

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## **SOVRANITÀ NAZIONALI E RULE OF LAW EUROPEA: IL BILANCIAMENTO STA NELLE PROCEDURE? RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA COMMISSIONE C. POLONIA, UNGHERIA E REPUBBLICA CECA**

Posted on 2 Luglio 2020 by [Simone Penasa](#)

Il senso della sentenza sulle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca* (EU:C:2019:761; analizzata [qui](#) su questo sito) sta tutto nel principio richiamato dalla Corte di giustizia per bilanciare primato del diritto dell'Unione e responsabilità degli Stati membri alla tutela dell'ordine pubblico e sicurezza nazionale: dal riconoscimento compiuto dai Trattati della seconda (art. 72 TFUE) non è possibile ricavare una riserva generale che escluda dall'ambito di applicazione del primo qualsiasi provvedimento adottato per motivi di ordine pubblico o sicurezza, dal momento che ammettere l'esistenza di una riserva del genere, prescindendo dai presupposti specifici stabiliti dal trattato, rischierebbe di compromettere la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione (§ 143). Si tratta di un principio consolidato nella giurisprudenza europea, ma il fatto che abbia trovato applicazione anche nell'ambito della politica comune europea di asilo, e più precisamente di quelle iniziative normative assunte dalle istituzioni europee finalizzate a una più equa ripartizione

delle responsabilità in attuazione del principio di solidarietà (art. 78 TFUE), come nel caso della relocation delle persone richiedenti protezione internazionale, risulta particolarmente significativo. Alla luce di tale principio, pertanto, anche nell'ambito – il controllo dell'ingresso sul territorio statale di cittadini di Stati terzi – nel quale le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e sicurezza nazionali godono della massima copertura costituzionale a livello statale e di formale riconoscimento a livello europeo, eventuali conflitti vanno risolti secondo gli schemi tipici del bilanciamento e non della alternatività tra obiettivi solidaristici (tra Stati) e rivendicazioni sovran(ist)e. Quindi, eventuali necessità di tutela degli interessi statali non possono essere perseguite attraverso la neutralizzazione degli obblighi derivanti dal diritto europeo, attivando la clausola ex art. 72 TFUE come "charte blanche" nelle mani degli Stati membri, ma devono trovare espressione all'interno – e non fuori dal medesimo – del perimetro normativo tracciato dal diritto dell'Unione, una volta chiaritone la natura legittima e vincolante (§ 70). La delimitazione di tale perimetro risulta indisponibile e invalicabile dalle singole sovranità statali, le quali possono legittimamente trovare espressione solo al suo interno, eventualmente godendo – come nel caso di specie – di un'ampia discrezionalità politica.

Coerentemente con tale impianto argomentativo, la Corte non accoglie la tesi degli Stati resistenti, secondo cui le prerogative statali in materia di ordine pubblico e sicurezza nazionale sarebbero destinate a prevalere in modo automatico e assoluto sugli obblighi europei in forza della mera plausibilità potenziale del rischio (§ 137). La Corte non nega il merito delle esigenze statali ma ne propone una lettura conforme ad altri interessi coperti dai Trattati (primato europeo; solidarietà) e ne specifica modalità (§ 143-144) e limiti di esercizio (§ 146-147). La Corte riconosce agli Stati un'ampia discrezionalità, l'esercizio della quale risulta però proceduralmente condizionato alla verifica concreta della sussistenza di elementi concordanti, oggettivi e precisi che consentano di sospettare che il singolo richiedente rappresenti un pericolo attuale o potenziale, da valutare caso per caso, e non per giustificare *tout court* una sospensione degli obblighi europei (§159-160). Gli Stati resistenti avrebbero pertanto

potuto – e dovuto – utilizzare i meccanismi di deroga alla relocation previsti dalla normativa di riferimento (art. 5, par. 4, decisioni 2015/1061 e 2015/1523) e non al di fuori di questi. Allargando la prospettiva dell'analisi oltre il caso di specie, è possibile qualificare la possibilità per gli Stati di attivare le deroghe al meccanismo di solidarietà ed equa ripartizione degli obblighi relativi alla protezione internazionale previsto dalle decisioni come uno strumento di riconoscimento e metabolizzazione nel diritto dell'Unione delle prerogative sovrane degli Stati membri. L'esercizio di queste ultime può giustificare la sospensione degli obblighi di solidarietà, ma ciò può avvenire legittimamente solo nel caso in cui gli Stati dimostrino di avere svolto una valutazione caso per caso della effettiva sussistenza di un rischio almeno potenziale per il proprio ordine pubblico o sicurezza nazionale.

La Corte, quindi, ha scelto una via procedurale per ricondurre nell'alveo della legittimità europea il tentativo degli Stati resistenti di evadere dagli obblighi previsti dal diritto europeo attraverso un'attuazione sovranista della propria sovranità, che non può essere ritenuta sostenibile all'interno del quadro dei valori fondanti l'Unione. L'utilizzo muscolare della sovranità statale, che evoca lo strumento delle leggi "bandiera" o "manifesto" adottate a livello nazionale con l'esclusiva finalità di veicolare un messaggio politico pur nella consapevolezza della dubbia legittimità costituzionale dei loro contenuti, sembra fondarsi su una [concezione pre-costituzionale della sovranità statale](#), che non accoglie l'idea che uno stato costituzionale di diritto sia chiamato ad esercitarla in dialogo costante con la comunità internazionale in quanto l'esercizio della sovranità incontra dei limiti tanto nella Costituzione quanto, attraverso i rinvii svolti da quest'ultima, negli obblighi sovranazionali. Tale dinamica emerge in modo ancora più evidente dalle [Conclusioni](#) dell'Avvocato Generale Sharpston nel punto in cui afferma che il mancato rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione dovuto al fatto che questi siano ritenuti «sgraditi o impopolari» costituisce «un pericoloso primo passo verso l'annichilimento della società ordinata e strutturata governata dallo Stato di diritto della cui comodità e sicurezza beneficiamo in qualità di cittadini» (§ 241).

Come [sottolineato](#) in riferimento alle Conclusioni appena citate, il

percorso argomentativo tracciato dalla Corte conferma che il caso relocation esprime un rilievo ordinamentale, che va oltre i concreti casi di inadempimento e che interessa direttamente il rispetto della rule of law e del principio di solidarietà nella gestione dei fenomeni migratori e del sistema comune di asilo (§ 105, Conclusioni Avv. Gen.). Non pare azzardato parlare di decisione prospettica, attraverso la quale la Corte di Giustizia potrebbe aver voluto definire le regole “del gioco” (o “di ingaggio”, a seconda che si propenda per una lettura fisiologica o patologica del fenomeno) da utilizzare al fine di risolvere conflitti che potranno sorgere in riferimento alla legittimità o all’attuazione di future misure europee finalizzate a dare attuazione al principio di solidarietà tra Stati nell’ambito delle politiche migratorie. In particolare, tali regole si inseriscono nel 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 da quello politico – tra livello statale ed europeo. Ciò sembra indirettamente confermato dal fatto che, come proposto dall’Avv. Gen. Sharpston, la Corte ha dichiarato la rilevanza della questione anche se risultava esaurito il periodo di applicazione delle decisioni e quindi non più esigibile l’adempimento degli obblighi da esse derivanti, richiamando espressamente l’esigenza di garantire il rispetto dei valori sui quali è fondata l’Unione ex art. 2 TUE e in particolare della rule of law (in particolare § 65 ss.).

Quasi a voler depotenziare la potenziale carica di politicità contenuta nella decisione, la Corte di giustizia decide di non pronunciarsi sulla legittimità della sostanza dei motivi evocati dagli Stati per giustificare la mancata attuazione degli obblighi europei, ma si limita a verificare la compatibilità con il diritto europeo del processo decisionale utilizzato per farli valere. Significativamente, la Corte non evoca il motivo richiamato da Polonia e Ungheria relativo alla esigenza di salvaguardare la coesione sociale e culturale della propria società e quindi delle rispettive identità costituzionali ex art. 4 TUE, che sarebbero state messe automaticamente a repentaglio dall’ingresso sul proprio territorio nazionale di quote di persone richiedenti protezione internazionale. La Corte, al contrario,

sceglie di limitarsi a esaminare la legittimità procedurale delle azioni statali, ottenendo in tal modo di rendere politicamente neutra la propria argomentazione ma ribadendo allo stesso tempo l'esistenza di un nucleo di valori fondativi europei che devono comunque essere rispettati dagli Stati membri, anche quando questi ultimi invochino legittimi interessi associati alla propria identità costituzionale. Ciò che [è stato qualificato](#) in modo critico come «judicial strategy that casts questions of high politics, in casu the fundamental opposition of the defendant Member States' governments against mandatory refugee relocation, in the guise of administrative deliberation» potrebbe al contrario, per i motivi appena evocati, rivelarsi un punto di forza rispetto al più complessivo obiettivo di garantire la tenuta del sistema comune europeo di asilo: la "via" procedurale finisce infatti per vincolare in modo rigido l'esercizio di sovranità statale alle modalità individuate dal diritto europeo, pur riconoscendo un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nella definizione del merito delle scelte compiute.

Racchiudendo in una frase il senso della sentenza, si potrebbe quindi metaforicamente affermare che chi - gli Stati membri - di amministrativizzazione dei diritti riconosciuti alle persone richiedenti protezione ferisce, di amministrativizzazione dei poteri connessi alla propria sovranità rischia di perire. Le future frizioni che inevitabilmente si produrranno lungo il percorso di riforma del sistema comune di asilo diranno se la via procedurale aperta dalla Corte di giustizia potrà rivelarsi efficace rispetto all'obiettivo di garantire un bilanciamento sostenibile tra spinte integrazioniste a livello europeo e resistenze sovrane (sovraniste?) a livello statale, le quali rappresentano entrambe - come la sentenza commentata dimostra - elementi necessari delle politiche europee in materia di immigrazione.