

Interessi statali e diritti individuali nella politica dell'Unione relativa a visti, asilo e immigrazione¹

Enzo Cannizzaro

Pochi argomenti simboleggiano meglio le complessità dell'integrazione europea della politica dell'Unione relativa a visti, asilo e immigrazione. Essa è diventata terreno di scontro fra interessi statali politicamente assai sensibili e interessi individuali di eguale valore, evoca questioni epocali del nostro tempo, istanze di solidarietà e istanze di legalità, si pone al crocevia fra valori universali e difesa dell'identità individuale e collettiva, alla continua ricerca di un equilibrio fra istanze di solidarietà e istanze di legalità.

A tale sofferta ricerca appartiene anche la determinazione della linea discretiva fra interessi statali e diritti individuali. La questione ha una connotazione tecnica assai pronunciata, la quale, tuttavia, non annulla le implicazioni politiche che derivano dalla sua soluzione. Vi è, infatti, una correlazione inversa fra l'esistenza di diritti individuali e l'ampiezza del margine di discrezionalità assegnato agli Stati. La tendenza a dar rilievo ai diritti individuali ha l'inevitabile effetto di ridurre tale margine, e viceversa.

Per tale motivo, gli orientamenti della Corte di giustizia in questo campo hanno una risonanza mediatica inusuale. Fra gli esempi più recenti, vi è certamente la sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, N.S. e a. (C-411/10 e C-493/10, che ha posto un limite alla determinazione della scelta dello Stato competente ad esaminare la richiesta di asilo, in relazione all'esistenza di diritti fondamentali dei richiedenti. È evidente come tale orientamento ha l'effetto di attenuare il principio della complessiva equivalenza degli ordinamenti degli Stati membri e della fiducia reciproca, che è alla base del sistema della determinazione di uno Stato, quello del primo ingresso, come competente a conoscere delle domande di asilo. In termini più generali, esso ha effetti anche sulla concezione dell'Unione come uno spazio giuridico tendenzialmente unitario ai fini del riconoscimento del diritto di asilo, che pervade l'intera disciplina.

In N.S., l'esistenza di un limite al potere statale di respingere il richiedente verso lo Stato competente ad esaminare le domande di asilo è stata ricostruita essenzialmente in relazione ai diritti fondamentali individuali. Invero, l'esigenza di ricostruire tale limite come effettivo ha comportato

¹ In corso di pubblicazione negli Atti del Convegno "Il processo dell'integrazione: l'equo trattamento degli stranieri nel quadro europeo, nazionale e regionale, Roma, Università degli studi di Roma Tre, 3/4 ottobre 2013.

la necessità di andare anche al di là della presunzione che i diritti fondamentali sono rispettati in ciascuno Stato membro, sulla quale si fonda la disciplina relativa all'individuazione dello Stato competente. Tale presunzione non sembra infatti avere alcun valore normativo, e, anzi, appare ispirata da esigenze apertamente apologetiche.

Ci si può chiedere, peraltro, se sia possibile ricostruire un limite alla determinazione dello Stato competente anche in relazione a diritti individuali che non hanno natura di diritti dell'uomo. Una conclusione positiva dovrebbe peraltro fondarsi sull'esistenza di diritti individuali nell'ambito della procedura di individuazione dello Stato competente, che ha carattere esclusivamente interstatale. La questione, teoricamente e praticamente assai rilevante, è stata affrontata dalla Corte di giustizia nella recente sentenza del 12 dicembre 2013, causa C-394/12, *Shamsu Abdullahi*, nella quale sembra imprimere alla intera disciplina, probabilmente al di là delle intenzioni della Corte, una colorazione inequivocabilmente interstatale.

Il caso trae origine da un ricorso di un individuo il quale aveva impugnato di fronte al giudice austriaco un provvedimento di respingimento verso l'Ungheria. Tale Stato, designato dall'Austria come competente ad esaminare la domanda di asilo, aveva accettato la designazione nonostante il ricorrente avesse effettuato il primo ingresso in Grecia, per poi uscire dal territorio dell'Unione, attraversando vari Paesi balcanici e rientrando in territorio ungherese. La determinazione dello Stato competente implicava quindi la soluzione di una non agevole questione interpretativa, relativa alla esigenza di una continuità temporale della presenza del richiedente nel territorio dell'Unione al fine del mantenimento dello status di Stato di primo ingresso.

Proprio la determinazione dello Stato competente era oggetto di contestazione da parte del richiedente. A suo avviso, la competenza a trattare della sua domanda sarebbe spettata, sulla base dei criteri stabiliti dall'Unione, la Grecia, verso la quale, però, egli richiedeva di non essere trasferito a causa del rischio di essere sottoposto a gravi violazioni dei diritti fondamentali.

Come si vede, la questione al centro del rinvio pregiudiziale operato dal giudice austriaco concerneva l'esistenza di un diritto individuale relativo alla determinazione dello Stato competente ad esaminare la sua domanda.

Singolare, in proposito, la soluzione adottata dalla Corte di giustizia. Dopo aver ricordato la natura giuridica del regolamento, atto dotato di diretta applicabilità e quindi, per natura, particolarmente atto a spiegare effetti diretti, la Corte ha interpretato l'art.19, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003 nel senso che esso non conferisce agli individui il diritto di contestare, nel proprio reclamo, la determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo. La determinazione dello Stato competente emerge, ad avviso della Corte, dalla unilaterale individuazione dello Stato dove il richiedente si trova, all'incontro con lo Stato che accetta tale

determinazione. Si tratta di un meccanismo che ricorda da vicino una determinazione convenzionale a livello interstatale. Quel che più conta è che, secondo la Corte, i criteri di determinazione dello Stato competente non sono stabiliti nell'interesse del richiedente.

La ragionevolezza di tale conclusione appare assai controversa, sia da un punto di vista tecnico che alla luce delle sue implicazioni generali. È ben difficile, infatti, ritenere che il carattere completo e dettagliato di una norma regolamentare dell'Unione non sia sufficiente ad assicurare all'individuo la possibilità di invocarla e che, invece, occorre una ulteriore condizione data dalla previsione della sua invocabilità nel sistema dei ricorsi predisposti dal regolamento stesso, come sembra suggerire la Corte di giustizia. Pur qualora si ritenesse, con tesi non agevole da dimostrare, che il regolamento 343/2003 operi una armonizzazione completa del sistema di ricorsi in tema di asilo, ciò non dovrebbe precludere la possibilità di invocare qualsiasi norma dell'Unione avente effetti diretti che sia pertinente nella specie. Questa conclusione potrebbe essere sostenuta solo a condizione di ritenere che il regolamento 343/2003 abbia l'effetto di armonizzare non solo il sistema dei rimedi processuali ma altresì il novero delle azioni esperibili negli Stati membri attraverso tale sistema. Ma tale tesi, che non trova alcun appiglio formale nella disposizione, non è stata neanche prospettata dalla Corte di giustizia.

Le implicazioni generali della sentenza sono assai pronunciate e vanno ben al di là di quelle di carattere tecnico. La Corte sembra indicare come in tutta la vicenda della determinazione dello Stato competente, gli individui non hanno alcun diritto da far valere diverso da quello relativo alla tutela dei propri diritti fondamentali. Difatti la Corte indica espressamente l'esigenza che il procedimento sia sostanzialmente rispettoso dell'art. 4 della Corte dei diritti fondamentali.

In una prospettiva più generale, la questione della natura degli interessi che si scontrano sulla determinazione dello Stato competente sembra indicare l'esistenza di due diverse concezioni del diritto e della morale politica. È veramente difficile, infatti, accettare l'esistenza di norme sostanziali aventi tutti i requisiti per poter spiegare effetti diretti, che non possono però essere invocati da un individuo davanti ad un giudice. La sentenza *Shamso Abdullahi* sembra segnare il crinale che divide il mondo della *rule of law* dal campo della ragion di Stato. Sarebbe duro dover concludere che il diritto di asilo appartenga, nell'Europa del diritto, a quest'ultimo.