



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea

COMUNICATO STAMPA n. 88/17

Lussemburgo, 26 luglio 2017

Conclusioni dell'avvocato generale nelle cause C-643/15 e C-647/15
Slovacchia e Ungheria/Consiglio

L'avvocato generale Bot propone alla Corte di respingere i ricorsi della Slovacchia e dell'Ungheria contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti asilo

Tale meccanismo contribuisce realmente e in modo proporzionato a far sì che la Grecia e l'Italia possano far fronte alle conseguenze della crisi migratoria del 2015

Come risposta alla crisi migratoria che ha colpito l'Europa nell'estate 2015, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una decisione¹ per aiutare l'Italia e la Grecia ad affrontare l'afflusso massiccio di migranti. Tale decisione prevede la ricollocazione, a partire da questi due Stati membri e su un periodo di due anni, di 120 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale verso gli altri Stati membri dell'Unione.

La decisione impugnata è stata adottata sul fondamento dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, il quale così dispone: «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, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

La Slovacchia e l'Ungheria, che, al pari della Repubblica ceca e della Romania, hanno votato in seno al Consiglio contro l'adozione di tale decisione², chiedono alla Corte di giustizia di annullarla deducendo, da un lato, motivi intesi a dimostrare che la sua adozione è viziata da errori di ordine procedurale o legati alla scelta di una base giuridica inappropriata e, dall'altro, che essa non è né idonea a rispondere alla crisi migratoria né necessaria a tal fine.

Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Polonia è intervenuta a sostegno della Slovacchia e dell'Ungheria, mentre il Belgio, la Germania, la Grecia, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, la Svezia e la Commissione sono intervenuti a sostegno del Consiglio.

Nelle sue conclusioni odierne, l'avvocato generale Yves Bot propone alla Corte di **respingere i ricorsi proposti dalla Slovacchia e dall'Ungheria**.

In primo luogo, l'avvocato generale confuta l'argomento secondo il quale la decisione impugnata, nonostante non sia stata adottata secondo le procedure legislative previste nel Trattato FUE³ e non costituisca quindi formalmente un atto legislativo nel sistema giuridico dell'UE, dovrebbe essere qualificata come atto legislativo, perché modifica molti atti legislativi dell'UE, fra cui il regolamento Dublino III⁴. Secondo tale argomento, un atto legislativo di tale tipo avrebbe dovuto essere adottato in base a una disposizione diversa dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, poiché tale disposizione non può fungere da base giuridica per atti legislativi.

¹ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (GU 2015, L 248, pag. 80).

² Al momento del voto, la Finlandia si è astenuta, mentre gli altri Stati membri hanno votato a favore dell'adozione della decisione.

³ Si tratta della procedura legislativa ordinaria e della procedura legislativa speciale previste all'articolo 289 TFUE.

⁴ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31).

Al riguardo, l'avvocato generale sottolinea che **la decisione impugnata non può essere qualificata come atto legislativo alla luce del suo contenuto**, perché il Trattato FUE segue un approccio meramente formale per differenziare gli atti legislativi dagli atti non legislativi. Infatti, solamente gli atti adottati secondo una procedura legislativa (ordinaria o speciale) possono essere considerati atti legislativi. Di conseguenza, le procedure, come quella prevista all'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, il cui svolgimento è simile a quello delle procedure legislative speciali, ma che non sono espressamente qualificate come tali dal Trattato FUE, devono essere considerate procedure non legislative che sfociano nell'adozione di atti non legislativi. Ciò premesso, per l'avvocato generale **tale decisione costituisce un atto non legislativo adottato sul fondamento dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE.**

In questo stesso contesto, a parere dell'avvocato generale, l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE **autorizza l'adozione di misure, che, per rispondere a una situazione di emergenza individuata in maniera chiara, derogano temporaneamente e su punti precisi ad atti legislativi in materia di asilo.** L'avvocato generale rileva, inoltre, che tale disposizione consente al Consiglio di adottare **tutte le misure temporanee** che reputi necessarie per far fronte a una crisi migratoria. In più, l'avvocato generale afferma che tali deroghe mirate e temporanee non possono essere assimilate a una modifica permanente delle norme sostanziali contenute in atti legislativi dell'Unione in materia di asilo sicché **l'adozione della decisione impugnata non costituisce un aggiramento della procedura legislativa.**

Infine, l'avvocato generale precisa che, poiché tale decisione costituisce un atto non legislativo, **la sua adozione non era assoggettata ai requisiti connessi alla partecipazione dei parlamenti nazionali** (tali requisiti applicandosi solamente agli atti legislativi).

In secondo luogo, l'avvocato generale osserva che l'ambito temporale di applicazione della decisione in esame (ossia dal 25 settembre 2015 al 26 settembre 2017) è delimitato in maniera precisa, cosicché non se ne può contestare la natura temporanea.

In terzo luogo, l'avvocato generale rileva che **le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015**, secondo le quali gli Stati membri devono decidere «per consenso» in ordine alla distribuzione di persone in evidente bisogno di protezione internazionale «tenendo conto della situazione specifica di ogni Stato membro», **non ostano a che il Consiglio adotti la decisione impugnata.** Infatti, tali conclusioni facevano riferimento a un altro progetto di ricollocazione inteso, onde rispondere all'afflusso di migranti rilevato nel 2014 e nei primi mesi del 2015, a ripartire 40 000 persone tra gli Stati membri. Tale progetto è stato oggetto della decisione 2015/1523⁵ e non della decisione impugnata nel caso di specie.

In quarto luogo, l'avvocato generale **respinge l'argomento secondo il quale il Consiglio avrebbe dovuto consultare nuovamente il Parlamento europeo**, perché aveva apportato modifiche sostanziali alla proposta di decisione iniziale della Commissione, prendendo atto, in particolare, della volontà espressa dall'Ungheria di non figurare nell'elenco degli Stati membri beneficiari del meccanismo di ricollocazione⁶ e qualificandola come Stato membro di ricollocazione. A questo proposito, l'avvocato generale ritiene che, poiché tali modifiche non intaccano le caratteristiche fondamentali del meccanismo, non fosse necessaria una nuova consultazione formale del Parlamento.

In quinto luogo, l'avvocato generale osserva che, nonostante la decisione impugnata contenga modifiche rispetto alla proposta iniziale della Commissione, **il Consiglio non era tenuto a decidere all'unanimità**, perché la Commissione non si è opposta a tali modifiche.

In sesto luogo, per l'avvocato generale **la decisione impugnata contribuisce in modo automatico ad alleviare la forte pressione esercitata sui sistemi di asilo greco e italiano a**

⁵ Decisione del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (GU 2015, L 239, pag. 146).

⁶ L'Ungheria dice di aver rifiutato di essere qualificata come Stato membro beneficiario del meccanismo di ricollocazione per evitare di essere considerata lo Stato membro competente ad esaminare le domande di asilo che avrebbero dovuto essere presentate nello Stato membro in cui i migranti sono effettivamente entrati nel territorio dell'Unione.

seguito della crisi migratoria dell'estate del 2015 ed è quindi idonea a realizzare l'obiettivo che essa persegue.

In tale contesto, la debole efficacia delle misure previste da tale decisione non ne mette in discussione l'idoneità a raggiungere l'obiettivo prefissato, dovendo quest'ultima essere valutata in base a elementi di fatto e di diritto presenti al momento in cui l'atto è stato adottato e non alla luce di considerazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. In più, l'avvocato generale pone l'accento sul fatto che **tale debole efficacia si spiega con un complesso di elementi fra cui la mancata esecuzione, parziale o totale, della decisione impugnata da parte di taluni Stati membri** (tra cui la Slovacchia e l'Ungheria), il che contravviene l'obbligo di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri cui gli Stati membri sono sottoposti nel settore della politica di asilo.

Infine, in settimo luogo, l'avvocato generale rileva che **il citato obbligo consente al Consiglio di adottare una misura temporanea che procede a una ripartizione obbligatoria, tra gli Stati membri, di persone che hanno bisogno di protezione internazionale, e quindi non si può ritenere che una misura del genere ecceda manifestamente quanto necessario per fornire una risposta efficace alla crisi migratoria.**

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: Il ricorso di annullamento mira a far annullare atti delle istituzioni dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. A determinate condizioni, gli Stati membri, le istituzioni europee e i privati possono investire la Corte di giustizia o il Tribunale di un ricorso di annullamento. Se il ricorso è fondato, l'atto viene annullato. L'istituzione interessata deve rimediare all'eventuale lacuna giuridica creata dall'annullamento dell'atto.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il testo integrale delle conclusioni ([C-643/15](#) e [C-647/15](#)) è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ ☐ (+32) 2 2964106