



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 4/2017

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA AFFERMA LA VALIDITÀ GIURIDICA DEL MECCANISMO PROVVISORIO DI RICOLLOCAZIONE OBBLIGATORIA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE. A QUANDO LA VOLONTÀ POLITICA DI ALCUNI STATI MEMBRI UE DI OTTEMPERARVI?

[Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio \(Cause riunite C-643/15 e C-647/15\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 6 settembre 2017 \(ECLI:EU:C:2017:631\)](#)

Ricorso di annullamento – Decisione (UE) 2015/1601 – Misure temporanee in materia di protezione internazionale a beneficio della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana – Situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel territorio di alcuni Stati membri – Ricollocazione di tali cittadini nel territorio degli altri Stati membri – Quote di ricollocazione – Articolo 78, paragrafo 3, TFUE – Base giuridica – Presupposti di applicazione – Nozione di “atto legislativo” – Articolo 289, paragrafo 3, TFUE – Carattere obbligatorio per il Consiglio dell’Unione europea di conclusioni adottate dal Consiglio europeo – Articolo 15, paragrafo 1, TUE e articolo 68 TFUE – Forme sostanziali – Modificazione della proposta della Commissione europea – Requisiti di una nuova consultazione del Parlamento europeo e di un voto unanime in seno al Consiglio dell’Unione europea – Articolo 293 TFUE – Principi di certezza del diritto e di proporzionalità.

I ricorsi sono respinti.

La Repubblica slovacca e l’Ungheria sono condannate a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dal Consiglio dell’Unione europea.

Il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Polonia, il Regno di Svezia, nonché la Commissione europea, sopporteranno ciascuno le proprie spese.

La sentenza in oggetto origina da due ricorsi *ex* articolo 263 TFUE, riuniti ai fini della trattazione, presentati dalla Repubblica slovacca e dall’Ungheria dinanzi alla Corte di giustizia per verificare la legittimità del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale previsto dalla [decisione n. 2015/1601](#),

adottata dal Consiglio il 22 settembre 2015. La trattazione di tale causa ha dato l'opportunità al giudice UE di chiarire alcuni punti importanti concernenti l'applicazione e l'operatività di specifici aspetti del sistema Dublino. La decisione oggetto del procedimento in questione è stata adottata sul fondamento, per la prima volta, dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, il quale dispone che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, possa adottare delle misure temporanee a beneficio di uno o più Stati membri UE, qualora questi ultimi debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Stati terzi.

I motivi di ricorso adottati dai due Stati ricorrenti hanno riguardato diversi aspetti legati alla base giuridica, ad alcune irregolarità procedurali, quindi presunte violazioni delle forme sostanziali, nonché al merito della decisione 2015/1601. In primo luogo, per quanto concerne la presunta erronea base giuridica della decisione *de qua*, la Corte di giustizia ha respinto l'istanza dei ricorrenti riguardante l'impossibilità di poter derogare al [regolamento 604/2013](#) (Dublino III), adottato con procedura legislativa ordinaria, mediante un atto adottato con procedura non legislativa, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, come nel caso della decisione 2015/1601. I ricorrenti, infatti, ritenevano che un tale atto di deroga avrebbe dovuto essere adottato mediante la procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 2, lett. e), TFUE. Nel respingere tale motivo di ricorso, la Corte di giustizia ha ribadito, preliminarmente, che la procedura legislativa si può applicare solo se una disposizione dei trattati faccia espresso riferimento ad essa; di conseguenza, l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, base giuridica della decisione impugnata, non contenendo alcun riferimento ad eventuali procedure legislative, non contemplerebbe l'adozione di alcun un atto legislativo. Secondo la Corte di giustizia, un simile approccio, che essa stessa definisce sistematico, garantisce la certezza del diritto necessaria nell'ambito delle procedure di adozione degli atti UE. Ragion per cui, un atto giuridico può essere qualificato come atto legislativo dell'UE solo se fondato su una disposizione dei Trattati che fa espresso riferimento alla procedura legislativa ordinaria o speciale (punto 62 della sentenza). Conseguentemente, misure adottate sul fondamento dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, come la decisione impugnata, devono essere qualificate come atti non legislativi, in quanto non adottate mediante una delle due suddette procedure legislative.

Allo stesso tempo, la Corte di giustizia ha affermato che l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, consente alle istituzioni UE di adottare tutte le misure temporanee necessarie a rispondere in modo effettivo e rapido ad una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di migranti. Proprio le caratteristiche e gli obiettivi testé citati delle misure in questione permetterebbero loro di derogare anche ad atti legislativi, purché esse siano circoscritte riguardo al loro ambito di applicazione sostanziale e temporale, e non abbiano per oggetto o per effetto quello di sostituire o modificare in modo permanente l'atto legislativo in questione (punto 78 della sentenza). A questo riguardo, secondo la Corte, un'interpretazione eccessivamente restrittiva della nozione di «misure temporanee» ridurrebbe in modo significativo l'effetto utile della norma contenuta nell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE. Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, invece, la nozione in questione dovrebbe avere una portata sufficientemente estesa per permettere alle istituzioni UE di adottare tutte le misure temporanee necessarie a rispondere in modo effettivo e rapido ad una situazione di emergenza, riservando a tal uopo al Consiglio un margine di discrezionalità per stabilire il periodo di applicazione delle misure in questione in funzione delle circostanze del singolo caso di specie e delle particolari specificità della situazione di emergenza. Pertanto, secondo il giudice UE, il Consiglio, nell'adottare la decisione

impugnata, non avrebbe manifestamente ecceduto il suo potere discrezionale, visto che un periodo di 24 mesi risulterebbe ragionevole per garantire che le misure previste abbiano un impatto reale ai fini del sostegno ad Italia e Grecia (punto 96 della sentenza). È interessante evidenziare, a questo proposito, anche per i possibili utilizzi futuri, la chiara distinzione nell'identificazione degli obiettivi e dei presupposti di applicazione, operata dal giudice dell'Unione, tra le due basi giuridiche contenute rispettivamente all'articolo 78, paragrafo 3, TFUE e all'articolo 78, paragrafo 2, TFUE. Nel primo caso, infatti, si tratta di «misure temporanee a carattere non legislativo intese a rispondere a breve termine ad una determinata situazione di emergenza che gli Stati membri si trovino a dover affrontare»; nel secondo caso, invece, si tratta di «atti a carattere legislativo che mirano a disciplinare, per un periodo indeterminato e in modo generale, un problema strutturale che si pone nel quadro della politica comune dell'Unione in materia di asilo» (punto 73 della sentenza).

In secondo luogo, per quanto riguarda i vizi procedurali e quindi le presunte violazioni delle forme sostanziali commesse dal Consiglio, anche in questo caso, la Corte di giustizia ha respinto in toto i motivi di ricorso adottati dai ricorrenti. In particolare, però, il giudice UE si è soffermato maggiormente su alcune presunte violazioni, quale il mancato rispetto da parte del Consiglio dell'obbligo di consultazione del Parlamento europeo, previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE. La presunta violazione di tale obbligo avrebbe riguardato due profili differenti: da una parte, la presunta mancata nuova consultazione del Parlamento europeo susseguente all'introduzione da parte del Consiglio di modifiche sostanziali al progetto di decisione, consistenti nell'eliminazione dell'Ungheria dagli Stati beneficiari delle misure di ricollocazione. Dall'altra, la presunta mancata nuova consultazione del Parlamento europeo da parte del Consiglio dopo che quest'ultimo aveva apportato delle altre modifiche al testo della proposta, sebbene in questo caso le stesse non incidessero sulla sostanza dell'atto da adottare. Com'è noto, e secondo una giurisprudenza ormai consolidata della stessa Corte di giustizia, il profilo che presenta maggiore interesse è senz'altro il primo; infatti, l'esigenza di una nuova consultazione del Parlamento europeo si avrebbe ogni qualvolta il testo infine adottato, nel suo insieme, si discostasse nella sua sostanza da quello sul quale il Parlamento europeo fosse già stato consultato. In tale occasione, bisogna ammettere non senza qualche perplessità, che la Corte di giustizia, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di una nuova consultazione, si è ritenuta soddisfatta dalla mera informazione sulle modifiche resa dalla presidenza del Consiglio, in occasione della sessione plenaria straordinaria del Parlamento europeo, il giorno precedente l'adozione della risoluzione legislativa con cui lo stesso Parlamento europeo esprimeva il suo sostegno alla proposta. In buona sostanza, quindi, la Corte ha ritenuto che il Parlamento europeo avesse necessariamente dovuto tener conto di tale modifica fondamentale nella sua risoluzione, anche se di un solo giorno successiva rispetto alla comunicazione della modifica del testo. Per quanto concerne il secondo profilo, ossia quello concernente l'introduzione di modifiche non sostanziali alla proposta, il giudice UE ha abbastanza semplicemente concluso che la presidenza del Consiglio aveva pienamente informato il Parlamento europeo delle modifiche alla proposta nell'ambito di contatti informali; sempre che, è sembrata voler far intendere la Corte, si possa configurare un obbligo di una nuova consultazione in caso di modifiche non sostanziali al testo di una proposta normativa.

Un altro presunto vizio procedurale sollevato dai ricorrenti ha riguardato la mancata delibera all'unanimità del Consiglio, in contrasto con l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, che prevede la necessità del voto unanime per adottare un atto dopo aver emendato la proposta della Commissione. La Corte di giustizia respinge anche tale motivo di ricorso affermando

che il voto unanime del Consiglio non si imponeva nella circostanza di specie, visto che la Commissione aveva proceduto essa stessa a modificare la propria proposta durante la procedura di adozione della decisione impugnata. Infatti, secondo il giudice UE, il potere della Commissione di modificare la propria proposta, ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, è esercitabile in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione (punto 177 della sentenza). Inoltre, la stessa Corte, facendo riferimento ad una sua consolidata giurisprudenza ([sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania c. Consiglio, ECLI:EU:C:1994:367](#), punto 36), ha affermato che le proposte modificate della Commissione non devono necessariamente assumere una forma scritta, favorendo così una certa flessibilità nel processo di adozione degli atti UE (punto 179 della sentenza). Come è facilmente apprezzabile, nelle circostanze di specie, sembra essersi verificata proprio tale ultima ipotesi; infatti, secondo la Corte, come peraltro sostenuto dalla stessa Commissione, intervenuta nella causa, quest'ultima avrebbe modificato la propria proposta iniziale approvando le modifiche apportate al testo in occasione delle diverse riunioni del Consiglio, cui la stessa Commissione ha presenziato attraverso la partecipazione di due propri membri debitamente autorizzati dal collegio dei commissari ad approvare le modifiche alla proposta iniziale (punti 183-184 della sentenza).

Per quanto attiene ai motivi di ricorso concernenti il merito della decisione 2015/1601, la Corte di giustizia, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, ha ritenuto la decisione impugnata idonea a realizzare l'obiettivo perseguito dalla stessa. Infatti, tenendo conto dell'obiettivo del meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata, ossia aiutare i due Stati membri beneficiari del provvedimento ad affrontare una situazione di emergenza, caratterizzata da un afflusso improvviso nel loro territorio di cittadini di paesi terzi manifestamente bisognosi di protezione internazionale, non può in alcun modo ritenersi che il meccanismo di ricollocazione introdotto sia una misura manifestamente inadatta a contribuire al perseguimento di tale obiettivo. Inoltre, la stessa Corte non condivide la valutazione dell'idoneità del meccanismo in oggetto basata su un'analisi a posteriori del numero poco elevato di ricollocazioni effettuate in applicazione della decisione impugnata. Il giudice UE, nel respingere tale approccio, afferma che la validità di un atto non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. Infatti, la valutazione degli effetti futuri di una normativa da adottare da parte del legislatore può essere censurata solo se manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa (punto 221 della sentenza). Bisogna evidenziare che su tale aspetto la Corte si è spinta anche oltre affermando che il numero poco elevato di ricollocazioni effettuate in applicazione della decisione impugnata si può spiegare con un insieme di elementi che il Consiglio non poteva prevedere al momento dell'adozione dell'atto, tra cui la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri (punto 223 della sentenza).

Dopo aver affermato l'idoneità della decisione impugnata a realizzare l'obiettivo perseguito, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla necessità della stessa decisione in rapporto sempre all'obiettivo perseguito, che, secondo i ricorrenti, avrebbe potuto essere raggiunto adottando misure meno restrittive e lesive della sovranità degli Stati membri. La Corte di giustizia, a questo punto, nell'unica parte della sentenza in cui viene dato il rilievo dovuto al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, di cui all'articolo 80 TFUE (punto 252 della sentenza), partendo da tale principio e dal fatto che il Consiglio era effettivamente tenuto a darne attuazione nell'ambito della politica comune dell'Unione in materia di asilo, ha affermato che il

carattere vincolante della ricollocazione era necessaria in considerazione della situazione di emergenza (punto 246 della sentenza). Infatti, già dai negoziati relativi alla decisione impugnata, appariva evidente che una decisione per consenso si sarebbe rivelata impossibile. Il Consiglio doveva adottare delle misure rapidamente attuabili e atte a produrre effetti concreti, e ciò appariva attuabile evidentemente solo attraverso l'adozione di una decisione vincolante.

Infine, per quanto concerne la presunta violazione del principio di proporzionalità, sollevata in particolare dall'Ungheria, la Corte di giustizia ha concluso che, di fronte al rifiuto dello Stato membro in questione di far parte della lista dei beneficiari del meccanismo di ricollocazione, come inizialmente deciso dalla Commissione, la deduzione del Consiglio in favore dell'inserimento dell'Ungheria tra gli Stati che dovevano vedersi attribuire una quota di ricollocazione nel proprio territorio, in base al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità di cui all'articolo 80 TFUE, non potesse essere censurata sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità (punto 293 della sentenza). Ciò perché, secondo il giudice UE, la decisione impugnata prevedeva la possibilità per uno Stato membro di chiedere una sospensione degli obblighi che gli incombevano in quanto Stato membro di ricollocazione ai sensi della decisione 2015/1601. Infatti, l'esistenza di tali possibilità di aggiustamento dimostrerebbe che il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata permetteva di tener conto, in modo proporzionato, della situazione specifica di ciascuno Stato membro (punto 298 della sentenza).

La sentenza in oggetto, come si è avuto modo di vedere, contiene un'analisi abbastanza dettagliata della decisione vincolante recante il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. L'apprezzabile grado di approfondimento dell'analisi, forse con l'unico neo di non essersi intrattenuta abbastanza sull'applicazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri di cui all'articolo 80 TFUE, servirà indubbiamente a dare piena forza non tanto al meccanismo oggetto della decisione impugnata, vista la sua già sopraggiunta scadenza naturale, quanto alle misure di ricollocazione obbligatoria che le istituzioni dell'Unione vorranno adottare si spera nel breve periodo, a cominciare dai meccanismi contemplati sia nella [proposta di modifica, in particolare dell'articolo 33 del regolamento 604/2013](#), presentata nel settembre 2015 (COM (2015) 450 final), sia nella [proposta di rifusione dello stesso regolamento Dublino III](#), presentata nel maggio 2016 (COM (2016) 270 final), ancora pendenti. Come si è accennato, la Corte di giustizia, in tale circostanza, avrebbe auspicabilmente potuto fare di più con riguardo al rispetto del principio di solidarietà di cui all'articolo 80 TFUE. Infatti, il giudice UE, sebbene abbia ben evidenziato che il Consiglio è effettivamente tenuto a dare applicazione al principio in questione nell'adottare le misure di attuazione delle politiche dell'Unione relative in particolare all'asilo, avrebbe potuto osare di più nei confronti degli Stati membri, andando così però troppo oltre il dettato dello stesso articolo 80 TFUE. Ragion per cui la Corte ha evidentemente preferito affermare solo un rispetto indiretto di tale principio da parte degli Stati membri, legato all'ottemperanza di questi ultimi a quegli atti delle istituzioni UE che ne danno applicazione, come nel caso della decisione impugnata.

MICHELE MESSINA