

Gli obblighi si rispettano: note intorno alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*

di Alessandra Lang – Professore Associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano

ABSTRACT: The paper analyses the 2020 judgment of the European Court of Justice in the infringement proceedings against Poland, Hungary and the Czech Republic, for failure to fulfil their obligation under the decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece. The unfulfilled decisions established for the first time a clear solidarity measure, in the form of a relocation mechanism, to release the burden that frontier States had to bear during the so called 2015 “migration crisis”. The judgment is worthy of consideration for a number of reasons: it concerns the refusal of application, not the mere non correct application, of the decisions; the defending countries tried – in vain, because the Court refused any unilateral determinations – to justify their conducts on the ground of national security reasons; the Court made an important contribution in favour of interpreting Art. 72 TFEU as imposing an obligation on the EU institutions, when drafting new legislation in the field of migration or asylum policies, to take into account the States’ requirements relating to the maintenance of law and order or national security. Even if it is highly unlikely that it will have any practical consequences, the judgment firmly reaffirmed the binding nature of EU law.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto. – 3. Le decisioni non adempiute. – 4. La sentenza della Corte: il giudizio sulla ricevibilità. – 5. La sentenza della Corte: il giudizio sul merito. – 6. Il possibile seguito della sentenza. – 7. Osservazioni sulla pronuncia della Corte e sulla procedura di infrazione.

1. Premessa

Il presente contributo intende analizzare la sentenza del 2 aprile 2020¹ con cui la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha constatato che Polonia, Ungheria e Repubblica ceca hanno violato l'obbligo di cui all'art. 5, par. 2, delle decisioni 2015/1523 e 2015/1601², relative alla ricollocazione di richiedenti protezione internazionale giunti in Grecia e in Italia tra il 2015 e il 2017. Dietro l'asetticità della formula giuridica di rito, si cela il rifiuto³ dei tre Stati di dare attuazione a obblighi che essi contestano sul piano dell'opportunità, oltre che del diritto, perché non condividono quella certa idea di integrazione europea, fondata sulla solidarietà reciproca e la leale cooperazione, che le decisioni sottendono. Dopo aver illustrato l'oggetto del giudizio (par. 3), contestualizzandolo opportunamente (par. 2), saranno esaminate le questioni relative alla ricevibilità (par. 4) e al merito (par. 5), nonché il possibile seguito della sentenza (par. 6), per terminare con alcune considerazioni conclusive che la pronuncia suscita (par. 7).

Ogni qual volta una procedura di infrazione coinvolga l'Ungheria o la Polonia, è molto forte la tentazione di collegarla al vivace dibattito intorno al rispetto dello Stato di diritto e all'efficacia dell'azione di infrazione come strumento per garantirne il rispetto⁴. Il presente contributo si sottrae

¹ Sentenza della Corte (Terza Sezione), in cause riunite C-715/17, C-718/17, C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257. Per un primo commento alla pronuncia, si v. E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *Eurojus*, 2020, fasc. 2, p. 67 ss.; S. PROGIN-THEUERKAUF, V. ZUFFEREY, *Aucune justification du refus de participer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs d'une protection internationale*, in *European Papers*, European Forum, 20 may 2020

² Rispettivamente in GUUE, L 239 del 15 settembre 2015, p. 146 ss., e L 248 del 22 settembre 2015, p. 80 ss.

³ Non si tratta della prima volta in cui uno Stato membro tiene un atteggiamento di aperto contrasto con atti dell'Unione che si rifiuta di applicare. Pur nell'inevitabile differenza di contesto, si può ricordare la vicenda delle "quote-latte" che riguarda l'Italia (sentenza della Corte del 24 gennaio 2018, in causa C-433/15, *Commissione c. Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2018:31), oppure il rifiuto della Francia di ritirare l'embargo sulle importazioni di carne bovina dal Regno Unito alla fine della "crisi della mucca pazza" (sentenza della Corte del 13 dicembre 2001, in causa C-1/00, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, p. I-9989 ss.).

⁴ La bibliografia è sterminata. Per limitarsi agli ultimissimi interventi, si v. T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACAŁA (eds.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*,

a questa tentazione, in quanto ha l'ambizione, assai più modesta invero, di riflettere intorno al caso di specie, per l'intrinseco interesse della pronuncia. La procedura di infrazione è certamente uno strumento che può essere utilizzato per perseguire un approccio giuridico al problema del rispetto dello Stato di diritto, ma è innanzitutto il mezzo attraverso il quale la Commissione esercita la sua funzione di guardiana dei Trattati e la Corte quella di garante della legalità dell'ordinamento⁵. La più gran parte di tale contenzioso riguarda questioni tutto sommato tecniche⁶, ma non per questo prive di rilevanza per la comprensione delle caratteristiche e del funzionamento dell'ordinamento dell'Unione europea e dei rapporti tra Unione e Stati membri. L'interesse per la pronuncia dunque non è limitato agli studiosi del diritto degli stranieri, ma si estende a chiunque voglia riflettere sul diritto come strumento di cooperazione nell'ambito dell'Unione europea.

2. Il contesto

Il contesto nel quale i ricorsi per inadempimento sono maturati è molto complesso: complessa era la situazione sul terreno e complesso era il quadro normativo esistente cui le decisioni derogano in parte. Nelle pagine che seguono si cercherà di ricostruire in modo sintetico, ma il più possibile completo, tale situazione e tale quadro normativo⁷, la cui illustrazione è indispensabile per comprendere il contesto.

Routledge, 2020; P. VAN ELSUWEGE, F. GREMMELPREZ, *Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 8 ss.

⁵ Sull'azione di infrazione in generale, si v. T. MATERNE, *La procédure en manquement d'Etat*, Larcier, 2012; L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, 2017.

⁶ Sia la Commissione, sia la Corte di giustizia pubblicano annualmente dei rapporti statistici sulle azioni di infrazione, sul loro oggetto e sull'esito, la cui lettura bene illustra la funzione ordinaria della procedura. Gli ultimi rapporti disponibili sono rispettivamente, Commissione europea, *Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Relazione 2019*, COM/2020/350, 31 luglio 2020, e Corte di giustizia, *Relazione annuale 2019. Attività giudiziaria*, Lussemburgo, 2019.

⁷ Per una ricostruzione molto più analitica e precisa della situazione, accompagnata ad una critica impietosa della politica di asilo dell'Unione, si v. J. BAST, *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in *European Public Law*, 2016, p. 289 ss.; M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN, T. SPIJKERBOER, *Coercion, Prohibition, and General Expectations: the Continuing Failure of the Common European Asylum System*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 607 ss.; D. THYM, *The "Refugee Crisis" as a Challenge of the Legal Design and Institutional Legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss. Si v. anche C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701 ss.

Le due decisioni, il cui inadempimento è oggetto del giudizio in esame, furono adottate nel settembre 2015 a pochi giorni di distanza l'una dall'altra, secondo la procedura di cui all'art. 78, par. 3, TFUE, disposizione mai usata in precedenza. Tale base giuridica, contenuta nell'articolo del Trattato che attribuisce all'Unione la competenza a sviluppare una politica comune in materia di asilo⁸, consente al Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, di adottare "misure temporanee" a beneficio di uno o più Stati che "debbono affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi".

Le ricollocazioni previste dalle decisioni in esame offrivano dunque una soluzione temporanea a sostegno di Grecia e Italia, gli Stati più esposti agli ingenti arrivi irregolari alle frontiere esterne che ebbero luogo in quel periodo e esprimevano in modo concreto la solidarietà degli altri Stati membri, che dovevano prendersi in carico l'esame di un certo numero di domande di protezione internazionale che altrimenti avrebbero dovuto essere gestite dai due Stati beneficiari. Nella primavera del 2015 i dati relativi agli arrivi irregolari in Grecia e in Italia segnarono un'impennata rispetto ad una tendenza già in crescita⁹.

Secondo il diritto vigente allora e immutato a tutt'oggi, il controllo delle frontiere esterne è responsabilità dello Stato in cui la frontiera si trova, che lo esercita nell'interesse proprio e di tutta l'Unione. Gli attraversamenti sono possibili solo ai valichi autorizzati e solo alle persone che ne hanno titolo¹⁰. Per i cittadini dei paesi terzi non residenti in uno Stato dell'Unione l'ingresso per soggiorni di lungo periodo (cioè di durata superiore a tre mesi) è subordinato al possesso di un permesso di soggiorno e/o di un visto. Le condizioni alle quali tali autorizzazioni, rilasciate dagli Stati membri, sono concesse sono regolate in certi casi dal diritto dell'Unione¹¹ e nei restanti dal

⁸ Tale notazione non è priva di rilievo: infatti, le misure che il par. 3 consente di adottare devono essere connesse alla protezione internazionale, non ad altre circostanze, come il controllo delle frontiere esterne, cui è dedicato l'art. 77 TFUE, oppure l'immigrazione, di cui all'art. 79 TFUE. Il necessario collegamento con la protezione internazionale influenza il modo in cui il meccanismo di ricollocazione è congegnato che non è, a differenza di come impropriamente percepito dall'opinione pubblica, uno strumento di controllo dell'immigrazione. Sull'art. 78, par. 3, TFUE si v., per tutti, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci editore, 2018, p. 59 ss.

⁹ Si veda il 10° capoverso del preambolo della decisione 2015/1523.

¹⁰ Si v. il Regolamento 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. Codice frontiere Schengen), in GUUE, L 77 del 23 marzo 2016, p. 1 ss., e successive modifiche. Sulla disciplina dell'attraversamento delle frontiere esterne, si v. A. DI PASCALE, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, fasc. 2.

¹¹ A parte l'ingresso per ricongiungimento familiare, disciplinato con direttiva 2003/86 (in GUUE, L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12), si segnalano le seguenti direttive: 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (c.d. Carta blu) (in GUUE, L 155 del 18 giugno 2009,

diritto nazionale¹². Per soggiorni di durata inferiore a tre mesi, gli stranieri sono divisi in due gruppi, a seconda della nazionalità: i cittadini di certi Stati sono esenti da visto, i cittadini dei rimanenti Stati sono soggetti all'obbligo di visto¹³. Le condizioni per il rilascio di tale visto sono definite dal diritto dell'Unione¹⁴. Lo straniero privo di un'autorizzazione all'ingresso o al soggiorno deve essere rimpatriato¹⁵. A questo regime, costituito da atti riconducibili alla politica relativa alla gestione delle frontiere esterne, se ne affianca un altro, relativo alla politica comune in materia di asilo¹⁶: i cittadini di paesi terzi che hanno bisogno di protezione devono poter accedere al territorio dell'Unione per farne richiesta e la loro domanda deve essere esaminata. Uno solo è lo Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale. La determinazione dello Stato competente è effettuata applicando i criteri previsti dal c.d. regolamento Dublino III¹⁷. Esso prende il nome dalla Convenzione, conclusa a Dublino nel 1990 dagli allora dodici Stati membri, che è stata "comunitarizzata", cioè trasformata in un regolamento nel 2003 (c.d. Regolamento Dublino

p. 17 ss.); 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (in GUUE, L 94 del 28 marzo 2014, p. 375 ss.); direttiva 2014/66/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari (in GUUE, L 157 del 27 maggio 2014, p. 1 ss.); 2016/801, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (in GUUE, L 132 del 21 maggio 2016, p. 21 ss.). Per un'analisi della normativa dell'Unione in materia, si v., per tutti e da ultimo, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Giappichelli editore, Torino, 2019.

¹² Gli Stati si sono riservati il diritto "di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo": art. 79, par. 5, TFUE.

¹³ L'elenco dei cittadini dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per fare ingresso nell'Unione era contenuto nel 2015 nel regolamento 539/2001 (in GUUE, L 81 del 21 marzo 2001, p. 1 ss.) e ora nel regolamento 2018/1806 (in GUUE, L 303 del 28 novembre 2018, p. 39 ss.). Da notare che gli Stati da cui di solito provengono le persone che chiedono e ottengono protezione internazionale sono inseriti nella lista di paesi per i quali il visto è necessario.

¹⁴ Le condizioni per il rilascio dei visti di breve periodo sono disciplinate dal Codice visti (regolamento 810/2009, in GUUE, L 243 del 15 settembre 2009, p. 1 ss., e successive modificazioni). Il richiedente deve fornire informazioni che consentano di valutare la sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto (art. 14, par. 1, lett. d): il rischio migratorio è uno degli elementi di cui le autorità consolari devono tenere conto nel decidere se concedere il visto.

¹⁵ Si v. la direttiva 2008/115 (c.d. direttiva rimpatri), in GUUE, L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98 ss. Il soggiorno della persona è irregolare, a meno che lo Stato non gli conceda un permesso di soggiorno. Sul tema, si v. F. SPITALERI, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁶ Il Trattato parla di "politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea". Nel testo si userà anche "protezione internazionale" per riferirsi sia all'asilo, istituto collegato alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, sia alla protezione sussidiaria, tipo di protezione proprio dell'Unione europea. Su tale politica, si rinvia nuovamente a S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea* cit.

¹⁷ Regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo 604/2013, in GUUE, L 180 del 29 giugno 2013, p. 31 ss.

II), in seguito modificato nel 2013 (c.d. Regolamento Dublino III)¹⁸. I criteri sono rimasti sostanzialmente invariati nel corso del tempo. In breve, lo Stato competente è quello in cui si trovano i familiari del richiedente, oppure, in assenza di familiari, lo Stato responsabile dell'ingresso del richiedente nell'Unione. Solo in via residuale è competente lo Stato in cui il richiedente ha presentato domanda¹⁹. Le preferenze del richiedente non sono dunque prese in considerazione. È questa una scelta intenzionale, che mira a disincentivare l'invocazione della protezione internazionale, ma che costituisce un ostacolo al funzionamento del sistema, perché spinge le persone a non collaborare, e perché rende più difficile l'integrazione nello Stato di accoglienza.

Secondo le disposizioni del Regolamento Dublino III, lo Stato a cui è presentata una domanda di protezione internazionale deve in via preliminare verificare di essere competente a esaminarla. Se non è competente, deve trasferire il richiedente nello Stato che i criteri del Regolamento indicano come lo Stato competente. In pendenza dell'esame della domanda di protezione, lo Stato competente deve prestare accoglienza al richiedente, che non avendo di regola accesso al lavoro, deve essere alloggiato e mantenuto²⁰. Se all'esito dell'esame, la protezione è accordata, lo Stato rilascia un permesso di soggiorno, con validità limitata al suo territorio²¹. Se la domanda di protezione è respinta, lo Stato deve farsi carico del rimpatrio del richiedente.

¹⁸ La Convenzione, firmata a Dublino il 15 giugno 1990, è in GUCE, C 254 del 19 agosto 1997, p. 1 ss. Il regolamento 343/2003 del 25 febbraio 2003 (c.d. Dublino II) è in GUUE, L 50 del 25 febbraio 2003, p. 1 ss. Sull'evoluzione della politica comune di asilo, si v. F. CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, 2012.

¹⁹ I criteri sono presentati dal regolamento in ordine gerarchico: in primo luogo, è competente lo Stato in cui si trovano i familiari (coniuge, figli minori) del richiedente che hanno ottenuto protezione internazionale; in secondo luogo, è competente lo Stato in cui si trovano i familiari che hanno presentato domanda di protezione; in terzo luogo, è competente lo Stato che ha rilasciato al richiedente un permesso di soggiorno oppure un visto di ingresso; in quarto luogo, è competente lo Stato la cui frontiera è stata varcata illegalmente dal richiedente oppure dove il richiedente ha soggiornato per almeno cinque mesi prima di presentare domanda di protezione internazionale; in quinto luogo, è competente lo Stato di ingresso, in caso di esenzione dal visto. Lo Stato della presentazione della prima domanda di protezione internazionale integra il criterio di chiusura, applicabile laddove non ricorra nessuna delle precedenti ipotesi.

²⁰ Le condizioni di accoglienza che lo Stato deve assicurare sono stabilite dalla direttiva del Parlamento e del Consiglio 2013/33, in GUUE, L 180 del 29 giugno 2013, p. 96 ss.

²¹ Si v. la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2011/95 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (in GUUE, L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9 ss.), e la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2013/32, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (in GUUE, L 180 del 29 giugno 2013, p. 60 ss.).

Tornando al 2015, l'applicazione del diritto vigente avrebbe richiesto che Grecia e Italia esaminassero la situazione individuale di ciascun cittadino di paese terzo arrivato alle frontiere esterne, per indirizzare al sistema di accoglienza coloro che avessero presentato domanda di protezione internazionale e per rimpatriare gli altri. In questo modo, gli Stati "in prima linea" avrebbero protetto gli altri Stati da arrivi indesiderati. Senonché il sistema non funzionava. Già da tempo, Grecia e Italia "lasciavano passare" coloro che arrivavano e volevano proseguire. Inoltre, non erano in grado di assicurare condizioni di accoglienza dignitose a tutti coloro che ne avevano diritto. La situazione in Grecia era così grave da integrare una violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, con la conseguenza che gli altri Stati che avessero ricevuto una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente entrato irregolarmente dalla Grecia non avrebbero potuto trasferire l'interessato, perché altrimenti avrebbero violato a loro volta gli art. 3 CEDU²² e 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE²³. Anche in relazione all'Italia la Corte di Strasburgo ritenne che il trasferimento di certe categorie di richiedenti poteva integrare una violazione dell'art. 3 CEDU²⁴.

L'aumento degli arrivi che si verificò nel 2015, unito all'aumento delle domande di protezione internazionale presentate nei vari Stati dell'Unione²⁵, rivelò la fragilità del quadro normativo esistente, che non era in grado di offrire una risposta ad una simile situazione. Il regolamento Dublino III non prevedeva (e continua a non prevedere) un qualche meccanismo per affrontare

²² La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che uno Stato viola l'art. 3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) se rinvia il richiedente verso lo Stato competente che non è in grado di assicurare il rispetto dei diritti essenziali del richiedente stesso (sentenza 21 gennaio 2011, ric. n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*).

²³ Anche la Corte di giustizia ha assunto una posizione simile a quella della Corte di Strasburgo, integrando nella propria analisi anche l'art. 2 della Carta, il cui contenuto riprende l'art. 3 CEDU. Nella sentenza del 21 dicembre 2011, in cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865, affermò che il funzionamento del sistema Dublino si fonda sulla presunzione del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri, presunzione che può essere vinta da prova contraria, quando "le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione". Sulla sentenza si v. G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss. Il motivo di sospensione dei trasferimenti in caso di carenze sistemiche fu in seguito introdotto nel Regolamento Dublino III.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 4 novembre 2014, ric. n. 29217/12, *Tarakhel c. Svizzera*.

²⁵ L'aumento delle domande di protezione internazionale si verificò in molti Stati non solo in quelli di "prima linea". Interessante è la comparazione dei dati relativi alla variazione delle domande di protezione internazionale tra l'ultimo trimestre del 2014 e il primo del 2015 condotta da E. GUILD, C. COSTELLO, M. GARLICK, V. MORENO-LAX, *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*, CEPS Policy Brief, n. 332, September 2015, dalla quale si evince, per esempio, che in Italia vi era stata una riduzione del 28% e in Germania un aumento del 32%.

situazioni di afflusso massiccio di potenziali beneficiari di protezione internazionale. La lacuna è da imputare al Consiglio (e quindi agli Stati): nella proposta di riforma del regolamento Dublino II, la Commissione aveva previsto che se le capacità di accoglienza, il regime di asilo o le infrastrutture dello Stato competente in base ai criteri del regolamento fossero sottoposti ad una pressione eccezionale, che rischiava di essere ulteriormente aggravata dalla presa in carico dei richiedenti che avessero presentato domanda in uno Stato non competente, lo Stato competente avrebbe potuto chiedere di essere autorizzato a sospendere l'obbligo di ripresa in carico dei richiedenti, in cambio dell'impegno a adottare misure efficaci e tempestive per porre rimedio alla situazione²⁶. Il Parlamento europeo, in prima lettura, aveva attribuito al meccanismo carattere temporaneo, in attesa che i legislatori dell'Unione, su proposta della Commissione, adottassero strumenti vincolanti per tutti gli Stati membri e intesi a predisporre un quadro giuridico per sostenere gli Stati "i cui sistemi nazionali sono sottoposti a pressioni specifiche e sproporzionate imputabili, in particolare, alle loro caratteristiche geografiche e demografiche". Tra tali strumenti avrebbe dovuto essere compreso "un sistema per ricollocare in altri Stati membri i beneficiari di protezione internazionale che si trovano in Stati membri sottoposti a pressioni specifiche e sproporzionate"²⁷. Né la soluzione proposta dalla Commissione, né l'emendamento del Parlamento furono approvati dal Consiglio e non compaiono nel regolamento alla fine adottato.

Neppure ebbe successo l'invocazione del carattere eccezionale degli eventi del 2015 come motivo per modificare l'interpretazione o l'applicazione dei criteri di attribuzione della responsabilità del Regolamento Dublino III, tentata dalla Slovenia in sede giudiziale e respinta dalla Corte di giustizia²⁸.

La situazione era di una gravità tale da mettere a rischio la tenuta dello spazio Schengen, cioè dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Infatti, gli Stati non "di prima linea", ma dove

²⁶ Si v. l'art. 32 della proposta di regolamento, COM/2008/820.

²⁷ Risoluzione del 7 maggio 2009, P6_TC1-COD(2008)0243, in GUUE, C 212E del 5 agosto 2010, p. 370 ss. Il Parlamento rivendica la primogenitura dell'idea di introdurre un sistema di ricollocazione nell'Unione.

²⁸ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) 26 luglio 2017, in causa C-646/16, *Jabari*, ECLI:EU:C:2017:586, punti 93-100. Nel caso di specie, l'Austria aveva chiesto la presa in carico di due cittadine afgane che avevano varcato le frontiere esterne dell'Unione in Croazia, senza avere titolo, ma il loro viaggio fino al confine con la Slovenia era stato organizzato dalle autorità croate e in Slovenia avevano ottenuto un permesso che ne autorizzava il transito fino allo Stato dove intendevano presentare richiesta di protezione internazionale. Le due richiedenti erano dunque giunte in Austria "alla luce del sole", senza sottrarsi ai controlli degli Stati di transito, ma anzi agevolate nel loro viaggio da tali Stati. Si v. anche la sentenza resa lo stesso giorno nella causa C-490/16, *A.S.*, ECLI:EU:C:2017:585.

l'aumento delle domande di protezione internazionale era stato più consistente, non potendo trasferire i richiedenti agli Stati responsabili del loro ingresso perché altrimenti avrebbero violato la CEDU e la Carta dei diritti fondamentali, volevano reintrodurre i controlli alle frontiere interne, per impedire l'ingresso dei potenziali richiedenti. In non pochi casi, furono addirittura costruite delle barriere per tenere fisicamente lontani dal loro territorio i richiedenti indesiderati²⁹. Lo spazio Schengen ha un valore simbolico fortissimo, perché contraddistingue in modo tangibile il progetto di integrazione europea.

Nel mese di maggio 2015, la Commissione pubblicò l'*Agenda europea sulla migrazione*³⁰, che illustravano un insieme di misure intese a proporre soluzioni di breve e lungo termine alla crisi in atto. Non è la sede per un esame o una valutazione delle proposte. Ci si limiterà a sottolineare che per la prima volta fa la sua comparsa l'idea di un meccanismo di ricollocazione, fondato sull'art. 78, par. 3, TFUE. Lo scopo non era gestire l'immigrazione, né ricollocare chiunque fosse giunto alle frontiere esterne dell'Unione; lo scopo era sostenere i regimi di asilo di Grecia e Italia che erano sotto pressione, alleggerendoli dell'onere di esaminare quelle domande di protezione internazionale che avevano maggiori probabilità di essere accolte.

3. Le decisioni non adempite

Il meccanismo di ricollocazione, stabilito con le decisioni il cui inadempimento è contestato nelle cause in esame, si pone dunque in questo quadro³¹. Si tratta di una soluzione inedita, perché è intesa ad aiutare gli Stati in prima linea, sgravando i loro sistemi degli obblighi di accoglienza e di esame delle domande di un numero consistente di persone bisognose di protezione internazionale,

²⁹ C. FIJNAUT, *The refugee crisis: the end of Schengen?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2015, p. 313 ss.; B. CARR, *Refugees without borders: legal implications of the refugee crisis in the Schengen zone*, in *Michigan Journal of International Law*, 2016, p. 137 ss.; J.W. DE ZWAAN, *Schengen and migration: is Schengen at risk and how to cope with the migration crisis?*, in *European Review of Public Law*, 2017, p. 229 ss.

³⁰ COM/2015/240 del 13 maggio 2015.

³¹ Sulle decisioni di ricollocazione e sul contesto nel quale sono maturate, si v. M. DI FILIPPO, *Misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, p. 33 ss.; S.F. NICOLOSI, *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under EU Asylum Law*, in *European Law Review*, 2016, p. 338 ss. Si v. anche E. GUILD, C. COSTELLO, V. MORENO-LAX, *Implementation of the 2015 Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, Research paper requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2017.

che devono essere ricollocate, cioè trasferite in un altro Stato membro, che assumerà gli obblighi di accoglienza e di esame della domanda che sarebbero spettati agli Stati in prima linea. Per questo motivo, le decisioni sono state salutate come il primo esempio concreto di solidarietà tra Stati membri, che andasse al di là dell'assistenza tecnica o finanziaria. L'applicazione era limitata nel tempo, perché riguardava solo coloro che fossero giunti in Grecia e in Italia³² in un arco di due anni tra il 2015 e il 2017³³. Tra costoro, poi, potevano essere ricollocati i richiedenti (cioè coloro che avessero effettivamente presentato una domanda di protezione internazionale, per l'esame della quale la Grecia o l'Italia fossero competenti in base ai criteri del Regolamento Dublino III), le cui istanze avessero maggiore probabilità di essere accolte, fino ad un numero massimo di 160 mila³⁴. Il meccanismo è stato approntato in tempi relativamente brevi, sfruttando alcune esperienze già in essere³⁵, e generalizzandone le condizioni di applicazione. Il risultato ha suscitato diverse critiche,

³² Nel lessico dell'Unione, ricollocazione e reinsediamento non sono sinonimi, ma individuano istituti giuridici differenti. Se il meccanismo di ricollocazione riguarda coloro che sono giunti nell'Unione, il reinsediamento prevede il trasferimento nell'Unione a partire da Stati terzi di singole persone con evidente bisogno di protezione internazionale, su richiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e sulla base dell'impegno volontario degli Stati membri. Il programma di reinsediamento è stato istituito con Raccomandazione 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015, in GUUE, L 148 del 13 giugno 2015, p. 32 ss.

³³ Più in particolare, la decisione 2015/1523 si applicava "alle persone che arrivano nel territorio dell'Italia o della Grecia a decorrere dal 16 settembre 2015 fino al 17 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere dal 15 agosto 2015" (art. 13, par. 3) e la decisione 2015/1601 "alle persone che arrivano nel territorio dell'Italia e della Grecia a decorrere dal 25 settembre 2015 fino al 26 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere dal 24 marzo 2015" (art. 13, par. 3). La Commissione presentò contestualmente una proposta per rendere permanente il meccanismo (COM/2015/450), da subito molto criticata, poi ritirata (si v. GUUE, C 210 del 21 giugno 2019, p. 10) e incorporata nella più generale riforma del sistema europeo di asilo (COM/2016/270).

³⁴ La prima decisione di ricollocazione riguardava 40 mila persone, la seconda ulteriori 120 mila. Sui numeri effettivi si avrà modo di svolgere alcune considerazioni nel paragrafo finale. Le persone ammissibili alla ricollocazione sono così definite nelle decisioni: "È soggetto a ricollocazione ai sensi della presente decisione solo un richiedente appartenente a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado secondo le procedure di cui al capo III della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Nel caso degli apolidi vale il paese di precedente residenza abituale. Si prendono in considerazione gli aggiornamenti trimestrali solo per i richiedenti che non sono già stati identificati come richiedenti che potrebbero essere ricollocati a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, della presente decisione." (art. 3, par. 2). Le nazionalità ammissibili, di conseguenza, si conoscevano ogni tre mesi. Siriani ed eritrei erano sempre tra gli ammissibili alla ricollocazione, altre nazionalità variavano.

³⁵ Sulle esperienze pregresse, si v. in particolare, 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: migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli editore, Torino, 2014, p. 365 ss. Le ricollocazioni precedenti erano avvenute su base volontaria, nell'ambito di accordi *ad hoc* tra gli Stati coinvolti e avevano interessato dei beneficiari di protezione internazionale. L'intervento dell'Unione si era tradotto nella fornitura di assistenza finanziaria e nell'opera di coordinamento prestata dalla Commissione. La Commissione aveva registrato un ampio consenso tra gli Stati circa l'opportunità di predisporre un quadro giuridico per le ricollocazioni volontarie di beneficiari di protezione internazionale, mentre assai più critica era stata la reazione degli Stati alla ventilata possibilità

sotto numerosi punti di vista, che però non è questa la sede per esaminare nel dettaglio. È comunque necessario descrivere brevemente il meccanismo procedurale messo in atto e non rispettato dagli Stati convenuti nel procedimento di infrazione deciso con la sentenza in commento.

Il cuore del meccanismo è costituito dalla procedura delineata nell'art. 5, che pone articolati e puntuali obblighi sia agli Stati di ricollocazione, sia agli Stati beneficiari (cioè Grecia e Italia)³⁶. Questi ultimi devono allestire le strutture dove svolgere le operazioni necessarie al funzionamento del meccanismo, e identificare, registrare e rilevare le impronte digitali dei richiedenti protezione per i quali sono competenti in base al Regolamento Dublino (par. 9) e devono completare velocemente la procedura di ricollocazione (par. 10)³⁷. Il mancato adempimento di questi obblighi produce precise conseguenze: se il richiedente non è identificato, non può essere ricollocato; se la procedura non si conclude nei termini, Grecia e Italia restano competenti ad esaminare la domanda di protezione internazionale (par. 10, seconda frase). Gli Stati di ricollocazione³⁸ devono indicare, con cadenza almeno trimestrale, il numero di richiedenti che sono in grado di ricollocare rapidamente (par. 2). A questo punto, e solo se tale impegno è stato assunto, Grecia e Italia identificano i singoli richiedenti che possono essere ricollocati e trasmettono i nominativi e tutte le pertinenti informazioni (par. 3), affinché lo Stato in cui il richiedente potrebbe essere ricollocato dia la sua approvazione (par. 4), che può essere negata “solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza interna o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione

di un'estensione ai richiedenti protezione internazionale (si v. Commissione europea, *Comunicazione sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo. Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca*, COM/2011/835, par. 3.2). Gli oneri per gli Stati di ricollocazione sono infatti profondamente diversi: il beneficiario di protezione internazionale è già titolare di un'autorizzazione al soggiorno, concessa dopo l'esame della sua situazione personale, anche se valida solo nello Stato che l'ha rilasciata; il richiedente protezione internazionale, invece, ha solo un'autorizzazione a risiedere limitata all'espletamento della procedura di esame della sua domanda. Pertanto, lo Stato di ricollocazione deve farsi carico di esaminare la domanda di protezione internazionale, approntare le condizioni di accoglienza (di regola il richiedente protezione internazionale non ha accesso al lavoro e, se non ha mezzi di sussistenza propri, deve essere mantenuto dallo Stato) e procedere al rimpatrio, se non gli concede la protezione internazionale o altro titolo di soggiorno.

³⁶ Gli Stati beneficiari dovevano anche predisporre delle “tabelle di marcia” per migliorare il funzionamento dei sistemi di protezione nazionale e di rimpatrio, da attuare sotto il controllo della Commissione. Il mancato rispetto di tali impegni poteva portare alla sospensione dell'applicazione del meccanismo: art. 8 di entrambe le decisioni.

³⁷ La lentezza nell'attuazione di questi obblighi propedeutici ha rallentato l'avvio delle ricollocazioni. Nella prima fase, l'attenzione della Commissione era concentrata su questo fronte.

³⁸ Da notare che gli atti adottati sulle basi giuridiche del Titolo V della Parte Terza del TFUE, come quelli in esame, non vincolano Danimarca (Protocollo 22), né Regno Unito o Irlanda (Protocollo 21). L'Irlanda, in conformità al Protocollo 21 stesso, ha però accettato di partecipare al meccanismo: si v. Commissione europea, *Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM/2016/165, 16 marzo 2016.

[della protezione internazionale] stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE [direttiva ‘qualifiche’]” (par. 7)³⁹. Ricevuta l’approvazione dello Stato di ricollocazione per quello specifico richiedente, Grecia e Italia devono adottare una decisione individuale, notificata all’interessato, per disporre il trasferimento (par. 4). Trasferito il richiedente, lo Stato di ricollocazione deve nuovamente prendergli le impronte digitali e diviene lo Stato competente a conoscere della domanda di protezione internazionale, in deroga alla disciplina dettata dal Regolamento Dublino III (par. 11).

La differenza tra le decisioni 2015/1523 e 2015/1601 risiede principalmente nel fatto, non di poco conto, che solo la seconda assegna ad ogni Stato una quota di ricollocandi, calcolata sulla base di una formula che tiene conto di una serie di parametri, quali il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione, il numero di richiedenti asilo e rifugiati accolti in passato. Il numero di richiedenti che ciascuno avrebbe dovuto ricollocare in applicazione della prima decisione era stato deciso dagli Stati stessi, sulla base delle offerte di ciascuno. Così l’Austria e l’Ungheria avevano potuto non assumere alcun impegno di ricollocazione, in quanto la quota loro assegnata era pari a zero⁴⁰. La prima decisione era dunque sostenuta dal consenso degli Stati, mentre la seconda è stata approvata a

³⁹ L’art. 12 della direttiva riguarda i casi in cui un richiedente sia escluso dallo status di rifugiato e l’art. 17 i casi di esclusione dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria. Senza entrare nel dettaglio, basti dire che tali casi attengono essenzialmente al pericolo che la persona rappresenta per aver commesso reati o atti di particolare gravità.

⁴⁰ Già nell’*Agenda europea sulla migrazione* cit. la Commissione aveva illustrato la chiave di distribuzione delle quote tra gli Stati (si v. l’allegato alla Comunicazione) e nella proposta l’aveva applicata (v. COM/2015/286, allegati I e II). Il Consiglio aveva invece deciso di non introdurre le quote nell’atto, ma che ciascuno Stato potesse determinare la misura dell’impegno assunto. Gli impegni degli Stati sono riportati nella tabella allegata alla *Risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla ricollocazione, dalla Grecia e dall’Italia, di 40 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale*, Bruxelles, 22 luglio 2015, n. 11131/15. In generale, rispetto alle quote calcolate dalla Commissione, 6 Stati membri hanno accettato una quota pari a quella calcolata dalla Commissione, uno (la Germania) ha assunto un impegno superiore, e gli altri 13 un impegno inferiore (7 dei quali hanno assunto un impegno inferiore alla metà della quota loro assegnata dalla Commissione). La Polonia e la Repubblica ceca si erano impegnate per 1100 ciascuna (rispetto a 2659 e 1328), la Slovacchia per 100 (rispetto a 785). Solo Austria e Ungheria non avevano dato alcuna disponibilità, senza che ne fossero indicati i motivi. Da notizie di stampa si apprende che l’Austria, che riteneva di aver ricevuto dall’inizio del 2015 più domande di protezione internazionale di Grecia e Italia, avrebbe partecipato al meccanismo solo se i due Stati beneficiari avessero adempiuto ai loro obblighi di registrazione e raccolta delle impronte digitali e solo quando la pressione sui loro sistemi di asilo fosse superiore ai suoi (*Europe*, 21 luglio 2015, n. 11363, 2/37). Effettivamente, le impronte digitali in Grecia e Italia non erano raccolte come avrebbero dovuto, tanto che la Commissione europea inviò loro (e alla Croazia) una lettera di costituzione in mora per violazione del regolamento 603/2013 (c.d. regolamento Eurodac): Commissione europea, *Attuazione del sistema europeo comune di asilo: la Commissione porta avanti 8 procedimenti di infrazione*, Bruxelles, 10 dicembre 2015, IP/15/6276. La procedura contro Italia e Grecia fu chiusa l’anno successivo, dopo che la Commissione constatò che i due paesi rilevavano le impronte digitali di quasi tutte le persone giunte in modo irregolare: *La Commissione riferisce sui progressi compiuti nel quadro dell’agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 8 dicembre 2016, IP/16/4281

maggioranza qualificata⁴¹, con il voto contrario di Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Romania e Ungheria, e l'astensione della Finlandia. Da notare che l'Austria, che come l'Ungheria nella prima decisione aveva una quota pari a zero, votò a favore della seconda decisione. Singolare la posizione dell'Ungheria: nella proposta della Commissione, l'Ungheria figurava tra i beneficiari del meccanismo, perché anch'essa esposta ad un forte aumento di arrivi, anche più accentuato di quello cui erano confrontati Grecia e Italia⁴². Tale paese rifiutò di beneficiare del meccanismo⁴³, e la proposta fu conseguentemente modificata, sicché nell'atto finale le è assegnata una quota di beneficiari da ricollocare. L'Ungheria votò contro l'adozione dell'atto, pur rimanendo in minoranza, impugnò la decisione, pur perdendo il ricorso, e non la applicò mai: non solo non ricollocò un solo richiedente, ma neppure assunse impegni ai sensi dell'art. 5, par. 2, della decisione⁴⁴. La Polonia votò con la maggioranza al momento dell'adozione dell'atto, presentò un primo impegno nel dicembre 2015, che portò all'identificazione di un certo numero di richiedenti da ricollocare, ma con il cambiamento del governo, espressione di un opposto orientamento politico, cessò di applicare la decisione, sicché non solo non accolse i richiedenti identificati, ma non presentò ulteriori impegni *ex art. 5, par. 2*. Inoltre, intervenne nel giudizio di annullamento a sostegno delle ragioni di Slovacchia e Ungheria. La Repubblica ceca votò contro l'atto, non lo impugnò, né intervenne nel giudizio, assunse due impegni (febbraio e maggio 2016), che portarono all'identificazione di un certo numero di richiedenti da ricollocare, alcuni dei quali furono accettati e una parte dei quali fu effettivamente trasferita. Dopo il maggio 2016 non presentò alcun ulteriore impegno e con una risoluzione del 5 giugno 2017 decise di sospendere l'attuazione degli obblighi

⁴¹ Da notizie di stampa si apprende che la Presidenza lussemburghese cercò fino all'ultimo il consenso di tutti gli Stati, ma le mediazioni fallirono. Il sostegno che Francia e Germania diedero alle quote obbligatorie proposte dalla Commissione indussero all'adozione dell'atto anche se a maggioranza qualificata (*Europe*, 23 settembre 2015, n. 11394, 1/15).

⁴² Si v. la proposta della Commissione, COM/2015/451, p. 2. Nel mese di agosto 2015, in Ungheria gli arrivi furono poco meno del doppio di quelli in Italia e tra gennaio e luglio le domande di protezione internazionale furono 98 072, più del doppio dell'Italia.

⁴³ Una delle ragioni era il rifiuto di assoggettarsi agli obblighi di riforma del sistema di accoglienza e di rimpatrio, da adempiere sotto la supervisione della Commissione, che l'art. 8 di entrambe le decisioni pone come condizione per beneficiare del meccanismo: così Editorial Comments, *From Eurocrisis to Asylum and Migration Crisis: Some Legal and Institutional Considerations about the EU's Current Struggles*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 1443. Dalla stampa si apprende che l'Ungheria avrebbe invece voluto supporto di tipo finanziario o logistico: *Europe*, 12 settembre 2015, n. 11387.

⁴⁴ In Ungheria si tenne un referendum (2 ottobre 2016) per sondare l'opinione pubblica circa il gradimento del meccanismo di ricollocazione permanente. Non fu raggiunto il quorum ma il 95% dei votanti rifiutò il meccanismo. Tale avvenimento non è direttamente collegato al caso in esame, ma è rivelatore dell'atteggiamento del Governo ungherese nei confronti della politica dell'Unione.

derivanti dalle decisioni di ricollocazione. Diversa la condotta degli altri Stati che non avevano votato a favore dell'adozione della seconda decisione: la Romania e la Finlandia parteciparono al meccanismo, assumendo impegni e ricollocando i richiedenti, sin dall'inizio, seppure con un ben diverso grado di diligenza; la Slovacchia impugnò la seconda decisione di ricollocazione, e assunse impegni e ricollocò effettivamente un numero molto esiguo di richiedenti.

La validità della decisione di ricollocazione fu quindi confermata dalla Corte di giustizia, che respinse i numerosi motivi di annullamento presentati dai ricorrenti, affermando che l'art. 78, par. 3, TFUE era base giuridica adeguata per l'adozione della decisione, che non erano state commesse violazioni procedurali di natura sostanziale e che la disciplina era proporzionata all'obiettivo perseguito e non contrastava con la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951⁴⁵. Tra i tanti argomenti esaminati dalla Corte, mette conto riassumere quelli più strettamente interessanti per la comprensione dell'azione di infrazione.

Quanto alla base giuridica, la Corte affermò che l'art. 78, par. 3, consente l'adozione di qualunque misura che sia temporanea e serva al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, cioè a rispondere alla situazione di emergenza che ne ha giustificato l'adozione. Nel caso di specie, la decisione era adeguatamente circoscritta nel suo ambito di applicazione e non aveva né per oggetto né per effetto di sostituire o modificare in modo permanente disposizioni di atti legislativi (punto 78). La decisione poi era limitata nel tempo e la sua durata era adeguata, tenendo conto delle circostanze del caso di specie. Secondo i ricorrenti, poi, la decisione non individuava correttamente il nesso tra problema (pressioni sul sistema di asilo) e causa: la correzione della situazione di emergenza cui asseritamente la decisione voleva porre rimedio non derivava dall'afflusso improvviso, ma da carenze preesistenti del sistema di asilo dei paesi beneficiari. La Corte, invece, pur ammettendo l'esistenza di carenze, affermò che la magnitudine degli arrivi che erano aumentati in modo significativo e superiore alle previsioni nei due mesi precedenti l'adozione della decisione

⁴⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2017, nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631. Sulla pronuncia, si v. i commenti di F. CHERUBINI, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica di asilo dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 923 ss.; C. FASONE, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: gli effetti sui legislatori e sulle procedure (non) legislative dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 927 ss.; A. RIZZO, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 397 ss.; B. DE WITTE, E. TSOURDI, *Confrontation on relocation – The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1457 ss.; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, fasc. 2.

impugnata, resa palese dai dati che la Commissione aveva presentato a sostegno della decisione, provava lo stretto nesso tra l'afflusso improvviso e la situazione di emergenza, consistente nella pressione sui sistemi di asilo degli Stati beneficiari, come richiesto dal Trattato (punto 126). Anche se altri fattori contribuirono alla situazione, come le carenze dei sistemi nazionali, essi erano cause secondarie, perché l'afflusso improvviso era di portata tale da mettere in difficoltà anche un sistema meglio funzionante (punto 127).

Quanto agli asseriti vizi di forma, merita una breve considerazione l'argomento relativo alla mancanza di previo coinvolgimento del Consiglio europeo, non per l'ovvia risposta della Corte, secondo cui l'art. 78, par. 3, non lo richiede, ma per il valore che viene assegnato ad un dato della prassi, di cui il caso di specie è esempio. Le decisioni più significative e sensibili, anche se in base al Trattato devono essere adottate da altre istituzioni, passano dal Consiglio europeo, che ne facilita l'approvazione da parte del Consiglio per *consensus*, cioè senza voto espresso anche nel caso in cui sia previsto il voto a maggioranza qualificata. Così era stato anche per la prima delle decisioni di ricollocazione, adottata dopo l'approvazione del Consiglio europeo. La prassi di passare per il Consiglio europeo serve a smussare le asperità e rendere più facile l'adozione degli atti. Nel caso della decisione 2015/1523 il passaggio al Consiglio europeo non aveva risolto i contrasti tra gli Stati: aveva sì consentito al Consiglio di adottare l'atto, ma senza quote obbligatorie si trattava di una soluzione destinata a non sortire effetto concreto. Il mancato coinvolgimento del Consiglio europeo nell'iter di adozione della decisione 2015/1601 attiene alla sfera politica non a quella giuridica. Darvi peso denota una incomprensione (strumentale?) del funzionamento dell'Unione e della distinzione tra diritto e prassi che è sempre stata ribadita dalla Corte: la prassi delle istituzioni non può essere *contra legem*. Finché la prassi non è contestata, se serve a rendere più agevole il funzionamento del sistema, può essere tollerata. In caso di contestazione giudiziale, è la lettera del Trattato a dover prevalere.

Infine, quanto alla violazione del principio di proporzionalità, la Corte ricorda innanzitutto che esso richiede che gli atti siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non impongano obblighi eccedenti quanto necessario a quel fine. Il tipo di controllo che può essere esercitato è inversamente proporzionale alla discrezionalità attribuita alle istituzioni. Nel caso di specie, sussistono i presupposti per un controllo affievolito, volto a verificare l'assenza di manifesta inadeguatezza della misura rispetto all'obiettivo da perseguire. L'obiettivo del meccanismo di ricollocazione è prestare aiuto a Grecia e Italia che devono affrontare una situazione di emergenza dovuta ad un

afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi che hanno manifestamente bisogno di protezione, alleggerendo la pressione che grava sui loro regimi di asilo. La misura non appare inadatta a raggiungere questo obiettivo (punto 213), tanto più che al meccanismo di ricollocazione in senso stretto si affiancavano altre misure, previste sia dalla stessa decisione di ricollocazione (quali gli obblighi per gli Stati beneficiari di rafforzare in modo strutturale i loro sistemi di asilo e il sostegno finanziario per i paesi che partecipano al meccanismo), sia da altri atti dell'Unione adottati nel medesimo frangente, e tutte volte a prestare aiuto a Grecia e Italia. La circostanza che le ricollocazioni procedessero a rilento non è prova dell'inadeguatezza del meccanismo, posto che può essere spiegata in base ad altri fattori quali la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri, che non era prevedibile al momento dell'adozione dell'atto (punto 223).

Circa il carattere necessario della decisione, che comporta che le istituzioni non potevano adottare, nelle circostanze del caso in cui agirono, un atto che imponesse obblighi meno stringenti, la Corte ribadisce il carattere eccezionale nel quale ci si trovò ad agire e mette in luce che la decisione aveva carattere temporaneo, riguardava un numero limitato e predefinito di persone in evidente bisogno di protezione internazionale, richiedeva l'adempimento di una serie di obblighi specifici. Il carattere obbligatorio delle quote è messo espressamente sotto esame, soprattutto perché la precedente decisione prevedeva invece un sistema non vincolante. La Corte non segue l'argomento dei ricorrenti, anzi afferma che le circostanze hanno giustificato la valutazione del Consiglio circa la necessità di quote obbligatorie. Constando l'inefficacia della prima decisione, il tempo necessario per raggiungere un consenso tra gli Stati, l'urgenza di aiutare Grecia e Italia, ne deriva che la definizione di quote vincolanti consentiva di mettere in atto misure attuabili in tempi brevi e idonee a produrre effetti concreti per aiutare gli Stati beneficiari. La necessità di dare attuazione al principio di solidarietà, venendo in aiuto di Grecia e Italia con misure efficaci aveva avuto parte essenziale nel decidere le misure in questione. Per quanto il meccanismo di ricollocazione, per produrre effetti, richiedesse complesse misure di attuazione, nessuno degli altri strumenti a disposizione avrebbe potuto realizzare l'obiettivo in modo altrettanto adeguato. Misure di sostegno tecnico o finanziario, suggerite come valida alternativa dai ricorrenti, non era provato potessero realizzare lo stesso obiettivo della ricollocazione obbligatoria.

L'Ungheria adduce due motivi delicati, legati alla sua situazione: afferma che la decisione di ricollocare 120 mila persone non era necessaria, posto che di questi 54 mila erano le persone da ricollocare a partire dall'Ungheria, e che la decisione è sproporzionata nei suoi confronti, in quanto

sono imposti obblighi di accogliere dei ricollocandi a lei che doveva affrontare un afflusso ingente di arrivi, tale da spingere la Commissione a inserirla tra i paesi beneficiari del meccanismo. Sul primo profilo, la Corte constata come dalla motivazione della decisione emergesse che il numero di persone da ricollocare era stato definito in considerazione degli arrivi in Grecia e in Italia e il non aver assegnato la quota inizialmente prevista a beneficio dell'Ungheria permetteva di avere un margine per reagire a eventuali evoluzioni future. Sul secondo profilo, la Corte pone a giustificazione della decisione il principio di solidarietà, che richiede che tutti gli Stati membri intervengano a favore degli Stati bisognosi di aiuto. La decisione ciò non di meno consentiva di tener conto delle diverse situazioni degli Stati, in modo che l'impatto fosse proporzionato ad esse. Da un lato, prevedeva dei meccanismi di aggiustamento per sollevare quegli Stati che, pur non beneficiari del regime, si trovassero ad affrontare situazioni di emergenza tali da giustificare una deroga temporanea, nel contesto dei quali andava semmai inquadrata la posizione dall'Ungheria una volta che tale paese aveva rifiutato di beneficiare delle ricollocazioni. Dall'altro, la chiave di ripartizione era concepita in modo da assegnare agli Stati un numero di persone da ricollocare proporzionato al peso economico e alla pressione esercitata sul regime di asilo di ciascuno di essi.

4. La sentenza della Corte: il giudizio sulla ricevibilità

L'azione di infrazione in esame fu avviata dalla Commissione nella primavera del 2017. L'inadempimento contestato riguardava specificamente l'art. 5, par. 2, delle decisioni di ricollocazione⁴⁶, che fa obbligo agli Stati di ricollocazione di assumere almeno ogni tre mesi un impegno circa il numero di persone che sono in grado di ricollocare rapidamente. Tale impegno è l'antecedente logico e giuridico degli obblighi ulteriori: la procedura di ricollocazione può essere avviata solo dopo che lo Stato ha assunto questo impegno. La fase precontenziosa, che si articola intorno alla lettera di messa in mora e al parere motivato, con il duplice scopo di precisare l'oggetto del giudizio e consentire allo Stato di presentare le sue difese, si è svolta in un arco di tempo

⁴⁶ Va precisato che l'inadempimento contestato all'Ungheria riguarda la sola decisione 2015/1601, perché – come già detto nel testo – nessun obbligo di ricollocazione il paese aveva assunto in base alla precedente decisione 2015/1523, il cui art. 5, par. 2 era pertanto per essa non produttivo di effetti giuridici. Questo *escamotage* molto preoccupante non è stato di fatto contestato in alcuna sede.

piuttosto breve, cosicché il ricorso poté essere introdotto nel mese di dicembre del 2017. La sentenza è stata pronunciata il 2 aprile 2020.

L'esame della sentenza parte dai motivi di irricevibilità dei ricorsi, sollevati dagli Stati convenuti, che sono dalla Corte riuniti in quattro gruppi. In base al primo argomento, i ricorsi sarebbero privi di oggetto e in contrasto con l'obiettivo della procedura di infrazione: l'obiettivo di porre rimedio all'infrazione accertata attraverso l'adempimento dell'obbligo violato, nel caso di specie non potrebbe essere conseguito, perché le decisioni inadempite sono giunte a scadenza. La Corte rigetta l'argomento, con un lungo ragionamento. In primo luogo, ricorda che dare allo Stato l'opportunità di conformarsi ai suoi obblighi è uno degli scopi della procedura di infrazione. Tale procedura mira ad accertare l'infrazione, quale esisteva alla scadenza del termine impartito allo Stato nel parere motivato. La Commissione non può chiedere alla Corte altro che l'accertamento della violazione, cioè non può chiederle di ingiungere allo Stato di tenere un dato comportamento: se la Commissione chiede l'accertamento dell'infrazione, il ricorso è ricevibile. Durante la fase precontenziosa – ricorda la Corte – agli Stati convenuti è stata offerta l'occasione di porre termine alla violazione, quando gli obblighi il cui inadempimento era contestato erano in vigore, perché alla scadenza del termine impartito nel parere motivato le decisioni erano ancora produttive di effetti. Per rafforzare il ragionamento, la Corte svolge ulteriori considerazioni *a contrario*: se l'argomento dei convenuti dovesse essere accolto, gli Stati potrebbero liberarsi degli obblighi semplicemente non rispettandoli entro il termine di validità, traendo così un vantaggio dalla propria colpa (*sic*, punto 63); la funzione della Commissione come guardiana dei Trattati sarebbe privata di oggetto (punto 64); il carattere vincolante delle decisioni *ex art. 78*, par. 3, TFUE sarebbe compromesso, così come il rispetto dei valori sui quali l'Unione si fonda, tra i quali figura lo Stato di diritto (punto 65). Inoltre, l'accertamento dell'infrazione mantiene un interesse, anche nell'ipotesi in cui lo Stato non potesse porre termine alla violazione, perché potrebbe costituire la base della responsabilità dello Stato nei confronti di altri Stati, dell'Unione o dei singoli (punto 66)⁴⁷ e perché le cause sollevano importanti questioni di diritto dell'Unione (punto 70).

Non convince l'insistenza della Corte sulla circostanza che nel caso di specie alla scadenza del termine impartito nel parere motivato la decisione era ancora in vigore. Se ne ricava l'impressione che questa circostanza sia indispensabile al fine della ricevibilità dell'azione. Al contrario, secondo

⁴⁷ Sul punto si tornerà nel par. 6.

la giurisprudenza, essenziale è che l'inadempimento sussista in quella data⁴⁸. Non aver rispettato un obbligo non più in vigore è un'infrazione che persiste, beninteso se l'omissione censurata è avvenuta quando l'obbligo era in vigore per quello Stato. Del resto, se per il particolare contenuto della decisione in questione (assumere un impegno ogni tre mesi) era possibile un inadempimento in pendenza di vigenza della decisione, per altre decisioni la violazione si può constatare solo dopo la scadenza. Si ricadrebbe nell'ipotesi immaginata per assurdo dalla Corte secondo la quale lo Stato potrebbe facilmente aggirare i propri obblighi non rispettandoli e contando su una sorta di impunità derivante dal passare del tempo. L'elemento cruciale, dunque, è se lo Stato aveva l'obbligo di tenere una certa condotta nel momento in cui non l'ha tenuta (*tempus regit actum*).

Il secondo motivo di irricevibilità verte sulla violazione del principio della parità di trattamento, perché i tre Stati convenuti asserivano di non essere gli unici a non aver rispettato pienamente gli obblighi previsti dalle decisioni di ricollocazione. La Corte risponde con due ordini di considerazioni: sul piano astratto, si può ricavare dalla sua giurisprudenza costante che il margine di discrezionalità di cui gode la Commissione nel decidere se e quando avviare un procedimento di infrazione comporta che non è motivo di irricevibilità il fatto che la Commissione non abbia agito contro un altro Stato; sul piano concreto, nel caso di specie la posizione dei tre convenuti è diversa da quella degli altri Stati, perché essi sono gli unici ad essere rimasti inattivi (punto 81). Portando alle estreme conseguenze tale ragionamento, si può affermare che non è arbitraria la decisione della Commissione di agire contro uno Stato quando tutti gli Stati sono nella medesima condizione di inadempimento, e nel caso di specie gli Stati non sono tutti nella stessa posizione, perché solo i tre convenuti sono in una posizione più grave degli altri. L'argomento delle violazioni del principio di uguaglianza tra gli Stati⁴⁹ è stato invocato varie volte nel passato, ma mai con successo, sia come motivo di irricevibilità dell'azione, sia come motivo di giustificazione della violazione.

Il terzo motivo di irricevibilità riguarda la violazione dei diritti della difesa. In particolare, gli Stati convenuti contestano che i termini per rispondere alla lettera di messa in mora e al parere motivato, fossero più brevi di quelli di solito concessi agli Stati (quattro settimane invece dei consueti due mesi), senza che motivi di urgenza lo esigessero, nonché la mancanza di precisione

⁴⁸ Si tratta di principi consolidati. In generale, sulle condizioni di ricevibilità, si v. anche R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2^a ed., Giappichelli editore, Torino 2017, p. 260 ss.

⁴⁹ Sul tema, in generale, si v. L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 361 ss., spec. p. 387 ss.

nell'identificazione dell'inadempimento contestato, compromettendo così il loro diritto di approntare una adeguata difesa. La Corte ricorda che scopo della fase precontenziosa è offrire allo Stato la possibilità di conformarsi agli obblighi e far valere i motivi di difesa. I termini impartiti dalla Commissione devono essere ragionevoli. La ragionevolezza va valutata tenendo conto delle circostanze del caso. Termini molto brevi possono essere giustificati in casi particolari, se sussiste l'urgenza di porre rimedio all'infrazione o quando lo Stato membro interessato sia pienamente a conoscenza del punto di vista della Commissione (punto 92)⁵⁰. Nel caso di specie, entrambe le condizioni sono soddisfatte. I motivi di urgenza erano presenti, perché la Commissione voleva dare agli Stati convenuti un'ultima occasione di assumere impegni di ricollocazione prima della scadenza delle decisioni, e perché gli Stati ben sapevano quale fosse l'intenzione della Commissione, sia attraverso le relazioni periodiche⁵¹ sia per mezzo di contatti diretti. La Corte appare implicitamente avallare l'uso della minaccia dell'azione di infrazione come arma per spingere gli Stati all'adempimento. Se la minaccia deve essere efficace, bisogna che sia seguita dall'azione. Ne consegue che lo scopo dell'azione di infrazione, consistente nel cercare di ottenere che lo Stato adempia, cioè nel fare ogni sforzo per dare modo allo Stato di conformarsi ai suoi obblighi, anche se il risultato non è conseguito, è stato raggiunto nel caso in esame. *Ad abundantiam*, la Corte aggiunge che la durata dei termini impartiti non ha impedito agli Stati convenuti di sviluppare utilmente le loro difese. Quanto all'indeterminatezza dell'inadempimento contestato, la Corte non segue lo Stato, ritenendo al contrario che emergesse in modo inequivoco quale fosse la condotta censurata.

Il quarto motivo, sollevato dalla Repubblica Ceca, riguarda la mancanza di precisione o l'incoerenza dell'atto di ricorso, dovuto al fatto che non è specificata la data di inizio dell'infrazione

⁵⁰ Si tratta di giurisprudenza consolidata. Così un termine di 15 giorni per conformarsi al parere motivato è stato considerato eccessivamente breve e il ricorso dichiarato irricevibile con sentenza 2 febbraio 1988, in causa C-293/85, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.*, p. I-305, ma adeguato alle circostanze del caso con sentenza 28 ottobre 1999, in causa C-328/96, *Commissione c. Austria*, in *Racc.*, p. I-7479.

⁵¹ La peculiarità della procedura di monitoraggio posta in essere dalle decisioni ha consentito agli Stati di conoscere il punto di vista della Commissione sulla loro condotta in tempo pressoché reale. Infatti, la Commissione, che era tenuta a riferire al Consiglio ogni sei mesi, ha pubblicato una relazione con cadenza quasi mensile per dar conto dello stato di attuazione delle decisioni. L'intenzione di usare la procedura di infrazione contro gli Stati che non avevano ancora assunto impegni è stata formulata dalla Commissione nella *Dodicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM/2017/260, 16 maggio 2017. In realtà una certa ambiguità ha connotato la condotta della Commissione, come emerge dalle notizie della stampa di allora. Il Commissario all'immigrazione, Avramopoulos, prima ventilava la possibilità che una procedura fosse avviata in caso di persistente inadempimento (*Europe*, 3 marzo 2017, n. 11737, 3/36), in seguito affermava che un'azione di infrazione sarebbe stata controproducente (*Europe*, 13 aprile 2017, n. 11767, 2/23).

che le è contestata. La Corte riconosce che nella lettera di messa in mora e nel parere motivato è indicato il 13 agosto 2016 come data di inizio dell'infrazione, mentre nessuna data è specificata nell'atto di ricorso. Pur considerandola “deplorable” (punto 119; “riprovevole”, secondo l'Avvocato generale: par. 149), tale imprecisione non è tale da rendere il ricorso irricevibile, perché dall'insieme delle circostanze si comprende che l'inadempimento contestato consiste nel non aver più assunto impegni di ricollocazione dopo il 13 maggio 2016: poiché lo Stato avrebbe dovuto assumere un ulteriore impegno entro i tre mesi successivi, la data rilevante è chiaramente il 13 agosto.

5. La sentenza della Corte: il giudizio sul merito

In generale, in un'azione per infrazione, spetta alla Commissione provare che la condotta imputata allo Stato integra una violazione di un obbligo su di esso gravante. La prassi mostra che gli argomenti che lo Stato può addurre a sua difesa sono vari⁵², ma raramente hanno successo, a meno che non attengano alla forza maggiore, gli unici che hanno qualche possibilità di essere accolti.

Nel caso in esame, gli Stati convenuti non contestano l'inadempimento (punto 129). Sul piano giuridico, giustificano la loro condotta sostenendo che solo così essi hanno potuto tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza interna, in quanto il meccanismo di ricollocazione, per il modo in cui era congegnato e per il malfunzionamento di cui ha dato prova, non avrebbe altrimenti consentito loro di assicurarsi di non dover accogliere persone che fossero pericolose o potenziali terroristi.

In modo più specifico, Polonia e Ungheria sostengono che l'art. 72 TFUE, ai sensi del quale “Il presente titolo [titolo V della parte III del TFUE] non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna”, letto congiuntamente all'art. 4, par. 2 TUE⁵³, consentirebbe ad uno Stato di non

⁵² Per una rassegna di tali argomenti, si v. T. MATERNE, *La procédure en manquement* cit, p. 250 ss.

⁵³ “L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza interna. In particolare, la sicurezza interna resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”.

applicare un atto dell'Unione qualora applicandolo non fosse garantito pienamente il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (punto 137). Secondo loro, lo Stato dovrebbe limitarsi a dimostrare la plausibilità del rischio, che nel caso di specie deriverebbe dal fatto che la decisione potrebbe portare alla ricollocazione di persone pericolose, in mancanza di informazioni sufficienti e nell'impossibilità di svolgere colloqui individuali. Se tale interpretazione fosse accettata, lo Stato che invoca l'art. 72 si metterebbe *ipso facto* al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Lo Stato, per questa via, darebbe la prevalenza alle proprie esigenze interne e unilateralmente si libererebbe dell'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione. Nel caso di specie, gli Stati non contestano la validità dell'atto per contrasto con l'art. 72, bensì si appellano alla disposizione per giustificare l'inadempimento. Neppure in sede di annullamento era stato contestato il contrasto tra art. 72 e decisione⁵⁴; tuttavia, la Polonia aveva adottato un motivo di violazione del principio di proporzionalità, consistente nel fatto che il meccanismo non consentirebbe agli Stati di garantire l'esercizio effettivo delle responsabilità ad essi incombenti per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza nazionale, ai sensi dell'art. 72 TFUE. La Corte respinse l'argomento, affermando che dal preambolo della decisione si comprende che le esigenze di ordine pubblico e sicurezza nazionale devono e possono essere prese in considerazione durante tutto lo svolgimento delle operazioni di ricollocazione (punto 307), e che le disposizioni della decisione stessa consentono di rifiutare di accogliere un ricollocando se costituisce una minaccia (punto 308). Le difficoltà pratiche di applicazione non possono inficiare la validità dell'atto, ma vanno affrontate e risolte in uno spirito di cooperazione e reciproca fiducia (punto 309).

È aperta, in dottrina e in giurisprudenza, la questione se uno Stato possa invocare l'illegittimità di un atto per giustificare il proprio inadempimento⁵⁵. La questione, "intellettualmente

⁵⁴ Sentenza 6 settembre 2017, nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15 cit.

⁵⁵ Per l'ammissibilità di una difesa fondata sull'illegittimità dell'atto di portata generale del cui inadempimento è accusato lo Stato, fondata sia su elementi testuali, sia sulla sussistenza dell'interesse generale a tutela della legalità dell'azione dell'Unione e della protezione della parte contro l'applicabilità di atti illegittimi, si v. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2009, p. 169. In senso contrario, L. PRETE, B. SMULDERS, *The coming of age of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 45, in quanto gli Stati godono di legittimazione ad impugnare qualunque atto dell'Unione, sede nella quale i vizi dell'atto devono essere fatti valere. In posizione intermedia, si v. T. MATERNE, *La procédure en manquement* cit, p. 249, che ritiene che lo Stato possa invocare l'argomento dell'inesistenza dell'atto dovuta a vizi di gravità tale da poter essere accertata d'ufficio dalla Corte.

stimolante”⁵⁶, non è quindi rilevante nel caso. In questa sede sia sufficiente notare che solo la Repubblica ceca avrebbe eventualmente potuto invocarla, in quanto era rimasta estranea all’azione di annullamento della decisione 2015/1601.

Tornando al giudizio della Corte nell’azione di infrazione, la lettura unilateralistica degli impegni assunti con la partecipazione all’Unione europea, che l’argomento proposto dai convenuti sottende, è rigettata. In primo luogo, la Corte ricorda il carattere vincolante del diritto dell’Unione europea e la presunzione di legittimità degli atti, che ne beneficiano anche quando sono impugnati, fino alla sentenza di annullamento, salvo ne sia disposta la sospensione, su richiesta del ricorrente. La legittimità della decisione in questione è confermata dal rigetto dell’azione di annullamento⁵⁷. In secondo luogo, la Corte afferma che il Trattato prevede una serie di deroghe espresse che gli Stati possono invocare per far valere esigenze connesse alla tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza interna, tra le quali è compreso l’art. 72⁵⁸. Non si può invece ricavare dal Trattato una “riserva generale”, che ponga fuori del campo di applicazione del diritto UE i provvedimenti nazionali adottati per motivi di ordine pubblico o sicurezza interna. In terzo luogo, quando uno Stato invoca una deroga espressa, la sua azione va valutata alla luce dei presupposti che il Trattato prevede. L’azione dello Stato rimane dunque nell’ambito del diritto dell’Unione e non è sottratta al controllo esercitato dalle istituzioni. Le condizioni generali che lo Stato deve rispettare sono ricavate dal sistema, cioè dall’insieme delle disposizioni derogatorie previste dal diritto primario, e possono essere così riassunte: lo Stato che invoca l’art. 72 non può determinare unilateralmente, al di fuori di ogni controllo dell’Unione, la portata delle esigenze relative al mantenimento dell’ordine

⁵⁶ Così espressamente l’Avvocato generale (par. 180 delle conclusioni). Al par. 154 si legge però che nel caso di specie e in ragione del rigetto dell’azione di annullamento, le decisioni di ricollocazione devono “essere considerate incontestabilmente *intra vires* e valide”. Gli Stati convenuti avevano in un primo momento basato la loro difesa sull’invalidità delle decisioni, linea difensiva abbandonata dopo la sentenza della Corte che respinge i ricorsi di annullamento.

⁵⁷ La sentenza di rigetto dell’azione di annullamento è intervenuta dopo la scadenza del termine impartito nel parere motivato. Nessuna delle parti aveva chiesto la sospensione degli effetti della decisione impugnata in pendenza del giudizio.

⁵⁸ Le altre disposizioni richiamate sono gli articoli 36, 45, 52, 65, 346 e 347. Il linguaggio usato dalla Corte al punto 143 porta a ritenere che l’elenco sia esaustivo. I primi quattro articoli riguardano deroghe alla libera circolazione delle merci, dei lavoratori, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, alla libera circolazione dei capitali. L’art. 346 riguarda misure nazionali che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico. L’art. 347 pone in capo agli Stati un obbligo di consultazione per l’adozione in comune di misure che minimizzino i rischi per il mercato interno derivanti da provvedimenti che uno di essi adotti in caso di disordini interni o guerra o per adempiere a obblighi internazionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna, e deve provare la necessità di avvalersi della deroga per esercitare le proprie responsabilità⁵⁹.

In quarto luogo, la Corte richiama il contenuto della sentenza sul ricorso di annullamento, in cui ha affermato che la decisione impugnata non violava il principio di proporzionalità perché lasciava spazio alle esigenze di protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, pur circoscrivendone l'invocabilità. Ricapitolandone il contenuto, la Corte ricorda che la decisione consente agli Stati di rifiutare la ricollocazione di un particolare beneficiario per motivi di ordine pubblico e sicurezza interna, dopo un esame individuale e se il sospetto è corroborato da elementi concordanti, oggettivi e precisi. Lo Stato ha dunque un ampio margine di discrezionalità nella valutazione, che deve essere esercitato nei termini previsti dalla decisione. Nel sistema della decisione, dunque, l'art. 5, par. 2, è incondizionato, perché le esigenze di ordine pubblico e sicurezza interna vengono in rilievo e possono trovare spazio nelle fasi successive, quando le persone da ricollocare sono state individuate ed è possibile condurre un'analisi puntuale volta a verificare la minaccia che quella persona può rappresentare. La Corte, esaminato il meccanismo di ricollocazione, conclude che esso non priva lo Stato della possibilità di esercitare le sue responsabilità. Anzi, la decisione ha realizzato un equilibrio tra le esigenze degli Stati riceventi e le esigenze degli Stati beneficiari: i secondi, a favore dei quali il meccanismo di ricollocazione è stato istituito, necessitano di un aiuto da parte degli altri Stati per decongestionare le loro strutture sovraccariche; i primi sono rassicurati circa la possibilità di garantire ordine pubblico e sicurezza interna. Pur non in modo esplicito, solidarietà agli Stati più esposti e ordine pubblico negli altri Stati sono messi in relazione, come principi mutualmente compatibili e temperabili: a differenza di quanto sembrano sostenere gli Stati convenuti, è possibile, e la decisione ne è prova, essere solidali e al contempo garantire l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

⁵⁹ A sostegno di questa lettura, la Corte richiama quanto statuito in relazione agli art. 346 e 347 TFUE, pur senza condurre una comparazione tra tali norme e l'art. 72. Il ragionamento implicito è che essendo *species* dello stesso *genus*, quanto vale per le une vale per l'altra. L'art. 346 (o le disposizioni corrispondenti delle precedenti versioni del Trattato), erano state invocate – invano – da alcuni Stati per non applicare norme dell'Unione, in particolare in una serie di controversie relative all'esenzione delle importazioni di armi da paesi terzi da IVA (sentenza del 16 settembre 1999, in causa C-414/97, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.*, p. I-5585 ss.) o da dazi doganali (sentenze 15 dicembre 2009, nelle cause C-284/05, *Commissione c. Finlandia*, C-294/05, *Commissione c. Svezia*, C-409/05, *Commissione c. Grecia*, C-461/05, *Commissione c. Danimarca*, C-239/06, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, rispettivamente p. 11705 ss., 11777 ss., 11859 ss., 11887 ss., 11913 ss., e 4 marzo 2010, in causa C-38/06, *Commissione c. Portogallo*, in *Racc.*, p. 1569 ss.) tutte concluse con l'accertamento dell'infrazione.

La Corte sembra dunque ritenere che la decisione disciplini esaustivamente il modo in cui gli Stati possono tutelare le proprie prerogative, senza lasciare loro ulteriore spazio di azione. In questo senso, si può vedere una linea di continuità rispetto al rapporto tra esigenze imperative come motivo di deroga alle quattro libertà e armonizzazione delle legislazioni nazionali: laddove l'Unione abbia uniformato le condizioni per la tutela dell'esigenza imperativa, allo Stato non residua più margine per invocare i motivi di deroga previsti dal Trattato⁶⁰.

La Corte poi passa ad esaminare la fase dell'attuazione, e riconosce che sono sorte alcune difficoltà di carattere pratico, proprio in relazione alle esigenze di ordine pubblico e sicurezza interna che alcuni Stati volevano fossero più ampiamente tutelate, dovute al carattere inedito e complesso del meccanismo di ricollocazione, che richiede impegno e collaborazione tra tutte le parti per poter funzionare in modo adeguato. Le difficoltà devono essere affrontate e risolte – e sono state affrontate e risolte, come emerge dalle relazioni periodiche della Commissione – in uno spirito di cooperazione e di reciproca fiducia tra le autorità degli Stati beneficiari e quelle degli altri Stati (punto 164).

La lettura congiunta dell'art. 72 TFUE e dell'art. 4, par. 2 TUE non porta ad una diversa conclusione (punto 170). In questo passaggio, la Corte appare piuttosto sbrigativa e non ritiene di chiarire quale sia il legame tra le due disposizioni. Rimane però interessante sottolineare che la Corte non ha annoverato l'art. 4, par. 2, TUE (a differenza dell'art. 72 TFUE) tra le disposizioni che consentono agli Stati di derogare al diritto dell'Unione.

Il secondo argomento degli Stati convenuti fa leva sul malfunzionamento del meccanismo di ricollocazione, che ne rivela i difetti di concezione, come giustificazione dell'inadempimento: in un tale contesto, l'assunzione di impegni "sarebbe stato solo un esercizio puramente formale", nelle parole della Repubblica ceca. La Corte nota che questo argomento non è collegato ad alcuna disposizione del Trattato, né è altrimenti fornito di una qualche base teorica, e lo liquida con facilità⁶¹ e facendo appello ai basilari principi posti a fondamento della partecipazione all'Unione: l'obiettivo solidaristico che permea le decisioni di ricollocazione e il loro carattere obbligatorio

⁶⁰ Si v. *ex multis* sentenza dell'11 luglio 2000, in causa C-473/98, *Toolex Alpha*, in *Racc.*, p. I-5681 ss., punto 25. Se l'armonizzazione è parziale, è l'atto dell'Unione stesso che specifica i casi in cui gli Stati possono adottare o mantenere misure più restrittive. Spetta alla Corte valutare se quelle misure rispettano il Trattato. Si v. T.M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno*, Cacucci editore, 2018, p. 52 ss.

⁶¹ È interessante notare che la Corte non cita alcun precedente, quasi che l'ovvietà delle statuizioni non richiedesse neppure una sommaria ricerca giurisprudenziale.

sarebbero pregiudicati se uno Stato potesse basarsi sulla sua valutazione dell'incidenza del cattivo funzionamento del sistema sul mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, senza invocare una delle deroghe previste dal Trattato, per sottarsi all'obbligo di applicarle (punto 180). Problemi nel funzionamento del meccanismo, soprattutto in una prima fase, ci sono stati, la Corte lo ammette, e forse erano inevitabili, dato il carattere inedito del meccanismo e la portata degli sforzi richiesti. Ma tali problemi dovevano essere affrontati uno per uno e risolti "in uno spirito di cooperazione e di fiducia reciproca tra le autorità" degli Stati coinvolti. Così è stato per i problemi incontrati da altri Stati e proprio collegati a motivi di ordine pubblico e il meccanismo è stato corretto nella sua applicazione pratica per meglio tenere in conto tali esigenze⁶².

6. Il possibile seguito della sentenza

Ai sensi dell'art. 260 TFUE, lo Stato membro dichiarato inadempiente "è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta". Le tipiche misure di esecuzione, consistenti nell'adempimento dell'obbligo violato e nella disapplicazione dei provvedimenti interni in contrasto con i Trattati, mal si adattano al caso in esame. L'obbligo inadempito, infatti, non sussiste più, perché la decisione che lo prevedeva è giunta a scadenza. L'inadempimento consisteva in un *non facere* e non si è quindi concretizzato in un atto interno che possa essere abrogato o non applicato. Sembra pertanto improbabile che possa essere avviato un procedimento di doppia condanna *ex art. 260, par. 2*, che presuppone il mancato adempimento agli obblighi di esecuzione della sentenza⁶³ e non ha valore sanzionatorio dell'inadempimento accertato dalla Corte. Quella della Corte nel caso in commento è dunque una sentenza di mero accertamento della violazione di un obbligo che ha cessato di produrre effetti.

⁶² In particolare, sono stati introdotti dei colloqui personali tra le autorità dello Stato di ricollocazione e il ricollocando, come mezzo per assicurare gli Stati e a integrazione della procedura dettata dalle decisioni di ricollocazione.

⁶³ Sulle sanzioni che possono essere comminate allo Stato *ex art. 260, par. 2, TFUE*, si v. C. AMALFITANO, *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2012; B. JACK, *Article 260(2) TFEU: an effective judicial procedure for the enforcement of judgements?*, in *European Law Journal*, 2013, p. 404 ss.; P. MORI, *Profili problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia di condanna degli Stati membri ex art. 260 TFUE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 427 ss.

Una sentenza che accerta l'inadempimento può avere anche un'ulteriore funzione, ricordata dalla Corte nel punto 66 della sentenza in commento: quello di costituire la base della responsabilità dello Stato nei confronti di altri Stati, dell'Unione o dei singoli. In concreto, però, è difficile immaginare come questa responsabilità possa essere fatta valere. I singoli potrebbero esperire un'azione per risarcimento dei danni, ma dovrebbero dimostrare che la violazione dello Stato ha leso un diritto a loro conferito dal diritto dell'Unione cagionando un danno⁶⁴. La disposizione inadempita non attribuisce però alcun diritto ai singoli: all'obbligo di presentare impegni di ricollocazione non corrisponde alcun diritto per i singoli. Quanto alla responsabilità degli Stati inadempienti verso altri Stati membri o verso l'Unione, manca nei Trattati un rimedio per farla valere⁶⁵. Il punto 66 della sentenza sembra allora una mera ripetizione di formule giurisprudenziali consolidate, senza che ne derivino necessariamente conseguenze per il caso di specie.

7. Osservazioni sulla sentenza della Corte e sulla procedura di infrazione

Il portato più significativo della pronuncia sta nel chiarimento della funzione dell'art. 72 TFUE, come disposizione che consente una deroga circoscritta e non generale ad uno specifico obbligo dell'Unione, interpretazione già confermata in un caso successivo⁶⁶. Forse addirittura più interessante è l'implicito contributo alla costruzione della disposizione come limite per il legislatore dell'Unione, non tanto nel senso che non può regolare le questioni che attengono all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, quanto piuttosto nel senso che deve prendere in considerazione tali esigenze degli Stati e incorporarle nel contenuto degli atti di diritto derivato. L'Avvocato generale Sharpston è più esplicita e afferma che la disposizione si rivolge al legislatore dell'Unione

⁶⁴ Sulle condizioni per far valere la responsabilità extracontrattuale dello Stato, si v. da ultimo K. HAVU, *Full, adequate and commensurate compensation for damages under EU law?: A challenge for national courts?*, in *European Law Review*, 2018, p. 24 ss.

⁶⁵ Non è questa la sede per valutare se, stante la lacuna nei Trattati appena evidenziata, ci sia spazio per l'applicazione delle regole di diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati.

⁶⁶ Nella sentenza del 2 luglio 2020, in causa C-18/19, *WM*, ECLI:EU:C:2020:511, la Corte riprende il principio espresso nella pronuncia in commento, secondo il quale il mero richiamo all'art. 72 e alle responsabilità di mantenere l'ordine pubblico e salvaguardare la sicurezza interna non può conferire allo Stato il potere di derogare ad un provvedimento in materia di politica di immigrazione (punto 29). In questo caso, l'argomento era stato avanzato dalla Svezia, a sostegno della normativa tedesca rilevante nel giudizio nazionale, dove si discuteva della sua compatibilità alla direttiva 2008/115 (la c.d. direttiva rimpatri).

(par. 202 delle sue conclusioni) e se il legislatore non tenesse conto delle esigenze degli Stati, l'atto conseguente potrebbe essere impugnato per annullamento⁶⁷.

La pronuncia offre però l'occasione di svolgere alcune considerazioni di portata più generale sull'azione di infrazione. Se la Commissione non avesse adito la Corte, difficilmente la condotta degli Stati convenuti sarebbe potuta arrivare di fronte ad un giudice o al giudice dell'Unione: improbabile un'azione di infrazione promossa da un altro Stato membro *ex art. 259 TFUE*⁶⁸, ardua da costruire, soprattutto per ragioni attinenti alla legittimazione processuale, un'azione di fronte al giudice nazionale⁶⁹.

La Commissione ha agito per far constatare un inadempimento puntuale, specifico e tecnico, a una decisione la cui attuazione, come ricordato, era soggetta ad uno stringente – e inconsueto – monitoraggio. La Commissione non ha invece invocato la violazione del principio di solidarietà (art. 80 TFUE)⁷⁰, né del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE)⁷¹ come motivi di inadempimento⁷², ma avrebbe ben potuto farlo con qualche prospettiva di successo e la sentenza avrebbe avuto un respiro ben maggiore. In particolare, elementi per sostenere la sussistenza di una

⁶⁷ Riporta l'Avvocato generale che la Commissione ha sostenuto che un atto dell'Unione che non tenesse conto dell'art. 72 potrebbe essere impugnato: par. 186 delle conclusioni.

⁶⁸ Improbabile perché pochissimo usata nella prassi. I principali candidati ad agire sarebbero stati Grecia e Italia, a favore dei quali il meccanismo di ricollocazione era stato istituito. Albanesi riporta che le Camere italiane avevano chiesto al "Governo a farsi portavoce in sede di Consiglio europeo dell'esigenza di dare attuazione agli impegni assunti dagli Stati membri in materia di ricollocazione" (E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 241). Se avessero promosso l'azione, Grecia e Italia avrebbero potuto contare sul fatto che l'eventuale loro inadempimento alle decisioni di ricollocazione non avrebbe potuto essere motivo di irricevibilità del ricorso.

⁶⁹ È noto che un mezzo indiretto per far valere un inadempimento statale è affidato ai singoli, che azionando un diritto di derivazione europea, chiedono al giudice nazionale di giudicare la condotta dello Stato alla luce dei suoi obblighi. Nel caso di specie, però, la decisione non attribuiva diritti ai singoli che avrebbero potuto portare il giudice a valutare la condotta dei tre Stati convenuti. Maggiori margini sussistono negli ordinamenti che attribuiscono legittimazione attiva alle ONG per la tutela di interessi generali, come è il caso della Spagna, dove effettivamente il Tribunale Supremo è stato adito con riguardo al meccanismo di ricollocazione. Sulla pronuncia, si v. D. MOYA, A. ROMANO, *La sentenza del Tribunal Supremo spagnolo sulla mancata attuazione della ricollocazione: lezioni dalla Spagna?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, fasc. 1. Anche nei Paesi Bassi una ONG ha agito in giudizio per chiedere che fosse ingiunto alle autorità competenti di accelerare l'attuazione della procedura di ricollocazione, azione giudicata ricevibile, ma respinta in quanto le disposizioni invocate, gli art. 4 e 5, par. 3, delle decisioni, erano prive di effetto diretto (G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri* cit., p. 111 ss.).

⁷⁰ In generale, sulle condizioni alle quali uno Stato potrebbe essere considerato responsabile di una violazione del principio di solidarietà, si v. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri* cit., p. 105 ss.

⁷¹ Per un'analisi delle procedure di infrazione aventi ad oggetto la violazione del principio di leale cooperazione, si v. L. PRETE, *Infringement Proceedings* cit., p. 76 ss.

⁷² Colpisce che la Commissione non abbia invocato la violazione di alcuna disposizione del Trattato. In altre azioni per infrazione aventi per oggetto la violazione di una decisione, la Commissione ha censurato anche la violazione dell'art. 4, par. 3, TUE e dell'art. 288 TFUE, sul valore vincolante degli atti dell'Unione. Si v., per esempio, la sentenza della Corte del 18 luglio 2013, in causa C-520/11, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2013:483.

violazione del principio di leale cooperazione si possono ricavare implicitamente dalla pronuncia: non aver cercato una soluzione alle difficoltà pratiche, che l'attuazione del meccanismo di ricollocazione poneva, con le autorità degli Stati beneficiari e con la Commissione, e non aver chiesto l'esonero totale o parziale dagli obblighi secondo le procedure previste dalla decisione stessa. La giurisprudenza, anche risalente, consente di affermare che laddove vi sia uno specifico meccanismo per far valere difficoltà applicative, questo deve essere esperito e lo Stato non può unilateralmente sottrarsi⁷³. Se però la Commissione avesse invocato la violazione dei principi di solidarietà e leale cooperazione, l'accusa di parzialità sarebbe stata più difficile da respingere. Seppure non giuridicamente fondata, l'accusa avrebbe avuto una certa consistenza sul piano politico, data la condotta degli altri Stati. Infatti, il grado di attuazione della decisione da parte della maggioranza degli Stati membri lascia alquanto a desiderare. Nella relazione speciale della Corte dei Conti, si legge che nel periodo 2015-2018 sono stati ricollocati 34.705 richiedenti⁷⁴. Irlanda e Malta hanno accolto un numero di persone superiore a quello assegnato loro, il Lussemburgo e la Finlandia hanno pressoché esaurito la loro quota, ma il valore medio di attuazione per Stato si attesta sul 32,2% delle quote. Sotto quel valore si trovano (in ordine decrescente) Francia, Romania, Spagna, Croazia, Bulgaria, Austria e Slovacchia, oltre a Polonia e Ungheria. Secondo i dati che si possono leggere nella *Quindicesima (e ultima) relazione sulla ricollocazione*, adottata pochi giorni prima della scadenza del periodo di validità delle decisioni⁷⁵, la Romania (che aveva votato contro l'adozione della seconda decisione sulle ricollocazioni, ma l'aveva attuata fin dall'inizio), aveva assunto impegni per 1.952 ricollocazioni pur avendo effettivamente ricollocato 727 persone; la Slovacchia (che aveva votato contro l'adozione della seconda decisione e l'aveva impugnata) alla fine aveva assunto impegni per 60 posti e effettivamente ricollocato 16 persone (tutte dalla Grecia). L'Austria, poi, che aveva dato disponibilità pari a zero nella prima decisione e che aveva votato a

⁷³ Si v. già la sentenza del 19 dicembre 1961, in causa 7/61, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p. 621 ss., e, per un approfondimento, L. PRETE, B. SMULDERS, *The coming of age of infringement proceedings* cit. p. 43 ss.

⁷⁴ Corte dei Conti, *Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati*, Relazione speciale 24/2019, disponibile sul sito internet della Corte (eca.europa.eu). In particolare, sono stati effettivamente ricollocati l'80% dei richiedenti registrati per la ricollocazione in Grecia e l'89% di quelli registrati in Italia. Il punto, però, è che corrispondevano al 22% di coloro che nello stesso periodo avevano richiesto protezione internazionale in Grecia e al 4% di coloro che nello stesso periodo avevano chiesto protezione in Italia. Ne conclude la Corte dei Conti che il meccanismo non è riuscito ad alleviare le pressioni sui sistemi di Grecia e Italia, fallendo l'obiettivo per il quale era stato istituito.

⁷⁵ Commissione europea, *Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM/2017/465 del 6 settembre 2017.

favore dell'adozione della seconda decisione, aveva assunto impegni per 50 richiedenti provenienti dall'Italia (e zero richiedenti provenienti dalla Grecia) solo dopo la *Dodicesima relazione sulla ricollocazione* (in cui la Commissione ha minacciato l'avvio di un'azione di infrazione nei confronti degli Stati che persistessero a non attuare le decisioni) e ne aveva effettivamente ricollocati 15, nell'estate del 2017, nel tempo intercorso tra la *Quattordicesima* e la *Quindicesima relazione*. L'Austria aveva chiesto (e ottenuto) una sospensione temporanea dal marzo 2016 al marzo 2017 del 30% della sua quota, secondo la procedura prevista dalla decisione 2015/1601⁷⁶. Nel quadro così succintamente esposto, è un eufemismo affermare che tutti gli altri Stati membri hanno mostrato di agire in uno spirito di leale cooperazione e mutuo supporto⁷⁷. Anzi, l'impressione è che un impegno formale o la ricollocazione di qualche decina di richiedenti sarebbero stati sufficienti a evitare l'avvio della procedura di infrazione.

I tre Stati convenuti sono stati gli unici a tenere un comportamento apertamente ostile e a non prendere neppure un impegno simbolico e di facciata, nonostante i reiterati inviti e le minacce della Commissione. L'inadempimento è stato dunque accertato, ma anche se i tre Stati avessero tenuto un atteggiamento paragonabile a quello medio degli altri Stati, il numero delle ricollocazioni non sarebbero aumentato in modo significativo⁷⁸. Tale conclusione non toglie al meccanismo in esame il carattere inedito e generoso, benché ampiamente imperfetto nella concezione, prima ancora che nell'attuazione. La vicenda può insegnare a concepire meglio soluzioni per dare forma alla solidarietà a favore degli Stati esposti a oneri eccezionali e a diffidare dell'introduzione del voto a maggioranza qualificata come panacea per dare all'Unione maggiori capacità decisionali.

⁷⁶ Decisione di esecuzione del Consiglio 2016/408, del 10 marzo 2016, in GUUE, L 74 del 19 marzo 2016, p. 36 ss. Le decisioni di ricollocazione prevedevano inoltre che uno Stato potesse essere esonerato dagli obblighi se si fosse trovato in una situazione di emergenza tale da mettere a dura prova il suo sistema nazionale. Ne beneficiò la Svezia, i cui obblighi furono sospesi nel giugno 2016 per un anno: Decisione del Consiglio 2016/946 del 9 giugno 2016, in GUUE, L 157 del 15 giugno 2016, p. 23 ss. Dalla stampa si apprende che il paese aveva cercato di ottenere una ulteriore proroga: *Europe*, 30 marzo 2017, n. 11757, 27/33; 4 aprile 2017, n. 11760, 32/35.

⁷⁷ Per alcune considerazioni sulla condotta degli Stati nella vicenda, si v. A.I. POTTAKIS, *'Soft' Approaches to 'Harsh' Realities: The EU Failings at Crisis Management*, in *European Public Law*, 2019, p. 1 ss.

⁷⁸ Se, come detto *supra*, gli Stati hanno in media ricollocato il 32% della quota loro assegnata, considerando la sarebbero state ricollocate 1990 persone in Polonia, 417 in Ungheria e 866 in Repubblica Ceca.