DIRITTI COMPARATI
Comparare i diritti fondamentali in Europa

LA SENTENZA COMMISSIONE C. POLONIA, UNGHERIA E REPUBBLICA CECA: SOVRANISTI ALLA PROVA DEL MECCANISMO DI RICOLLOCAMENTO DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Posted on 30 Aprile 2020 by ***Alessandro Nato***

La pronuncia del 2 aprile 2020 sulle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca* (EU:C:2019:761), chiarisce i margini di discrezionalità degli Stati Membri nell'applicazione del meccanismo di ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale previsto delle decisioni 2015/1061 e 2015/1523 e la portata del principio di solidarietà contenuto all'art. 80 TFUE. La Corte di Giustizia ha statuito che Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca rifiutandosi di conformarsi al meccanismo temporaneo di ricollocamento di richiedenti protezione internazionale sono venuti meno agli obblighi ad essi incombenti dal diritto UE. Per sottrarsi all'esecuzione di tale dispositivo, secondo la Corte le autorità nazionali non possono invocare né le loro responsabilità in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna né il presunto malfunzionamento del meccanismo di ricollocazione.
La crisi dei richiedenti asilo del 2015 ha condotto all'adozione di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio

dell'Italia e della Grecia, al fine di consentire a tali Stati membri di affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso e sostenuto di cittadini di paesi terzi nel loro territorio. Nonostante i propositi solidaristici del meccanismo, i governi di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca non hanno adempiuto agli obblighi ad essi imposti dalle decisioni 2015/1523 e 2015/1061. Rilevata la violazione del diritto UE, la Commissione europea avvia la procedura di infrazione che sfocia nel ricorso alla Corte di Giustizia, mediante il quale essa chiede che gli Stati Membri in questione vengano dichiarati inadempienti, poiché non hanno indicato, ad intervalli regolari di almeno tre mesi ciascuno, quanti richiedenti protezione internazionale sono in grado di ricollocare rapidamente sul proprio territorio. I tre Stati Membri orientali sostengono che l'art. 72 TFUE è una norma di conflitto, che consente loro di disapplicare unilateralmente il diritto UE ogni qualvolta considerino compromessa la loro competenza nazionale. In altre parole, secondo i convenuti uno Stato Membro potrebbe invocare tale norma per non attuare un atto adottato in materia di immigrazione e asilo se ritiene che esista un rischio potenziale per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna di cui esso è responsabile. In più, gli Stati Membri sostengono che il meccanismo di ricollocamento è mal funzionante per via dell'assenza di informazioni sufficienti e dell'impossibilità di svolgere colloqui con i richiedenti protezioni internazionale.

Nella sentenza, la Corte di Giustizia si discosta dagli argomenti proposti dai governi nazionali parti in causa. Sebbene gli Stati Membri restino competenti ad adottare misure per salvaguardare la sicurezza interna e l'ordine pubblico, la Corte afferma che questa competenza non è impermeabile al diritto dell'UE e non è legittimo dedurre una riserva generale che escluda dall'ambito di applicazione del diritto UE qualsiasi provvedimento adottato per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica. Consentire una interpretazione che ammetta l'esistenza di una riserva del genere comprometterebbe la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto UE (C-38/06, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2010:108). Costante giurisprudenza della Corte di Giustizia sostiene

che la deroga prevista dall'art. 72 TFUE deve essere interpretata restrittivamente (C□643/15 e C□647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, EU:C:2017:631). Gli Stati Membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente protezione internazionale solo se sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, come previsto anche dagli articoli 5, paragrafo 4 sia della decisione 2015/1523 sia della decisione 2015/1601. La Corte precisa che tali motivi devono essere fondati, non seri e non devono riferirsi necessariamente a un reato grave già commesso o a un reato grave di diritto comune commesso al di fuori dello Stato membro di accoglienza prima che l'interessato sia ammesso come rifugiato, ma richiedono solo la prova di un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Gli Stati membri di ricollocazione godono di un ampio margine di discrezionalità per stabilire se un cittadino di Paese Terzo destinato a essere ricollocato costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico nel loro territorio.

Le autorità dello Stato Membro di ricollocazione possono invocare i fondati motivi solo in presenza di elementi concordanti, oggettivi e precisi, che permettano di avvalorare i sospetti sul soggetto. L'esclusione avviene solo dopo che tali autorità abbiano proceduto, per ciascun richiedente di cui viene proposta la ricollocazione, a una valutazione dei fatti di cui esse sono a conoscenza al fine di stabilire se, alla luce di un esame globale di tutte le circostanze proprie del singolo caso di cui trattasi, esistono fondati motivi per non accettare il ricollocamento (C-369/17, *Ahmed*, EU:C:2018:713).

Nell'ambito della procedura di ricollocamento, la Corte rileva che il meccanismo previsto dall'art. 5, par. 4 e 7, delle decisioni in esame osta a che uno Stato Membro invochi perentoriamente, ai soli fini di prevenzione generale e senza dimostrare un rapporto diretto con un caso individuale, l'art. 72 TFUE per giustificare una sospensione o perfino una cessazione dell'attuazione degli obblighi a esso incombenti in forza delle decisioni in esame. Nella prima fase della procedura di ricollocazione l'obbligo per gli Stati membri di indicare un numero di richiedenti protezione internazionale ogni tre mesi è incondizionato. L'assenza di individuazione

dei richiedenti destinati a essere ricollocati nello Stato Membro interessato rende impossibile qualsiasi valutazione individualizzata del rischio che essi potrebbero rappresentare per l'ordine pubblico o la sicurezza di detto Stato Membro. Inoltre, gli Stati membri di ricollocazione hanno potuto eseguire controlli supplementari, o perfino sistematici, per mezzo di colloqui e chiedendo l'assistenza dell'Europol per completare tali verifiche, come risulta dalle relazioni sulla ricollocazione e il reinsediamento.

Per tali ragioni, la Corte rileva che il meccanismo di ricollocamento lascia agli Stati Membri di ricollocazione possibilità concrete per tutelare i loro interessi nell'ambito dell'esame della situazione individuale di ciascun richiedente protezione internazionale da ricollocare, senza inficiare il raggiungimento dell'obiettivo di ricollocare in modo effettivo e rapido un numero significativo di tali soggetti per alleviare la forte pressione gravante su Italia e Grecia. Dunque, la Corte statuisce che i motivi di difesa tratti dai governi orientali dall'art. 72 TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 2 TUE devono essere respinti.

La Corte di Giustizia fornisce dei chiarimenti riguardo la portata del principio di solidarietà, contenuto nell'art. 80 TFUE. Secondo la Corte ammettere che uno Stato Membro possa basarsi su una valutazione unilaterale per dichiarare la mancanza di efficacia o il malfunzionamento del meccanismo di ricollocazione e possa, di conseguenza, sottrarsi a qualsiasi obbligo di ricollocazione a esso incombente in forza delle decisioni in esame arreca un pregiudizio al principio di solidarietà alla base delle decisioni in esame. La Corte ricorda che gli oneri derivanti dalle misure temporanee previste nelle due decisioni devono essere ripartiti tra tutti gli Stati Membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. Le eventuali difficoltà di ordine pratico addotte dagli Stati membri orientali devono essere risolte in uno spirito di cooperazione e di fiducia reciproca tra le autorità degli Stati Membri coinvolti nel ricollocamento. La Corte di Giustizia rileva che gli aiuti materiali e finanziari non possono sostituire il ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale. Nonostante tali aiuti sono diretti ad allentare la pressione sui sistemi di asilo dei Paesi Membri in prima

linea, gli altri Stati Membri sono tenuti a conformarsi agli obblighi di ricollocazione imposti dalle decisioni indipendentemente dalla fornitura di altri tipi di sostegni all'Italia e alla Grecia. In base a queste considerazioni, i giudici europei statuiscono che il presunto malfunzionamento, l'asserita mancanza di efficacia del meccanismo e la proposta di aiuti sostitutivi al ricollocamento non sono motivi validi per consentire agli Stati Membri di sottrarsi alla ricollocazione prevista dalle decisioni 2015/1523 e 2015/1601.

La pronuncia *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca* consente alla Corte di Giustizia di garantire l'uniforme applicazione del diritto UE salvaguardando la sicurezza interna e l'ordine pubblico. Tuttavia, tale soluzione non appare sufficiente per risolvere il conflitto politico che contrappone gli Stati Membri orientali, riluttanti al ricollocamento, a quelli meridionali in prima linea nell'emergenza migranti e bisognosi di aiuto. Intrecciandosi con l'emergenza provocata dalla pandemia Covid-19 e la posizione sempre più autoritaria di alcuni Stati membri orientali, la nuova crisi dei richiedenti asilo al confine turco-siriano potrebbe fornire agli Stati Membri un alibi per interpretare rigorosamente l'art. 72 TFUE ed impedire totalmente i ricollocamenti. In tal caso, la Corte di Giustizia dovrà intervenire per chiarire ulteriormente le condizioni in base alle quali questa prerogativa deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'UE e del principio di solidarietà contenuto nell'art. 80 TFUE.