

La sentenza del Tribunal Supremo di Spagna del 9 luglio 2018 sui meccanismi di ricollocazione di migranti del 2015: note a prima lettura

written by Alessandro Rosanò

I. Introduzione

Il 2015 rimarrà scolpito nella memoria collettiva come il momento più drammatico e di più difficile gestione nella crisi dei migranti. Se, nel 2014, Frontex aveva registrato 280.000 attraversamenti illegali delle frontiere, sottolineando come il dato fosse più che raddoppiato rispetto alla rilevazione precedente, risalente al 2011 (si veda la [Relazione generale 2014](#) e, quanto alla situazione anteriore, l'articolo di Bruno Nascimbene e Alessia Di Pascale pubblicato in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#)) in quell'anno, giunse in Europa oltre un milione di rifugiati e di migranti, provenienti per la maggior parte dalla Siria e dall'Afghanistan ([Relazione generale 2015](#)), e 3.700 persone morirono nel corso del loro viaggio (secondo le rilevazioni dell'[Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati](#)). Le rotte principalmente percorse furono quelle dalla Turchia all'isola di Lesbo e dalla Libia a Lampedusa e la Sicilia, il che determinò la difficoltà per le autorità greche e italiane di gestire simili flussi di persone.

Posta di fronte a tali scenari, la Commissione europea chiarì la propria volontà di bilanciare le esigenze sottese a una politica comune di asilo e di migrazione legale con quelle connesse al contrasto dell'immigrazione irregolare, della tratta e del traffico di migranti (si veda l'[Agenda europea sulla migrazione](#)). In un'ottica di medio termine, questo avrebbe comportato - *inter alia* - un rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, un rafforzamento del ruolo e delle capacità di Frontex, l'adozione di misure dirette a permettere una gestione più efficiente delle frontiere, basata sull'utilizzo delle nuove tecnologie (cd. frontiere intelligenti), un riesame e un'eventuale revisione della normativa in materia di esame delle domande d'asilo e una riforma della [direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009](#)

relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi. Nel breve termine, sarebbe stato necessario fare ricorso a misure di ricollocazione (intesa quale distribuzione tra gli Stati membri di persone con evidente bisogno di protezione internazionale) e reinsediamento (quale trasferimento di singole persone sfollate con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su proposta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con il consenso del Paese di reinsediamento, a partire da un Paese terzo verso uno Stato membro).

Nella [riunione straordinaria del 23 aprile 2015](#), il Consiglio europeo decise di potenziare le operazioni Triton e Poseidon, incrementare il sostegno nei confronti degli Stati africani e della Turchia per prevenire i flussi migratori illegali e rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri, prevedendo - tra l'altro - l'istituzione di un progetto pilota su base volontaria in materia di reinsediamento in tutta l'Unione europea. Successivamente, nella [riunione del 25 e 26 giugno](#) di quell'anno, il Consiglio europeo raggiunse un accordo sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale dalla Grecia e dall'Italia verso gli altri Stati membri di soggetti in evidente bisogno di protezione internazionale. Sfruttando la previsione di cui all'art. 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (ai sensi della quale qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati), il Consiglio adottò, quindi, due decisioni. Con la prima ([decisione 2015/1523 del 14 settembre 2015](#)), si stabilì la ricollocazione di 24.000 persone dall'Italia e di 16.000 persone dalla Grecia verso gli altri Stati. Con la seconda ([decisione 2015/1601 del 22 settembre 2015](#)), fu prevista la ricollocazione di 120.000 richiedenti, dei quali 15.600 dall'Italia e 50.400 dalla Grecia. In origine, tale misura avrebbe dovuto operare anche in favore dell'Ungheria, permettendo di ricollocare 54.000 persone da quello Stato, ma [le autorità magiare preferirono non beneficiarne](#), temendo che essa potesse spingere altri migranti a muoversi verso l'Unione europea (sulle due decisioni, si può vedere il commento di Marcello di Filippo comparso su [Diritti, Immigrazione e Cittadinanza](#) e, più in generale, sulle misure adottate dall'Unione europea, il contributo di Chiara di Stasio in [Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?](#) a cura di Giuseppe Nesi).

Entrambe le decisioni comportavano una deroga temporanea a quanto previsto dall'art. 13, paragrafo 1, del [regolamento 604/2013 del 26 giugno 2013](#) (cd. Dublino III), ai sensi del quale le domande di protezione internazionale devono essere valutate dallo Stato membro la cui frontiera sia stata varcata illegalmente. La deroga era prevista per un periodo di due anni e le decisioni sarebbero state applicate, rispettivamente, fino al 17 e 26 settembre 2017.

Fermo tale periodo di vigenza, la decisione 2015/1601 fu poi modificata dalla [decisione 2016/1754 del 29 settembre 2016](#). La quota originariamente prevista a beneficio dell'Ungheria venne destinata a permettere il reinsediamento di cittadini siriani dalla Turchia, prevedendosi pertanto una diminuzione del numero di persone da ricollocare sulla base della decisione del 2015 in ragione del numero di soggetti provenienti da quello Stato e ammessi da un Paese membro.

Avverso la decisione 2015/1601, la Repubblica slovacca e l'Ungheria proposero impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia, al fine di ottenerne l'annullamento, facendo valere una serie di motivi quali la violazione dei principi di certezza del diritto, di democrazia rappresentativa, di equilibrio istituzionale, di sussidiarietà, di proporzionalità, nonché la violazione delle forme sostanziali in relazione alla procedura di approvazione adottata. I ricorsi furono respinti, perché ritenuti infondati ([cause riunite C-643/15 e C-647/15, Slovacchia e Ungheria c. Consiglio](#), su cui si può leggere un commento di Henri Labayle comparso su [eumigrationlawblog.eu](#)).

II. La sentenza del Tribunal Supremo

La [vicenda processuale](#) in commento trae origine da un ricorso proposto dall'*Associació de suport a stop mare mortum*, un'organizzazione spagnola attiva nel settore dell'immigrazione, dinanzi al Tribunal Supremo spagnolo avverso il rifiuto opposto dal governo, nella forma del silenzio amministrativo, di dare attuazione alle decisioni 2015/1523 e 2015/1601 per quanto relativo alle ricollocazioni cui la Spagna avrebbe dovuto provvedere. Ciò in quanto la Spagna avrebbe dovuto accettare il ricollocamento di 19.449 persone (di cui 13.086 dalla Grecia e 6.363 dall'Italia) mentre, sulla base dei dati del Ministero dell'Interno, solamente 1.359 individui (235 dall'Italia e 1.124 dalla Grecia) avevano beneficiato di tale misura.

Le contestazioni svolte da parte del governo spagnolo attengono, in primo luogo, al

fatto che soltanto la Commissione europea sarebbe competente a svolgere un'attività di controllo quanto all'attuazione delle decisioni – fermo il fatto che nulla vieta ai singoli di segnalare alla stessa eventuali situazioni di irregolarità – e ciò in ragione di quanto previsto dall'art. 17 del Trattato sull'Unione europea (TUE), in forza del quale la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi. Pertanto, la questione avrebbe dovuto essere affrontata non nell'ambito della giurisdizione amministrativa spagnola, bensì a livello di istituzioni europee. A tal fine e in mancanza di precedenti in materia, il governo sollecita i giudici supremi spagnoli a sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia al fine di stabilire quale sia la procedura da seguire in una situazione quale quella prospettata e, propriamente, se anche i tribunali nazionali abbiano competenza a dirimere la questione.

Il Tribunal Supremo non condivide tale linea argomentativa. Attraverso il richiamo alla giurisprudenza dell'Unione ([causa 25/62, Plaumann](#) e [causa T-396/09, Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht](#)), viene ricostruita la natura giuridica delle decisioni quali atti obbligatori in tutti i loro elementi i quali, ancorché rivolti tendenzialmente nei confronti di uno specifico destinatario, possono rivestire una portata generale se applicati a situazioni obiettivamente determinate e ove comportino effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto. In particolar modo, il Tribunal Supremo si rifà alla sentenza *Grad* ([causa 9/70, Grad c. Finanzamt Traunstein](#), paragrafo 5), ove la Corte di giustizia riconobbe che la norma secondo cui le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi per il destinatario fa sorgere un problema circa il fatto che l'obbligo derivante da una decisione possa esser fatto valere soltanto dalle istituzioni dell'Unione europea nei confronti del destinatario, oppure anche da qualsiasi soggetto interessato al suo adempimento. Secondo i giudici di Lussemburgo, contrasterebbe con il carattere vincolante della decisione l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, ove le autorità dell'UE abbiano, mediante decisione, obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto sovranazionale. Inoltre, per quanto gli effetti di una decisione possano non essere identici a quelli di una disposizione contenuta in un regolamento, tale differenza

non esclude che il risultato finale, consistente nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto, sia lo stesso nei due casi.

Si assiste, quindi, a una valorizzazione del principio dell'effetto utile che legittima la ricorrente a far valere l'inadempimento del governo spagnolo e le autorità giudiziarie nazionali a pronunciarsi al riguardo.

Assodato ciò, il Tribunal Supremo si concentra sul disposto dell'art. 4, paragrafo 5, della decisione 2015/1601, ai sensi del quale, in presenza di circostanze eccezionali e per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione, uno Stato membro avrebbe potuto notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30% dei richiedenti a esso assegnati. Alla luce di tale previsione, il Consiglio aveva adottato la [decisione di esecuzione 2016/408 del 10 marzo 2016](#), con la quale era stata disposta in favore dell'Austria la sospensione temporanea dell'obbligo di ricollocazione, in ragione del fatto che, nel 2015, si era registrato un aumento del 235% del numero di richiedenti protezione internazionale, il quale era arrivato a superare le 80.000 unità. Ulteriormente, il Tribunal Supremo richiama l'art. 9 della stessa decisione, ove si prevedeva che, nel caso di una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi in uno Stato membro, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, avrebbe potuto adottare misure temporanee a beneficio di tale Stato, arrivando, se del caso, a sospendere l'obbligo di ricollocazione gravante in capo allo stesso. Sulla base di tale disposizione, la Svezia aveva beneficiato di una sospensione degli obblighi derivanti da entrambe le decisioni del 2015, dato che le domande di protezione internazionale presentate nel 2015 erano aumentate del 60% rispetto a quelle presentate nel 2014, superando le 112.000 ([decisione 2016/946 del 9 giugno 2016](#)). Tali riferimenti sono funzionali a dimostrare che, in presenza di situazioni di emergenza, la Spagna avrebbe avuto a propria disposizione gli strumenti necessari a farvi fronte, ottenendo una sospensione degli obblighi assunti. Non avendo fatto ricorso a queste "misure di flessibilità" (così il Tribunal Supremo, nel paragrafo 17 della sentenza), il governo spagnolo non può addurre l'esistenza di gravi difficoltà di natura amministrativa nello svolgimento dell'attività di ricollocazione.

Infine, il Tribunal Supremo prende in considerazione l'argomento del governo spagnolo circa il fatto che, essendo decorso il termine di vigenza delle decisioni, il ricorso non sarebbe ammissibile. Tale argomento, di natura formalistica, nega la

natura vincolante delle decisioni ed è evidentemente pretestuoso: pertanto, esso viene liquidato rapidamente dai giudici supremi spagnoli.

In ragione di ciò, il Tribunal Supremo accoglie il ricorso, dichiara che la Spagna è parzialmente inadempiente rispetto agli obblighi di ricollocazione e la condanna a provvedere ai trasferimenti previsti in conformità con le decisioni del 2015 e con i successivi accordi assunti nell'ambito del sistema istituzionale dell'Unione.

III. Commenti

L'art. 80 del TFUE prevede che le politiche dell'Unione in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione e la loro attuazione siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri. Principio orizzontale che mira dunque a mutualizzare il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori (si veda Alessandra Lang, *Commento all'art. 80 TFUE* nel [Commentario Tizzano](#), e, ulteriormente, l'analisi di Esin Küçük in [European Law Journal](#)), esso è stato fatto oggetto di valorizzazione da parte della Corte di giustizia anche al di fuori dello specifico ambito ora considerato. Al riguardo, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che, nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dal processo europeo di integrazione, i trattati impongono loro l'obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza all'Unione lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto sovranazionale e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme UE. Come ha avuto modo di evidenziare la Corte di giustizia, questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione all'Unione scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico sovranazionale ([causa 39/72, Commissione c. Italia](#), paragrafi 24-25 e [causa 128/78, Commissione c. Regno Unito](#), paragrafo 12; in generale, sul tema del principio di solidarietà, si veda [Solidarity in EU Law](#) a cura di Andrea Biondi, Eglė Dagilytė e Esin Küçük).

In materia di frontiere e immigrazione, gli Stati hanno sempre manifestato delle resistenze ad accettare *plenitudine cordis* gli obblighi scaturenti da tale principio. A conferma di ciò, si possono richiamare non soltanto la vicenda in commento, ma anche il fatto che la decisione 2015/1601 fu approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata, con l'astensione della Finlandia e il voto negativo di Repubblica Ceca, Ungheria, Romania e Repubblica Slovacca, il referendum ([poi conclusosi con esito](#)

[negativo per mancato raggiungimento del quorum costitutivo](#)) indetto in Ungheria per non permettere la ricollocazione prevista dalle decisioni del 2015 e il rifiuto di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia di provvedere alle ricollocazioni che ha portato la Commissione ad aprire [una procedura d'infrazione nei confronti dei tre Stati](#). Tale approccio appare confermato anche nelle [conclusioni del recente Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018](#), con le quali si è previsto che i migranti “dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati istituiti negli Stati membri” specificando, tuttavia, che ciò può avvenire “unicamente su base volontaria” e parimenti che “tutte le misure nel contesto di questi centri sorvegliati, ricollocazione e reinsediamento compresi, saranno attuate su base volontaria, lasciando impregiudicata la riforma di Dublino” (paragrafo 6).

Come ricordato dall'Avvocato Generale Bot nelle Conclusioni della [causa Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio](#) (paragrafi 17-19, 23), benché assente dall'elenco di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, la solidarietà è uno dei valori di base ed essenziali dell'Unione, posta al centro del processo di integrazione, tanto che appare legittimo chiedersi come essa possa essere realizzata ed approfondita, permettendo così di concepire un'unione più stretta tra i popoli d'Europa, se gli Stati membri non sono disposti a sostenersi e aiutarsi quando uno di essi debba far fronte a una situazione di emergenza. In assenza, allora, di una solidarietà volontaria, le decisioni di cui si è detto ne hanno introdotto una avente carattere obbligatorio e vincolante al fine di correggere le storture derivanti da un sistema, quale quello confermato dal regolamento Dublino III, basato sulla regola secondo la quale i costi vengono sostenuti là dove insorgono (per riprendere le parole utilizzate dall'Avvocato Generale Sharpston nelle Conclusioni della [causa C-179/11, Cimade e GISTI](#), paragrafo 83)

La decisione in commento è di particolare importanza e può essere considerata foriera di ulteriori, significativi sviluppi almeno su due piani. Da un lato, ferme le peculiarità dei sistemi di giustizia amministrativa di ogni Stato europeo coinvolto nel processo di ricollocazione, si può ipotizzare che azioni di questo tipo vengano intentate dinanzi agli organi giudiziari di altri Stati non o solo parzialmente adempienti (sulla base dei [dati più recenti](#) messi a disposizione della Commissione nel settembre 2017, nessuno degli Stati membri dell'Unione ha fatto pienamente fronte ai propri obblighi). Ciò conferma il fatto che il sistema integrato nazionale / sovranazionale di tutela giurisdizionale rappresenta un punto di forza ai fini

dell'attuazione del diritto dell'Unione e assumerebbe rilievo non soltanto per quel che riguarda l'assunzione di responsabilità condivise da parte degli Stati ai fini della soluzione della crisi migratoria, ma anche per quel che attiene all'annosa questione del deficit democratico dell'Unione europea. In effetti, il fatto che una realtà associativa spagnola decida di agire in giudizio contro il proprio Stato di appartenenza per vedere dichiarato l'inadempimento degli obblighi assunti da parte di quello nei confronti di altri Paesi europei e il fatto che una simile condotta possa essere replicata in altri Stati potrebbero confermare l'emersione di una sensibilità politica comune europea; il che rappresenterebbe una risposta degna di pregio e fondata su di un approccio *bottom-up* rispetto alle critiche tradizionalmente rivolte all'Unione quanto al coinvolgimento dei popoli d'Europa nel suo funzionamento. In questo caso, sarebbero non tanto l'Unione o gli Stati membri a cercare di far fronte al gap esistente, bensì l'opinione pubblica a provare ad avvicinarsi al fine di colmare la distanza.

Dall'altro lato, l'inadempimento delle decisioni del 2015 potrebbe indurre la Grecia e l'Italia ad assumere delle iniziative dinanzi alla Commissione al fine dell'avvio di una procedura d'infrazione e, mancando delle azioni in tal senso da parte dell'esecutivo europeo, i governi dei due Stati membri potrebbero scegliere di agire dinanzi alla Corte di giustizia per vedere dichiarati e, successivamente, sanzionati gli inadempimenti degli altri partner europei.

In entrambi i casi, a essere rafforzata sarebbe quella linea di sviluppo che vede nel diritto il mezzo cardine di realizzazione del processo europeo di integrazione.