioni adottate carattere necessario in un momento di profonda crisi per l'Italia e la Grecia, Paesi colpiti da un flusso massiccio di migranti<sup>44</sup>. In altre parole, la crisi migratoria che ha coinvolto i Paesi del Mediterraneo ha imposto l'attivazione dell'art. 78, paragrafo 3 TFUE alla luce dell'art. 80 TFUE, infatti, ad avviso della Corte il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, era effettivamente tenuto a dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione di 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 e ciò risulterebbe anche dal considerando n. 2 della decisione. Pertanto, non sarebbe possibile 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.

Quel che subito deve osservarsi è che la Corte di giustizia giunge a imporre la vincolatività e l'obbligatorietà delle misure solidali adottate e impugate senza, tuttavia, affrontare una questione di principio: il riconoscimento della solidarietà quale valore fondamentale dell'Unione europea.

Tale questione di principio era invece correttamente stata affrontata dall'Avvocato generale Bot. In apertura delle sue conclusioni, Bot precisa che i ricorsi proposti dai Paesi del *Visegrad* offrono l'occasione per ricordare che la solidarietà è uno dei valori principali dell'Unione e anzi si trova alle basi di quest'ultima. Per tale ragione, l'Avvocato generale pone una questione fondamentale: come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli – come auspica il preambolo del Trattato UE – in mancanza di una reale solidarietà fra gli

---

43. *Ibidem*, punto 244, ove è più dettagliatamente spiegato che «l'effetto vincolante della decisione impugnata risulta altresì limitato dal fatto che tale decisione esige, quale presupposto per la ricollocazione, che gli Stati membri indichino, a intervalli regolari, e almeno ogni tre mesi, il numero di richiedenti che essi sono in grado di ricollocare rapidamente nel loro territorio (articolo 5, paragrafo 2, della decisione impugnata), e che essi siano d'accordo con la ricollocazione della persona 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».

44. Si veda il punto 249 della sentenza ove si legge: «orbene, il Consiglio, dinanzi alla situazione di emergenza in cui si trovavano la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana a seguito di un afflusso senza precedenti di migranti durante i mesi di luglio e di agosto dell'anno 2015, doveva adottare delle misure rapidamente attuabili e atte a produrre effetti concreti al fine di aiutare tali Stati membri a controllare gli importanti flussi migratori nel loro territorio».

Stati membri nel caso in cui uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza. In un caso del genere, sarebbe in gioco la *quintessenza* di ciò che costituisce allo stesso tempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo. In questa prospettiva l'Avvocato generale definisce la solidarietà quale valore di base ed esistenziale dell'Unione<sup>45</sup>.

La Corte di giustizia non si spinge a una tale dichiarazione di principio e riconoscimento della *solidarietà* tra i valori fondanti dell'Unione; i giudici di Lussemburgo argomentano l'obbligo e la vincolatività degli Stati al rispetto delle misure di ricollocazione adottate ricorrendo ad altri principi: *a)* quello di proporzionalità; *b)* della discrezionalità delle istituzioni europee nell'adottare misure eminentemente complesse e politiche; *c)* il criterio della non manifesta inadeguatezza dell'atto rispetto all'obiettivo perseguito.

In dottrina si è osservato, correttamente, che oltre alla mera esortazione politica o alla definizione di un'obbligatorietà giuridica al rispetto delle misure adottate in tema di ricollocazione, la Corte di giustizia ha circoscritto la portata del principio di solidarietà *ex art. 80 TFUE* alla sola, ma essenziale, funzione di governo della politica europea comune di asilo<sup>46</sup>.

I giudici di Lussemburgo hanno quindi perso una buona occasione per definire la solidarietà come valore di fondamentale dell'Unione. Il limite della sentenza, infatti, è quello di aver dichiarato che il principio di solidarietà è solo strumentale all'adozione di misure necessarie e temporanee volte a sopperire a un momento di crisi contingente di gestione dei flussi migratori. In realtà, se alla solidarietà si attribuisse la funzione essenziale di principio di governo della politica europea comune di asilo la sua attuazione sarebbe costante e strutturale e non meramente emergenziale.

Occorre chiedersi se la solidarietà sia davvero uno dei valori fondanti dell'Unione europea. L'art. 2 del TUE nella sua prima parte sancisce che «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»<sup>47</sup>, nell'elenco dei valori citati, dunque, non troviamo la solidarietà. Solo nella seconda parte della norma, laddove è disposto che «questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»<sup>48</sup> compare il

---

45. Conclusioni Avvocato generale Bot, punti 17-18, cit.

46. Così H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, cit.

47. Art. 2 TUE.

48. *Ibidem*.

riferimento alla solidarietà intesa però come elemento caratterizzante dell'organizzazione interstatale essendo un principio insito in ogni società di diritto.

Dunque, nel novero dei valori fondamentali dell'Unione indicati nell'articolo 2 TUE manca un riferimento preciso alla solidarietà. Purtroppo questo valore appare nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea laddove essa è considerata tra i *valori indivisibili e universali* sui quali l'Unione è fondata; la solidarietà è altresì richiamata in altre disposizioni del Trattato di Lisbona come l'art. 3, paragrafo 3 del TUE ove si precisa che l'Unione promuove la *solidarietà tra le generazioni*, e l'art. 222 TFUE ove è sancita la c.d. *clausola di solidarietà*<sup>49</sup>.

Tuttavia, la mancanza di una definizione chiara del principio di solidarietà all'interno del Trattato di Lisbona ha condotto a un'oggettiva difficoltà interpretativa del concetto stesso di solidarietà poiché a monte si impone all'interprete una scelta dirimente tra *solidarietà morale* e *solidarietà obbligo giuridico*<sup>50</sup>. In dottrina, infatti, si è osservato che «i Trattati le attribuiscono una portata variabile in funzione del contesto – ora oggettivo o parametro per l'azione dell'Unione, ora valore di base, ora criterio degli obblighi che gli Stati membri hanno sottoscritto aderendo all'Unione. Il denominatore comune che lega le diverse espressioni della solidarietà nell'ambito dell'Unione consiste nel riconoscimento dell'esistenza di un “interesse comune”, separato e separabile dalla somma degli interessi individuali»<sup>51</sup>.

Di certo, nella gestione dei flussi migratori e nella realizzazione di uno spazio europeo comune di asilo il principio di solidarietà assurge a principio fondamentale e strutturale<sup>52</sup> e ciò lo si evince dal combinato disposto degli articoli 67, paragrafo 2 TFUE e 80 TFUE.

D'altra parte, se è vero che nel termine *solidarietà* possono convergere più interpretazioni –dall'obbligatorietà giuridica di condivisione tra le parti di responsabilità e oneri, alla condivisione di un valore morale eticamente corretto di sostegno e aiuto reciproco tra parti che condividono interessi comuni – in tema di asilo, invece, la solidarietà racchiude in se entrambe le definizioni e diviene il fondamento sul quale poter

---

49. Così A. Circolo, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., p. 208.

50. *Ibidem*.

51. R. Bieber, F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295.

52. In questo senso si vedano in dottrina v. *Searching for Solidarity* in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference, 26-27 febbraio 2016, Université libre de Bruxelles; E. Küçük, *The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?*, in *European Law Journal*, Londra, 2016, pp. 448-469; J. Bast, *Deepening supranational integration: interstate solidarity* in EU migration law, in *European Public Law*, n. 22, Issue 2, 2016, pp. 289-304; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2016, p. 366 ss.

costruire una politica comune di asilo attraverso l'utilizzo di strumenti giuridici che siano espressione e realizzazione del principio stesso. Anche nella Convenzione di Ginevra del 1951 la solidarietà è intesa come necessaria a una gestione condivisa del riconoscimento del diritto di asilo, si legge, infatti, al quarto considerando del preambolo che: «dalla concessione del diritto d'asilo possono risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati Paesi e che una soluzione soddisfacente dei problemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale»<sup>53</sup>.

La sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017 riveste un'importanza storica nella parte in cui ha permesso di chiarire agli Stati membri che il rispetto del principio di solidarietà disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo, evidenziando altresì che è imprescindibile il rispetto di tale principio laddove uno o più Stati si trovino in una situazione di emergenza<sup>54</sup>.

Parte della dottrina ritiene che il contributo della sentenza della Corte di giustizia sia stato essenziale alla riaffermazione della solidarietà tra gli Stati membri avendone chiarito il contenuto concreto e il carattere vincolante così stabilendo che «il meccanismo di distribuzione dei richiedenti asilo, basato su quote di ricollocazione proporzionali, riveste carattere obbligatorio, consentendo al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri sancito all'articolo 80 TFUE di non restare lettera morta»<sup>55</sup>.

Una posizione molto più critica è stata presa d'altra parte della dottrina la quale ha osservato che la Corte di giustizia ha in verità perso l'occasione storica di chiarire quali sono i motivi su cui si fonda il diritto di asilo e la loro inderogabilità<sup>56</sup>.

---

53. Quarto considerando del preambolo della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiato 28 luglio 1951 come modificato dal Protocollo relativo allo *status* di rifugiato, adottato a New York il 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967, reso esecutivo in Italia con Legge n. 95 del 14/02/1970 (G.U. n. 79 del 28.3.1970).

54. Corte di giustizia sentenza 6 settembre 2017 cit., punto 291, ove si legge che in tali situazioni «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».

55. A. Circolo, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., p. 209.

56. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, cit., ove si legge: «the Court had the opportunity to give a landmark decision. It could have clarified the grounds on which asylum matters stand and indicated where the boundaries lie. The disgraceful spectacle of walls rising up in Central Europe, police brutality within some member states and rash statements made by political leaders in the face of the crisis provided for an occasion to turn back to the fundamental principles of EU law. Without mentioning the irony of the President of the Commission congratulating Victor Orban on his awareness of the benefits of solidarity as he applied for funding to build

In verità, la sentenza della Corte di giustizia è intrisa di valore politico sortendo solo un effetto di avvertimento e monito agli Stati dell'asse del *Visegrad*. Il limite giuridico che sconta la sentenza risiede nell'aver ancorato il principio di solidarietà a un'obbligatorietà finalizzata alla disciplina della politica europea di asilo e non a valore fondante dell'Unione. Da questo assunto della Corte ne discende che l'eventuale assenza di solidarietà degli Stati membri condurrà all'attivazione di procedure di infrazione *ex art.* 258 TFUE e non a una procedura di sospensione *ex art.* 7 TUE.

Inoltre, un altro limite della sentenza è quello di aver attribuito al principio di solidarietà carattere *essenziale emergenziale*, perdendo l'occasione di affermare che il rispetto del principio di solidarietà – in quanto funzionale al governo della politica europea di asilo – dovrebbe avere carattere *essenziale strutturale*.

### 3.1. *Le osservazioni della Repubblica polacca: questioni di merito eticamente inaccettabili*

La Corte è chiamata a rispondere anche a un'eccezione generale e moralmente discutibile proposta dalla Polonia. In particolare, la Repubblica polacca osserva che subirebbe effetti sproporzionali dalla ricollocazione dei richiedenti asilo poiché il Paese dovrebbe effettuare sforzi e sopportare oneri più rilevanti rispetto a gli altri Stati membri ospitanti. La Repubblica polacca utilizza argomentazioni opinabili come quella della lamentata assenza di *omogeneità etnica, culturale e linguistica* tra i cittadini polacchi e i migranti da ricollocare<sup>57</sup>. Questa eccezione, è stata rigettata dalla Corte la quale ha precisato che se la ricollocazione dovesse essere strettamente subordinata all'esistenza di legami culturali o linguistici tra ciascun richiedente 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, le considerazioni effettuate dalla Polonia connesse all'origine etnica dei richiedenti protezione internazionale non possono essere prese in esame, in quanto esse sarebbero, con tutta evidenza, contrarie

---

an anti-migrant wall, the Court could have taken the opportunity to address the essential issues at stake. In fact, it completely failed to do so».

57. Sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 302, ove si legge: «presunti effetti sproporzionati di tali quote su un numero di Stati membri ospitanti i quali, per adempiere i loro obblighi di ricollocazione, dovrebbero effettuare sforzi e sopportare oneri ben più rilevanti rispetto a quelli ricadenti su altri Stati membri ospitanti. Ciò varrebbe per gli Stati membri che sono “pressoché omogenei etnicamente come la Polonia” e la cui popolazione differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che devono essere ricollocati nel loro territorio».

al diritto dell'Unione e in particolare all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>58</sup>.

In dottrina si è osservato che la Corte di giustizia avrebbe dovuto con più fermezza censurare l'eccezione proposta non limitandosi a richiamare il mero contrasto con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali; i giudici di Lussemburgo avrebbero dovuto evidenziare come una simile argomentazione si poneva in netto contrasto con i valori fondanti dell'Unione sanciti all'art. 2 del TUE<sup>59</sup>.

La Corte ha perso quindi l'occasione per riportare la questione sul rispetto dei valori fondamentali dell'Unione i quali costituiscono quel sostrato di principi che permette la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

### 3.2. *La certezza del diritto e la “deroga che non deroga” all'attuale sistema europeo comune di asilo*

Da ultimo, i ricorrenti invocano la violazione dei principi della certezza del diritto e della chiarezza normativa, nonché della Convenzione di Ginevra. Al riguardo la Corte di giustizia in via preliminare osserva che la decisione impugnata è stata adottata sulla base di una norma giuridica dell'*acquis* in materia di asilo e immigrazione ed essendo una misura temporanea non modifica il suddetto *acquis*. Inoltre, il diritto a un ricorso certo ed effettivo, nel rispetto dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è garantito dall'art. 5 della decisione impugnata permettendo il ricorso avverso qualsiasi decisione che debba essere presa da un'autorità nazionale nell'ambito della procedura di ricollocazione.

Quanto alle modifiche al regolamento Dublino III apportate dalla decisione sulla ricollocazione, la Corte di giustizia rileva che la decisione si limita a introdurre una deroga al criterio previsto dall'art. 13, par. 1 del regolamento che stabilisce la competenza all'esame della domanda al Paese di primo ingresso; in ogni caso la deroga a tale criterio

---

58. *Ibidem*, punti 304-305.

59. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, ove si legge: «This is self-evident, but it would have been better if the Court had emphasized that an argument of this nature obviously transgresses the values of the Union as proclaimed by Article 2 of the TEU. Dignity, pluralism, non-discrimination, among other things ... At a time when Poland is threatened by the wrath of Article 7 of the EU Treaty, which makes serious violations of these values punishable, would it have been unreasonable or contradictory to strongly oppose the claim of a “virtually ethnically homogeneous” society? Would it have been inappropriate to strongly refuse to echo the numerous national public statements rejecting the reception of applicants for protection on religious or racial grounds? However, the Court chose to go with the disembodied approach, emphasizing Article 21 of the Charter of Fundamental Rights and the Principle of Non-Discrimination, finding that «considerations relating to the ethnic origin of applicants for international protection cannot be taken into account since they are clearly contrary to EU law and, in particular, to Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (“the Charter”). The use of the word “clearly” shows how strongly the judge considers that this view is at odds with Union law», cit.

ad avviso della Corte di giustizia non è ricollegata alla preferenza del richiedente per un determinato Stato membro ospitante e non intende garantire la sussistenza di un legame linguistico, culturale o sociale tra il richiedente e lo Stato membro competente<sup>60</sup>. In questa motivazione della Corte è possibile rintracciare il grande paradosso e l'ipocrisia della politica sinora adottata in tema di ripartizione della competenza dell'esame delle domande di protezione internazionale di fatti, al fine di difendere la legittimità della decisione impugnata, la Corte di giustizia enfatizza gli elementi di criticità della stessa decisione e dell'intero impianto disastroso del sistema Dublino; infatti, nelle conclusioni della Corte di giustizia si enfatizza la correttezza della decisione del Consiglio precisando che il diritto dell'Unione non consente ai richiedenti di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda<sup>61</sup>.

Quest'approccio della Corte di giustizia merita di essere criticato, i giudici ancora una volta perdono l'occasione di spingersi a una valutazione ulteriore sull'attuale sistema europeo di asilo. Al contrario la sentenza è tutta protesa a una riaffermazione del sistema Dublino che rimane, nell'ottica della Corte, indispensabile al funzionamento del sistema comune di asilo.

Com'è stato osservato in dottrina non è stata spesa una sola parola sul rischio di violazione dei diritti fondamentali dei migranti, sebbene tali dubbi fossero stati sollevati strumentalmente da Ungheria e Polonia<sup>62</sup>. La Corte di giustizia si è limitata a chiarire che i criteri stabiliti dalla decisione sulla ricollocazione non sono arbitrari e tengono in debito conto il rispetto del superiore interesse del minore nonché dei legali familiari e culturali; tuttavia, non vi è nessuna possibilità per il richiedente asilo da ricollocare di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della domanda, infatti la decisione sulla

---

60. Sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 334, ove si legge: «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».

61. *Ibidem*, punto 339 ove si legge: «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».

62. H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, ove si legge: «In a similar way, the judgement presents a regrettable input into the field of refugee law. As useful as these developments might have been, the Court did not pay any attention to the victims of the debate. Not a word of compassion for their hardship. Ironically, the requesting States were nevertheless openly concerned about the infringements of fundamental rights invoked by the contested decision. The right to remain in the host Member State was put forward by Hungary, while Poland made a reference to the standards of human rights protection, including cultural and social ties that may affect their integration».

ricollocazione esprime invariabilmente la stessa regola del sistema Dublino non sussistendo alcuna possibilità per il richiedente da ricollocare di scegliere la propria destinazione né di esprimere preferenze.

L'Ungheria aveva altresì sollevato una questione attinente al rispetto della Convenzione di Ginevra e il diritto del richiedente asilo a rimanere nel Paese in cui ha presentato la domanda. La Corte di giustizia ritiene che tale principio sia da ricollegare al principio di *non refoulement* e pertanto chiarisce che i trasferimenti dei richiedenti asilo nell'ambito delle procedure di ricollocazione sono tutti rispettosi della Convenzione di Ginevra del 51 e del principio di *non refoulement* poiché il trasferimento nell'ambito di un'operazione di ricollocazione di un richiedente protezione internazionale da uno Stato membro ad un altro al fine di assicurare sia l'esame della domanda di protezione entro termini ragionevoli non può essere configurato come respingimento verso uno Stato membro. Tale trasferimento costituisce, al contrario, una misura di gestione della crisi, adottata a livello europeo, il cui obiettivo è garantire l'esercizio effettivo, nel rispetto della Convenzione di Ginevra, del diritto fondamentale di asilo, quale sancito dall'articolo 18 della Carta<sup>63</sup>.

#### 4. Conclusioni

La sentenza della Corte di giustizia appena richiamata riveste particolare importanza perché costituisce un passo significativo verso la costruzione di una politica europea di asilo fondata sulla responsabilità degli Stati membri. Essa può rappresentare un monito per gli Stati inoltre, in via di principio, offre una valida base per attivare procedure d'infrazione *ex art. 258 TFUE* contro quei Paesi membri che si sono opposti alla ricollocazione dei migranti con evidente bisogno di protezione internazionale.

Tuttavia, emergono aspetti di criticità anche nell'analisi offerta dalla Corte di giustizia; essa non si spinge a dare un giudizio sull'opportunità di mutare l'impianto di fondo del sistema Dublino perdendo così l'occasione di guidare il legislatore europeo impegnato nella riforma del sistema europeo comune di asilo.

Un altro paradosso della sentenza è quello di aver messo in risalto la necessità e imprescindibilità della misura della ricollocazione adottata rilevandone al tempo stesso la

---

63. Sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio dell'Unione europea*, punti 342 e 343, ove si legge: «il trasferimento nell'ambito di un'operazione di ricollocazione di un richiedente la protezione internazionale da uno Stato membro ad un altro al fine di assicurare un esame della sua domanda entro termini ragionevoli non può essere considerato come configurante un respingimento verso uno Stato terzo. Si tratta al contrario di una misura di gestione di crisi, presa a livello dell'Unione, mirante a garantire l'esercizio effettivo, nel rispetto della Convenzione di Ginevra, del diritto fondamentale di asilo, quale sancito dall'articolo 18 della Carta».

sua inefficacia sul piano fattuale; poiché queste argomentazioni della Corte giungono allo scadere delle misure di ricollocazione stesse e per le quali non si prospetta alcun rinnovo, quindi ogni parola della sentenza da un canto pare intrisa di ipocrisia e dall'altro appare ineluttabilmente inutile.

La Commissione europea ritiene che la ricollocazione sia stata un successo poiché da settembre 2015 a oggi sono state ricollocate 34 690, ovvero il 96% di quelle “ricollocabili” (che rientravano nei rigidi criteri stabiliti)<sup>64</sup>. In verità se si considera l'obiettivo di partenza (ricollocare 160 000 richiedenti asilo) e si guarda al dato complessivo delle domande di protezione internazionale presentate in Europa tra il 2016 e il 2017 (1 850 000) emerge che sono stati ricollocati solo l'1,8% dei richiedenti.

Nei fatti, quindi, la ricollocazione è servita a poco in termini di misura emergenziale in grado di distribuire equamente tra gli Stati membri il numero dei richiedenti protezione internazionale.

Tuttavia, l'esperienza della ricollocazione ha un unico effetto reale significativo: l'inaugurazione dell'approccio *hotspot*. In particolare, a fronte dell'auspicato aiuto nella ricollocazione dei migranti, l'Italia e la Grecia hanno dovuto acconsentire all'apertura di punti di crisi, detti *hotspot*, sul loro territorio. Il metodo *hotspot* rappresentava, infatti, evidentemente, una contropartita necessaria a permettere la successiva, annunciata e mal realizzata, ricollocazione. Sono passati due anni e il programma di ricollocazione è giunto al termine, tuttavia l'approccio *hotspot* permane ancora e il suo successo è destinato a perdurare nel tempo.

Cosa rimane dunque dell'esperimento della ricollocazione se non la presa di coscienza di una mancanza effettiva di solidarietà tra Stati membri, unitamente alla conferma che nel “DNA” della sovranità nazionale sono forse ormai assenti tracce di solidarietà. Ciò dovrebbe indurre a chiedersi se ha ancora senso riferirsi agli Stati membri come *società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*, come recita l'art. 2 del TUE.

Il rispetto dei valori fondamentali è requisito imprescindibile dello stare insieme in un ordinamento regionale che persegue valori comuni ai propri Stati membri; l'Unione deve quindi tornare a riaffermare con forza i propri valori perché solo così sarà possibile realizzare gli obiettivi sanciti nei Trattati. Per far ciò è necessario l'impegno dei singoli Stati membri ma, allo stato attuale, soffia il vento del *sovranoismo* in Europa e ne consegue inevitabilmente la perdita di una più efficace visione comune.

---

64. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on migration* (2018) 301, final, Bruxelles, 16.5.2018.