
ADiM BLOG

Analisi & Opinioni

*La relocation come “minaccia” alla sicurezza nazionale?
Prerogative statali, obblighi di solidarietà e spinte sovraniste nelle
Conclusioni dell’Avv. Gen. Sharpston
(casi C-715/18, C-718/18 e C-719/18, 31 ottobre 2019)*

Simone Penasa

Ricercatore in Diritto Pubblico comparato
Università di Trento

1. Le recenti [Conclusioni](#) dell’Avvocato Generale Sharpston in merito alla procedura di infrazione attivata dalla Commissione europea nei confronti di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca per il mancato adempimento delle [Decisioni](#) in materia di *relocation* da Italia e Grecia di una quota di stranieri richiedenti protezione internazionale confermano quella che può essere definita l’“onda lunga” prodotta nell’ordinamento europeo nel suo complesso da tale meccanismo. La “saga” giurisprudenziale derivata dalla *relocation* (cfr. la nota [sentenza](#) della Corte di Giustizia nel caso Repubblica di Slovacchia e Ungheria c. Consiglio europeo, ma anche a livello nazionale la sentenza con la quale il [Tribunal Supremo](#) ha condannato il governo spagnolo per la mancata attuazione degli obblighi derivanti dalla Decisione) esprime paradigmaticamente la torsione che sta subendo il rapporto tra interessi statali e obiettivi europei nell’ambito della gestione delle politiche migratorie: uno strumento vincolante, a carattere temporaneo e straordinario, che ha avuto un’attuazione ampiamente [insoddisfacente](#) ma che continua a generare occasioni di definizione del perimetro del confronto – scontro – tra istanze statali ed europee (oltre che inter-statali). Come noto, questo contesto è stato caratterizzato da un diffuso atteggiamento ostruzionistico degli Stati Membri, che si è concretizzato in senso fisiologico attraverso l’attivazione delle clausole di sospensione dell’obbligo previste dalla stessa disciplina della *relocation* (art. 5 delle Decisioni (EU) 2015/1523 e 2015/1601) e in senso patologico mediante una sostanziale inattuazione (Spagna) o una formale opposizione rispetto agli obblighi previsti (Ungheria e Slovacchia c. Consiglio).

Nel caso analizzato, tale tensione trova espressione nel confronto tra diritto dello Stato ad agire al fine di garantire la propria sicurezza nazionale e obblighi derivanti dal rispetto del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri a livello europeo (come noto, [art. 80 TFUE](#)). Più precisamente, come vedremo, la questione si concentra sulla qualificazione di tale rapporto, il quale può essere ricostruito

alternativamente in termini di insanabile contrapposizione/dicotomia o di necessaria – per quanto complessa – compatibilità: sarà proprio lungo questo crinale che si svolgeranno le argomentazioni dell’Avv. Gen. Sharpston. Pertanto, il piano del confronto politico-istituzionale e di quello propriamente giuridico sembra in tale fase essersi definitivamente trasferito dal piano della efficacia e della effettività della misura a quello della sua legittimità (caso Repubblica di Slovacchia e Ungheria c. Consiglio) e subordinazione all’esercizio dei poteri sovrani degli Stati Membri, venendo a rappresentare un ulteriore “fronte” di contrapposizione tra istanze sovrane(iste) degli Stati e istanze integrazioniste delle istituzioni europee.

2. Prima di analizzare brevemente le argomentazioni utilizzate dall’Avv. Gen. Sharpston, appare utile evidenziare un elemento “di sistema” ricavabile dalle dinamiche interne al sistema di giustizia europeo, che trova nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di *relocation* un punto di caduta particolarmente significativo: la tendenza da parte degli Avvocati Generali coinvolti in tali casi ad aderire ad una concezione forte – si potrebbe dire *costituzionale* – della natura e della funzione del principio di solidarietà tra gli Stati Membri in materia di politiche migratorie. Un atteggiamento che viene mantenuto anche quando il riconoscimento della piena validità giuridica e capacità operativa di questo principio possa entrare in potenziale collisione con interessi statali tradizionalmente espressivi della sovranità nazionale. In tal senso, è rinvenibile una decisa linea di continuità tra le [Conclusioni](#) (alle quali Sharpston fa significativamente riferimento) dell’Avvocato Generale Bot nel caso Repubblica di Slovacchia e Ungheria c. Consiglio e quelle che qui si commentano: l’Avv. Gen. Bot ha infatti interpretato l’opposizione di Slovacchia e Ungheria – sulla base di valutazioni non di opportunità ma di vera e propria legittimità – come l’espressione di « un’altra crisi, ossia quella del progetto di integrazione europea, il quale poggia in ampia misura su un’esigenza di solidarietà fra gli Stati che hanno deciso di partecipare a tale progetto » (§ 24); analogamente, l’Avv. Gen. Sharpston definisce la solidarietà come « the lifeblood of the European project », richiamando la centralità di tale principio all’interno del « demos » europeo » (§ 253).

3. Gli Stati sottoposti a procedura di infrazione hanno giustificato la mancata adesione al meccanismo sulla base della preminente esigenza di assicurare la protezione della sicurezza nazionale, dell’ordine pubblico e – evocando un argomento retorico tipicamente populista – della coesione sociale e culturale dei rispettivi popoli, messi potenzialmente a repentaglio dall’ingresso sul proprio territorio nazionale di “quote” di persone richiedenti protezione internazionale. In estrema sintesi, la questione si gioca tutta sulla ricostruzione della natura del rapporto tra art. 72 TFUE (clausola di salvaguardia dell’esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna) e art. 78.3 TFUE, che – come noto – legittima l’adozione di misure temporanee a beneficio dello Stato membro che si trovi ad affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. Sullo sfondo, non appare forzato individuare la più ampia questione relativa allo spazio da riconoscere in ambiti politicamente e socialmente sensibili (cfr. anche in altro contesto il caso [Coman c. Romania](#)) al rispetto delle identità nazionali garantito dall’art. 4 TUE.

Il primo snodo argomentativo è rinvenibile nella scelta, operata dall'Avv. Gen., di ritenere la questione comunque rilevante, anche se il meccanismo non risulta più in vigore e l'inadempimento possa ormai essere solo accertato senza la possibilità di prevedere un rimedio (§ 105). Attraverso tale scelta, si afferma la necessità di entrare nel merito della causa, riconoscendo come le questioni sollevate esprimano un rilievo "di sistema", che va oltre i concreti casi di inadempimento e che interessa direttamente il rispetto della *rule of law*, del principio di solidarietà, del sistema comune di asilo e del ruolo della Commissione come "guardiano" dei Trattati (§ 105). Non si tratta, secondo l'Avv. Gen., di un mero "dibattito accademico", ma della definizione del perimetro normativo entro il quale la futura gestione delle migrazioni di massa dovrà svolgersi: un perimetro che, nella prospettiva delle Conclusioni qui commentate, risulta indisponibile e invalicabile dalle singole sovranità statali, le quali possono legittimamente trovare espressione solo al suo interno. Si avverte quindi l'esigenza di fissare le "regole del gioco" nel rispetto delle quali dovrà svolgersi il futuro confronto tra spinte europeiste e reazioni stataliste nel contesto delle politiche migratorie, nel tentativo di assicurare un bilanciamento sostenibile – tanto dal punto di vista giuridico quanto politico – tra livello statale ed europeo. Entro tale schema, la rivendicazione da parte degli Stati oggetto della procedura di un diritto inalienabile di fare leva sull'art. 72 TFUE al fine di superare ogni altro obbligo previsto dal diritto derivato europeo (§172) non può inserirsi in modo fisiologico entro lo schema appena delineato. In altri termini, tale diritto non può essere qualificato in termini assoluti, dovendosi al contrario – sempre in un'ottica di necessario bilanciamento tra sicurezza *dello* Stato e solidarietà *tra* Stati – verificare che la misura prevista contenga misure normative funzionali a consentire la tutela degli interessi statali *dentro* e non *contro* gli obiettivi che vuole raggiungere.

Le Decisioni sulla *relocation* riconoscono e garantiscono in modo adeguato le istanze securitarie degli Stati Membri, in modo da consentire la sospensione degli obblighi da esse derivanti in tutti quei casi in cui il trasferimento di richiedenti protezione internazionale possa comportare un pericolo per la sicurezza nazionale e financo per la stessa coesione sociale e culturale dei rispettivi popoli? Secondo la ricostruzione proposta dall'Avv. Gen. Sharpston, tale bilanciamento – non in astratto ma in concreto – è assicurato dal quadro normativo di riferimento, il quale riconosce il diritto degli Stati Membri di rifiutare il trasferimento di un richiedente, ma esclusivamente quando vi siano ragionevoli motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o sussistano serie ragioni di ritenere che quella persona possa essere legittimamente esclusa dalla protezione internazionale in base agli artt. 12 e 17 della Direttiva Qualifiche (art. 5.4; §§203-205). Le prerogative statali sono quindi metabolizzate all'interno della normativa, ma il loro effettivo esercizio è condizionato ad una valutazione concreta relativa alle singole e specifiche situazioni personali dei soggetti coinvolti dalla *relocation*, non potendo risultare sufficiente il mero disaccordo politico rispetto alla misura nel suo complesso (§ 208).

Si tratta, ancora una volta, di rispetto dei confini. In questo caso, non entra in rilievo il rispetto dei confini statali da parte di chi giunga dall'esterno, quanto piuttosto il rispetto da parte degli Stati Membri del perimetro legittimamente tracciato dalla normativa europea. Richiamando uno schema argomentativo tipico del controllo di costituzionalità fondato sul parametro della ragionevolezza, l'Avv. Gen. qualifica in termini di « coesistenza » e non di « conflitto » il rapporto tra artt. 72 e 78.3 TFUE, dei quali fornisce un'interpretazione sistematica in conformità all'art. 2 TUE, individuando in tal modo una continuità assiologica

tra esigenza di garantire la *rule of law*, attuazione del principio di solidarietà tra Stati e rispetto delle prerogative statali. All'interno del bilanciamento per come ricostruito nelle Conclusioni, è peraltro possibile individuare un ordine di precedenza, in quanto si afferma da un lato la titolarità della competenza in capo agli Stati ma si chiarisce dall'altro lato che questi la devono esercitare nel rispetto degli « *overarching principles that the Member State signed up to when it became a Member State and any relevant rules contained in the Treaties or in EU secondary legislation* » (§212).

Concepire l'art. 72 TFUE quale "*carte blanche*" per disapplicare una legittima misura di diritto derivato europeo con la quale lo Stato non si trovi in perfetto accordo rappresenterebbe una indebita violazione del perimetro assiologico appena richiamato (§221). Tale pretesa non può trovare fondamento nemmeno nell'art. 4.2 TUE, evocato dagli Stati al fine di salvaguardare a coesione sociale e culturale della comunità di riferimento. Anche in questo caso, non si nega il rilievo dell'interesse statale (per quanto espressione di una evidente retorica populista fondata sulla contrapposizione tra "Noi" gli "Altri"), ma si afferma l'esigenza di un suo soddisfacimento che risulti compatibile con altri principi fondamentali a livello europeo, in primis quello della *rule of law*, della solidarietà e del dovere di leale cooperazione tra Stati Membri. In termini generali, il mancato rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione dovuto al fatto che questi siano ritenuti impopolari o sgraditi a livello statale costituisce un pericoloso primo passo verso il collasso di una società ordinata e governata dal rispetto della *rule of law* (§241).

A fronte di tali ampie e ben argomentate motivazioni, l'Avv. Gen. conclude proponendo alla Corte di Giustizia di accogliere le richieste della Commissione, riconoscendo che i tre Stati sottoposti a procedura di infrazione – Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria – non abbiano adempiuto agli obblighi derivanti dalle Decisioni sulla *relocation*.

4. È possibile in conclusione proporre alcune osservazioni generali (per altri spunti, [qui](#)). L'attivazione da parte della Commissione della procedura di infrazione in tale ambito può essere vista come espressione di una volontà non meramente assertiva ma reattiva delle istituzioni europee di fronte a sistematiche e – spesso rivendicate prassi di non applicazione degli obblighi europei da parte di alcuni Stati Membri nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare dell'asilo. In una prospettiva più ampia, tale atteggiamento potrebbe esprimere anche la volontà – di più difficile realizzazione – di promuovere un utilizzo più efficace dei meccanismi previsti dal diritto dell'Unione, quali la procedura di infrazione o il [meccanismo di tutela della rule of law](#), capaci di affiancare il metodo intergovernativo quale strumento privilegiato quando non esclusivo di gestione delle "crisi" in tale ambito (di cui il recente [Accordo di Malta](#) tra un gruppo di Stati Membri dell'Unione rappresenta solo l'ultima manifestazione: per un commento che sottolinea la natura inter-governativa di tale documento, vedasi [qui](#)).

In termini di sistema, il riferimento sistematico a principi quali la solidarietà tra Stati e al rispetto della *rule of law* europea può essere interpretato anche in chiave "simbolica" di una volontà di rafforzare il progetto europeista e i valori su cui si fonda (art. 2 TUE), recentemente "stressati" dai casi Brexit (non casualmente evocato nelle Conclusioni) e [Polonia](#).

Si giunge a definire il paradigma sul quale deve fondarsi il confronto tra sovranità statali e istanze europee, che non può essere declinato in termini di conflitto ma deve essere qualificato in termini di coesistenza, anche quando siano coinvolti beni giuridici che esprimono il nucleo essenziale della sovranità statale quale la sicurezza nazionale: la tutela di questi ultimi deve trovare riconoscimento nelle misure europee, non potendo rappresentare un aprioristico motivo di mancata attuazione delle medesime. In attesa della decisione della Corte di giustizia, le Conclusioni analizzate possono già essere considerate una tappa ulteriore, certamente non conclusiva, verso l'effettiva costruzione di un sistema europeo comune di gestione dei fenomeni migratori.