

## La *relocation* delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio

di *Simone Penasa*

**Title:** The relocation of asylum seekers: A legitimate, justified and... ineffective system? Brief reflections on the judgment Slovakia and Hungary v Council

**Keywords:** Principle of solidarity; Relocation; Right to asylum.

1. – La sentenza emessa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea lo scorso 6 settembre 2017 avente ad oggetto la decisione del Consiglio 2015/1601 istitutiva di misure provvisorie nell'ambito della protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, rappresentava una decisione attesa (Joined Cases C-643/15 and C-647/15 *Slovakia and Hungary v. Council*), in quanto aveva ad oggetto uno degli elementi più innovativi – e controversi, in particolare dal punto di vista del suo effettivo impatto sulla capacità di gestione del fenomeno migratorio da parte dei Paesi “di frontiera” all'interno dell'Unione europea (Italia e Grecia) – del “pacchetto” di iniziative approntate dal Consiglio europeo al fine di far fronte all'improvviso ed eccezionale afflusso di persone stranieri e in grande maggioranza richiedenti asilo e protezione internazionale alle frontiere della UE a partire dal 2015 (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM(2015) 240 final, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015). Tali misure, introdotte attraverso atti normativi dalla diversa natura giuridica (decisioni, accordi internazionali, atti di soft law), miravano – come noto – a introdurre meccanismi finalizzati ad una più razionale ed efficace (o meglio, efficiente) gestione del fenomeno, mediante strumenti di “prevenzione” (Accordo Ue-Turchia, su cui cfr. C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2016, pp. 405-426), di “organizzazione” (l'attuazione dell'approccio *hotspot* nella fase del primo soccorso e accoglienza) e di “gestione” (la *relocation* dei richiedenti asilo/protezione in *clear need of protection*) del fenomeno.

Rispetto a tali strumenti, si può osservare un andamento solo apparentemente paradossale, in quanto caratterizzato da un rapporto inversamente proporzionale tra livello di criticità giuridico-istituzionali provocate, da un lato, e grado di effettiva attuazione raggiunto. Da un lato, tanto l'Accordo Turchia-UE quanto l'approccio *hotspot* hanno prodotto risultati statisticamente rilevanti rispetto all'obiettivo che aspiravano a raggiungere, rispettivamente la drastica riduzione del flusso di migranti dalle frontiere sud-orientali lungo l'asse Turchia-Grecia; e una attribuzione di status – straniero irregolare vs straniero richiedente asilo/protezione – anticipata alla fase del primo soccorso, al fine di distribuire in modo efficiente gli stranieri tra sistema di accoglienza e procedura di rimpatrio, sollevando però al contempo rilevanti criticità dal punto di vista della loro compatibilità con le garanzie previste a livello internazionale, europeo e nazionale (sia consentito il rinvio a S.

Penasa, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forme (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017).

Dall'altro lato, l'introduzione del sistema della *relocation* non sembra avere suscitato rilevanti criticità dal punto di vista giuridico in quanto strumento finalizzato – attraverso l'attuazione del principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE – ad una più equa redistribuzione tra tutti i Paesi UE della categoria più fragile tra le persone richiedenti asilo/protezione le quali hanno fatto ingresso in modo esponenzialmente crescente dei sistemi di accoglienza di Italia e Grecia in particolare (E. Guild, S. Carrera, *Can the New EU Refugee Relocation System Work? Perils in the Dublin Logic and Flawed Reception Conditions in the EU*, CEPS Policy Brief, 2015; M. Di Filippo, *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, n. 2, 2015, pp. 34-60). Tuttavia, a livello politico-istituzionale la risposta degli Stati non è stata proattiva ma piuttosto di legittimo (chiedendo l'attivazione delle cause di deroga previste dalle medesime Decisioni, come nel caso di Svezia e Austria richiamati dalla Corte di giustizia nella sentenza in commento), esplicito (attraverso il voto contrario in sede di approvazione, il rifiuto di darvi attuazione e il ricorso contro la Decisione, come nel caso di Slovacchia e Ungheria) o fattuale (*"per facta concludentia"*, a fronte di un radicale inadempimento anche da parte degli Stati che avevano approvato la misura, ad eccezione di Malta e Finlandia) "blocco" del meccanismo: sia sufficiente al fine di supportare tale conclusione il riferimento ai più recenti dati statistici relativi al numero di stranieri richiedenti asilo "ricollocati" all'interno della UE (contenuti nella Comunicazione della Commissione europea *"Delivery of the European Agenda on Migration"*, del 27 settembre 2017), secondo cui al 20 settembre 2017 risultavano ricollocati 28.500 richiedenti asilo a fronte di un più elevato, seppur limitato se posto in relazione al fenomeno nel suo complesso, obiettivo dichiarato.

A fronte di tale andamento, che trova quale ulteriore elemento di complessità le sistemiche deficienze dei sistemi nazionali di accoglienza dei richiedenti asilo (e tra questi delle categorie più vulnerabili, cfr. il caso *Darboe Camara c. Italia* pendente davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza in materia di annullamento degli ordini di trasferimento verso il Paese di primo arrivo da parte delle giurisdizioni nazionali nelle quali vengono presentate le domande di asilo o protezione, cfr. ad esempio la decisione del Consiglio di Stato italiano sui trasferimenti verso l'Ungheria, sentenza n. 4004/2016 del 27 settembre 2016), non appare eccessivo considerare la gestione del fenomeno migratorio il più recente, e per certi versi potenzialmente decisivo e paradigmatico, banco di prova della tenuta e della effettività di una identità europea fondata sul pluralismo, integrata e non contrapposta al riemergere di una pluralità di identità nazionali (su tale intreccio, le interessanti riflessioni di P. Faraguna, *Constitutional Identity – a Shield or a Sword? The Dilemma of Constitutional Identities in the EU*, 30 giugno 2017, First draft, reperibile in SSRN, URL: [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2995416](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2995416)).

2. – Il ricorso presentato da Slovacchia e Ungheria, successivamente appoggiato dalla Polonia a conferma del consolidamento di un asse dei Paesi dell'est Unione europea caratterizzato da una posizione di forte critica all'approccio delle istituzioni europee al fenomeno migratorio, si inserisce in questo contesto politico, istituzionale e normativo. Oggetto del ricorso, che si fonda su motivi di carattere sia procedurale sia sostanziale che verranno brevemente commentati a seguire, è infatti proprio il meccanismo della *relocation*, che mira (o sarebbe più realistico dire mirava, visti gli scarsi risultati in termini di effettiva attuazione da parte degli Stati Membri), ad una redistribuzione tra tutti gli Stati UE delle persone richiedenti asilo/protezione le quali si trovino in una condizione di *"clear need of protection"*, nella misura di 160.000 unità ed entro un periodo di 24 mesi che si è concluso a settembre 2017 e individuando come base giuridica l'art. 78.3 TFUE interpretato alla luce dell'art. 80 del medesimo Trattato.

Dopo avere votato contro la Decisione assunta dal Consiglio, approvata a maggioranza qualificata con l'opposizione dei Paesi del blocco di Visegrad (sull'approccio di tali Stati in materia, B. Nagy, *Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees*, Working Paper 17, maggio 2017), Slovacchia e Ungheria hanno presentato un ricorso alla Corte di giustizia eccependo l'illegittimità di tale atto in base a un triplice ordine di motivi:

a) la carenza di una base giuridica legittima, che non potrebbe essere rappresentata dall'articolo 78.3 TFUE (A. Adinolfi, *Articolo 78*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Padova, 2014, pp. 480 ss.), dal momento che l'atto adottato avrebbe natura sostanzialmente legislativa in quanto idoneo a introdurre sostanziali revisioni (e non mere deroghe a carattere temporaneo) del sistema ordinario di asilo europeo (cfr. in particolare il regolamento Dublino III);

b) l'illegittimità del procedimento decisionale, il quale avrebbe richiesto l'approvazione mediante *consensus* da parte degli Stati Membri (ex art. 68 TFUE), tenuto conto del fatto che la decisione sulla *relocation* rappresenta una "*politically sensitive question*" (§ 138), la partecipazione del Parlamento europeo a seguito delle modifiche introdotte dalla Commissione in sede di approvazione rispetto alla proposta del Consiglio e il voto all'unanimità da parte del Consiglio in conformità a quanto previsto dall'art. 293.1 TFUE, che lo prevede – secondo l'interpretazione proposta dagli Stati ricorrenti – per qualsiasi modifica introdotta dalla Commissione (§ 171 ss.);

c) l'illegittimità sostanziale dei contenuti dell'atto adottato, tanto dal punto di vista del rispetto dei requisiti previsti dal Trattato (art. 78.3) quali condizioni per l'adozione di misure di questo tipo, quanto dal punto di vista del rispetto dei principi di proporzionalità (§ 206-224), declinato nel senso tanto della appropriatezza della misura della *relocation* rispetto alle finalità dell'atto (§ 209 ss.) quanto degli effetti causati con specifico riferimento all'Ungheria, rispetto alla quale la decisione provocherebbe un "*disproportionate burden on Hungary by setting mandatory relocation quotas*" (§ 280); di necessità, nel senso della possibilità di utilizzare meccanismi già previsti a livello europeo e meno limitativi rispetto alla autonomia e sovranità nazionale (§ 225-261); e di appropriatezza, in quanto la misura non sarebbe sufficiente a risolvere lacune derivanti non tanto dalla emergenza degli arrivi avvenuta nel periodo considerato dalla decisione (2015) quanto piuttosto dalle sistematiche carenze dei sistemi di accoglienza e di gestione delle domande di protezione in Grecia ed Italia (§ 209).

3. – Pertanto, gli Stati ricorrenti hanno "aggredito" l'atto che ha introdotto in modo compiuto il meccanismo della *relocation* attraverso una serie molto ampia ed eterogenea di motivi di ricorso, i quali però sono stati rigettati dalla Corte di giustizia nella loro totalità, venendo sostanzialmente ad accogliere l'impostazione proposta dall'Avvocato Generale Bot nella sua opinione, anche se secondo una linea argomentativa che pare avere privilegiato maggiormente parametri più tradizionali all'interno della propria giurisprudenza (discrezionalità delle istituzioni europee, scrutinio limitato all'assenza di valutazioni manifestamente inappropriate o irragionevoli) rispetto all'utilizzo del pur evocato principio di solidarietà nell'ambito della politica comune di asilo ex art. 80 TFUE (su tale principio nel contesto dell'asilo, G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, pp. 366 ss.). Infatti, nel parere dell'Avvocato Generale si è proposta una interpretazione sistematica dell'art. 78.3 TFUE alla luce dell'art. 80 TFUE, sulla base della quale risulta possibile qualificare il primo quale "*specific legal basis*" per quelle misure provvisorie – quale quella relativa alla *relocation* – che rappresentano una attuazione del principio di solidarietà in situazioni di emergenza caratterizzate da un improvviso arrivo di stranieri (§ 84). La "forza" del principio di solidarietà risulta invece apparentemente diluita nelle argomentazioni della Corte di giustizia, nelle quali la carica simbolica sembra prevalere sulla forza normativa di tale principio (critico sul punto H. Labayle, *Solidarity is not a value. Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 21 settembre 2017, URL: [eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-](http://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-)

value-provisional -relocation-of- asylum-seekers-confirmed -by-the-court -of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/).

Venendo a una sintetica analisi delle argomentazioni utilizzate dalla Corte di giustizia per rigettare i tre livelli di argomenti proposti dai due Stati ricorrenti, occorre soffermarsi su quegli aspetti – di carattere tanto procedurale quanto sostanziale – che sembrano potenzialmente in grado di esprimere un rilievo oltre il caso di specie, alla luce del fatto che la gestione del fenomeno migratorio sembra porsi quale ambito “privilegiato” di incontro tra istanze sovranazionali e istanze statali anche in un orizzonte di medio-lungo periodo.

3.1. – Rispetto alla possibilità di considerare l’art. 78.3 TFUE come base giuridica adeguata per l’adozione della misura della *relocation*, la Corte afferma la possibilità di ricondurla alla categoria delle “*provisional measures*”, le quali assumono la natura di atti “non legislativi” finalizzati a introdurre deroghe temporalmente definite e limitate in termini di ambito di azione delle disposizioni previste in materia a livello di diritto secondario della UE. A differenza dell’interpretazione proposta dalla Slovacchia, secondo cui un atto derivante dall’art. 78.3 TFUE non potrebbe in alcun caso introdurre deroghe a un atto legislativo in quanto ciò rappresenterebbe un sostanziale aggiramento della procedura legislativa nel caso specifico individuata dal secondo comma del medesimo articolo (§ 52), secondo la Corte le misure previste dall’art. 78 risulterebbero “complementari” (§ 73): le misure previste dal secondo comma assumono natura legislativa in quanto finalizzate a gestire, in modo generale e per un periodo di tempo indefinito, una questione strutturale sorta all’interno del sistema comune di asilo europeo; le misure adottabili nel quadro del terzo comma, al contrario, mirano a rispondere, attraverso l’adozione di atti non legislativi, in maniera rapida a particolari situazioni di emergenza che riguardano specificamente uno o più Stati Membri.

La Corte di giustizia sembra compiere una razionalizzazione delle misure adottabili a livello europeo a fronte di fenomeni che incidono in modo significativo sulla capacità degli Stati di gestire il fenomeno migratorio, distinguendo tra misure strutturali che, incidendo in modo generale e temporalmente indefinito sul sistema normativo europeo di asilo, devono essere approvate secondo le procedure previste per gli atti legislativi (secondo comma); e misure di carattere eccezionale, provvisorio e temporalmente limitate, che assumono natura di atti non legislativi in quanto non hanno la capacità di modificare in modo definitivo il quadro normativo, quanto piuttosto di introdurre deroghe che devono però essere sufficientemente giustificate (terzo comma). La natura emergenziale dell’evento migratorio assume in questa prospettiva un ruolo decisivo, rilevando quale fonte di legittimità della discrezionalità esercitata dalle autorità europee (in questo caso dal Consiglio) nel determinare la portata concreta delle misure: pertanto, una volta riconosciuta la sussistenza delle condizioni di eccezionalità e provvisorietà dell’intervento, l’ambito sostanziale e temporale di applicazione dell’atto è rimesso alla discrezionalità del soggetto decisore (§ 92). Nel caso specifico il periodo di 24 mesi di operatività delle misure è ritenuto giustificato dalla Corte, tenuto conto della natura delle operazioni richieste, che richiedono un rilevante impegno in termini di risorse, attività preparatorie e logistiche, nonché di coordinamento tra diversi livelli decisionali (§ 97). Gli effetti di lungo periodo sugli Stati verso i quali i richiedenti asilo/protezione vengono ricollocati non possono essere considerati rilevanti nel determinare la legittimità dell’atto, in quanto devono essere considerati “*inherent*” alla misura discussa (§ 99).

Per quanto riguarda l’imprevedibilità dell’evento che ha giustificato l’adozione di misure eccezionali, l’utilizzo dei dati statistici si rivela decisivo nell’orientare l’atteggiamento della Corte, a fronte delle motivazioni del ricorso secondo cui l’afflusso di migranti sarebbe stato ragionevolmente prevedibile e non sarebbe individuabile un chiaro nesso causale tra l’emergenza che caratterizza i sistemi nazionali di accoglienza oggetto della misura (Grecia e Italia) e tale afflusso (§ 106). La Corte di giustizia, infatti, alla luce dei dati a disposizione, afferma l’esistenza di una situazione di emergenza all’interno di una più ampia crisi che caratterizza da tempo i sistemi nazionali di accoglienza e asilo (§ 114), la quale giustifica l’intervento delle istituzioni europee attraverso l’attivazione della clausola del terzo comma

dell'articolo 78 TFUE. Se l'*an* dell'intervento viene dalla Corte considerato fondato su solide basi giuridiche, anche rispetto al *quomodo* del medesimo, rispetto cioè alle modalità concrete di intervento, la Corte riconosce la legittimità della misura, riferendosi a tre ordini di motivazioni, la rilevanza delle quali sembra poter volgersi anche al di là del caso di specie: a) l'affermazione di un ampio margine di discrezionalità delle istituzioni europee in ambiti che richiedono di operare scelte di natura politica e di effettuare valutazioni complesse (§ 124), le quali possono essere sindacate solo nel caso in cui siano riscontrabili palesi errori di valutazione o scelte manifestamente inadeguate (§ 123); b) la rilevanza dei dati statistici al fine di valutare l'azione delle istituzioni europee, alle quali pur a fronte del riconoscimento di un'ampia discrezionalità viene richiesto di esplicitare in modo pervasivo gli elementi fattuali che giustificano le scelte operate (§ 126); c) la presenza di meccanismi di adattabilità della misura adottata, alla luce di eventuali mutamenti del quadro fenomenologico a livello generale o in determinati Stati Membri (§ 132; ad esempio la possibilità di sospendere le procedure di *relocation* verso quegli Stati che siano oggetto di uno straordinario afflusso di migranti, come avvenuto per Austria e Svezia, cfr. § 290), rispetto alla individuazione dei quali viene comunque riconosciuto un ampio margine di discrezionalità politica.

3.2. – In relazione ai motivi sostanziali del ricorso, la Corte di giustizia applica gli *standard of review* tipici del giudizio sulla proporzionalità degli atti normativi. Pertanto, nell'orientare il giudizio nel senso della legittimità della misura, risulta decisivo il riconoscimento della natura politica delle scelte operate e della complessità delle valutazioni svolte dal Consiglio, oltre che l'esigenza che queste ultime fossero svolte in un periodo di tempo limitato in quanto finalizzate a rispondere in modo efficace a una situazione imprevedibile di emergenza (§ 208). In termini di appropriatezza, la Corte non accoglie la prospettiva della Slovacchia, secondo cui la misura della *relocation* si sarebbe dimostrata insufficiente a raggiungere l'obiettivo di correggere (*redress*) i difetti strutturali dei sistemi adottati in Grecia e Italia. Infatti, secondo la Corte, l'obiettivo ha portata più limitata: supportare gli Stati nell'affrontare una situazione di emergenza direttamente provocata da un arrivo imprevedibile di migranti in uno specifico lasso temporale (§ 212), che avrebbe provocato la crisi anche di sistemi di accoglienza e asilo efficienti e non caratterizzati da deficienze sistemiche. In tale prospettiva, la misura non risulta manifestamente inappropriata (sul punto, cfr. l'analisi prognostica svolta da E. Küçük, *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing*, in *European Law Journal*, vol. 22, 2016, 467 ss.). Riemerge la centralità del riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità nel definire le caratteristiche delle misure da adottare in situazioni di emergenza, al quale corrisponde uno scrutinio debole da parte della Corte di giustizia.

Un altro elemento che tiene assieme i diversi livelli di scrutinio è rappresentato dalla qualificazione della *relocation* come misura che non può essere presa "*in isolation*", ma che deve essere collocata all'interno di un quadro caratterizzato da un insieme di misure dalla diversa natura e che si presentano come complementari e reciprocamente interdipendenti (§ 215). Questo sembra essere un punto particolarmente rilevante, in quanto la Corte di giustizia sembra voler valorizzare lo sforzo compiuto dalle istituzioni europee di approntare un quadro plurale e complementare di misure dalla diversa natura (ordinarie, quali il supporto logistico e finanziario alle autorità nazionali o l'approccio "*hotspot*", e straordinarie, come la *relocation*), accomunate dal generale obiettivo di fornire soluzioni strutturali in grado di affrontare le pressioni eccezionali che possono derivare dal fenomeno migratorio sui singoli sistemi nazionali di asilo (§ 216). A completare l'eshaustività del quadro, occorre rilevare che le autorità europee tendono ad affiancare a iniziative volte a fornire un supporto alle autorità nazionali la previsione di obblighi per queste ultime, nel senso di agire al fine di introdurre misure a livello statale che siano in grado di migliorare l'effettività dei rispettivi sistemi asilo (sembra muoversi in tale direzione la pur criticata riforma introdotta in Italia dal cd. "decreto Minniti", convertito dalla legge n. 46/2017).

Infine, nel riconoscere la natura necessaria della misura, la Corte di giustizia, coerentemente a quanto affermato in relazione ai precedenti motivi di ricorso, individua

quelle che possono essere considerate condizioni di legittimità degli interventi normativi in contesti particolarmente sensibili e caratterizzati da una emergenza acuta: la decisione di adottare un meccanismo obbligatorio per gli Stati Membri deve essere fondata su criteri oggettivi, tra i quali riveste particolare rilievo una adeguata ricostruzione empirica degli eventi che hanno causato la situazione di emergenza; tale decisione, inoltre, può essere censurata solo quando sussistano errori evidenti di valutazione alla luce delle informazioni e dei dati disponibili e quando fosse stato possibile adottare una misura meno restrittiva ma di pari efficacia nel medesimo, ristretto, periodo di tempo (§ 236). Solo a questo punto emerge il riferimento al principio di solidarietà declinato nei termini di condivisione equa delle responsabilità tra Stati (§ 251), il quale sembra però assumere un rilievo sostanzialmente accessorio rispetto alla linea argomentativa principale, quando non meramente simbolico.

4. – In conclusione, si può rilevare come la decisione alla quale era chiamata la Corte di giustizia avesse *in nuce* un elevato potenziale di politicità, derivante dal contesto fattuale, politico e istituzionale nel quale si veniva a inserire. Le questioni connesse alla gestione – management, nelle parole utilizzate dalla Agenda europea per l’immigrazione – dei fenomeni migratori che imprimono una pressione più o meno incisiva, ma destinata ad assumere carattere di ordinarietà, rappresentano e rappresenteranno uno dei contesti in cui la tenuta e la vitalità – non solo in termini operativi ma anche e soprattutto costituzionali – del quadro giuridico europeo verrà messa alla prova in modo sistematico. Questa tendenza viene resa ulteriormente più complessa dal fatto che la gestione del fenomeno, declinata in termini di efficienza, deve necessariamente integrarsi con la tutela dei diritti delle persone coinvolte, rispetto alla quale la questione della effettività delle garanzie assume un rilievo centrale e vede nelle corti gli attori spesso fondamentali (sul ruolo delle corti, B. Oomen, R. Rodrigues de Oliveira, *Relocation and its Numbers – Which Role for the Courts?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31 maggio 2017, URL: [eumigrationlawblog.eu/relocation-and-its-numbers-which-role-for-the-courts/](http://eumigrationlawblog.eu/relocation-and-its-numbers-which-role-for-the-courts/)).

Probabilmente anche alla luce di queste considerazioni, la Corte di giustizia nell’affermare la piena compatibilità della Decisione che ha introdotto il meccanismo della *relocation* ha deciso di utilizzare i canoni più tradizionali all’interno della propria giurisprudenza – il riferimento alla natura discrezionale delle decisioni assunte, la natura eccezionale del fenomeno disciplinato, il ruolo svolto dalle evidenze empiriche e dei dati statistici quale fondamento delle decisioni, la conseguente natura “debole” dello scrutinio operato – piuttosto che puntare su elementi più innovativi ma meno gestibili in termini di rapporti con le autorità nazionali, effetto che sarebbe stato probabilmente provocato da una piena valorizzazione del principio di solidarietà sancito dall’art. 80 TFUE (su tale principio, C. Favilli, *L’Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell’«emergenza» immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, pp. 785-788).

Sullo sfondo di una decisione che appare comunque ben argomentata e condivisibile, in particolare se inserita in un più generale contesto giuridico-istituzionale, si staglia però in modo paradigmatico (e drammatico, in termini di garanzia dei diritti dei soggetti coinvolti) la sostanziale ineffettività della misura della *relocation*, la quale – caratterizzata *ab initio* da una portata quantitativamente limitata rispetto ai dati statistici che caratterizzano l’ambito dei richiedenti asilo o protezione – non ha potuto garantire la realizzazione degli obiettivi prefissati, restando il numero delle persone concretamente “ricollocate” irrimediabilmente esiguo e sostanzialmente irrilevante. La decisione della Corte di giustizia ha il merito di “resistere”, sulla base di argomentazioni di carattere giuridico e non politico, ai tentativi degli Stati ricorrenti di “forzare” il sistema comune europeo di asilo, rispetto al quale il ruolo svolto dal principio di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità tra Stati, e dei relativi meccanismi giuridico-istituzionali funzionali a garantirne una effettiva attuazione, è destinata a riemergere quale sorta di fiume carsico che segue il corso degli sviluppi della gestione del fenomeno migratorio a livello europeo, anche e soprattutto quando quest’ultimo non venga più colto quale evento eccezionale, imprevedibile ed emergenziale, ma strutturale e ordinario all’interno del contesto europeo (sull’inadeguata applicazione di tale principio in

materia di asilo, M. den Heijder, J. Rijpma, T. Spijkerboer, *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System*, in *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, 613 ss.).

