

Crisi dell'euro e crisi del processo di adesione dell'UE alla CEDU: due facce della stessa medaglia?

Andrea Guazzarotti*

(8 gennaio 2015 – in corso di pubblicazione su Quaderni Costituzionali)

I primi commenti al parere della Corte di Giustizia [CG d'ora in poi] sull'adesione dell'UE alla CEDU (2/13 del 18 dicembre 2014) sono sconfortati: la Corte ha, in pratica, posto dei *caveat* che rendono pressoché impossibile l'adesione. L'attenzione dei commentatori si appunta sui passaggi in cui la Corte afferma la necessità di derogare al controllo della Corte EDU sulla Politica estera e di sicurezza comune, per avere i Trattati istitutivi sottratto tale ambito al sindacato della stessa CG. Oltre a ciò, il parere richiede aggiustamenti peculiari per conciliare l'esigenza dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e del primato con la possibilità che la CEDU lascia agli Stati di prevedere standard di tutela superiori a quelli garantiti dalla Convenzione stessa (art. 53 CEDU). Per la CG ciò potrebbe «compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta [di Nizza], nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione» (§189). Il riferimento espresso è al noto caso *Melloni* (Causa C-399/11 del 26 febbraio 2013, citato ai §§ 188 e 191); la filosofia sottostante è quella per cui gli standard di tutela che possono essere pretesi negli ambiti armonizzati dal diritto UE sono quelli della Carta di Nizza, come interpretata dalla CG, e non quelli eventualmente più elevati fissati dagli Stati in ottemperanza alla giurisprudenza di Strasburgo (L. S. ROSSI, *Il Parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, 22 dicembre 2014; S. VEZZANI, *"Gl'è tutto sbagliato, gl'è tutto da rifare!": la Corte di giustizia frena l'adesione dell'UE alla CEDU*, 23 dicembre 2014, entrambi in <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/>). Si tratta, indubbiamente, di un'interpretazione *in malam partem* che forse fa dire troppo al parere. Il passaggio successivo, tuttavia, appare più inequivocabile, quanto all'incompatibilità di fondo tra l'adesione dell'UE alla CEDU e la visione che la CG ha dell'ordinamento UE. Si tratta del rischio che l'adesione comprometta il principio della *fiducia reciproca* tra gli Stati membri quanto al rispetto dei diritti fondamentali all'interno dei propri ordinamenti. Su tale principio si fonda la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne e, in particolare, lo spazio di libertà, sicurezza e di giustizia: è da ritenersi precluso, salvo casi eccezionali, a uno Stato membro di verificare se un altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione. Ad avviso della CG, l'adesione finirebbe per imporre che uno Stato membro verifichi il rispetto dei diritti fondamentali da parte di un altro Stato membro anche nei rapporti disciplinati dal diritto dell'UE, incrinando il detto principio della mutua fiducia (§§191-194). Oltre alla materia del mandato d'arresto europeo (di cui al caso *Melloni* citato), il pensiero corre alla gestione dell'immigrazione e del diritto di asilo (cui inerisce il caso *N.S. e altri*, Cause C-411/10 e C-493/10 del 21 dicembre 2011, citato anch'esso dalla Corte, § 191). Su questo passaggio si appuntano le note più critiche di quei commentatori che hanno letto il parere come una non troppo velata reazione della CG alla recente giurisprudenza di Strasburgo che sta facendo vacillare sempre più il c.d. "sistema di Dublino" di gestione delle procedure di asilo (VEZZANI, cit.; S. PEERS, *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*, 18 dicembre 2014, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>).

Una sintesi della casistica evocata appare necessaria. Nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 2011, Strasburgo aveva condannato il Belgio per aver rinvio il richiedente asilo in Grecia, Paese notoriamente afflitto da carenze sistematiche nella gestione delle procedure di asilo e nell'accoglienza dei richiedenti, i quali corrono il conclamato rischio di subire trattamenti disumani e degradanti, ex art. 3 CEDU. Il che ha messo in discussione il carattere sostanzialmente automatico dei trasferimenti dei richiedenti asilo nell'UE. A ciò reagiva la sentenza della CG nel caso *Abdullahi* (C-394/12 del 10 dicembre 2013), tesa a limitare la possibilità di contestare una decisione di trasferimento del richiedente asilo ai soli casi di «carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro che costituiscono motivi seri e comprovati di credere che detto richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti». Ma, dopo tale decisione di Lussemburgo, Strasburgo ha posto paletti ancora più rigorosi: nel caso *Tarakhel c. Svizzera e Italia*, del 4 novembre 2014, la Corte EDU ha affermato che, quand'anche il sistema di gestione delle procedure di asilo e di accoglienza dei rifugiati non sia affetto da carenze sistemiche (come nel caso della Grecia) ma possa comunque presentare rischi di inadeguata protezione (come in Italia), uno Stato aderente al sistema di Dublino non può respingere verso quel Paese il richiedente asilo senza prima aver ottenuto assicurazioni sull'effettiva condizione di accoglienza del richiedente e della sua famiglia.

Si tratta di una giurisprudenza che ha messo a nudo l'ipocrisia su cui si è fin qui costruito il sistema di gestione dell'immigrazione e dell'esercizio del diritto d'asilo nella c.d. "Fortezza Europa": la finzione per cui qualsiasi Stato membro applica standard di tutela dei diritti fondamentali equivalenti, per il semplice fatto che questi diritti sono proclamati dall'UE, è sempre meno sostenibile. Specie dopo la crisi economica che ha colpito Paesi come la Grecia, ipotizzare che in quel Paese (ma anche nel nostro) la gestione degli immigrati e dei richiedenti asilo sia conforme – *per tabulas* – agli standard comuni europei è una foglia di fico che copre i paradossi di una federalizzazione opportunistica (impedire richieste di asilo multiple, fingendo che chi entra senza visti in uno qualsiasi dei Paesi dell'UE entri in un unico territorio).

La tematica della gestione dei profili legati all'immigrazione (nonché quella del mandato d'arresto europeo) quale punto di maggior conflitto tra UE e CEDU ci conduce al cuore del discorso: la crisi del modello di integrazione europea fondato sulla (presunta) autosufficienza degli Stati membri. La giurisprudenza CEDU sulla materia sta mettendo a nudo l'incoerenza o l'ipocrisia di un'Unione che pretende fondarsi sull'autodisciplina degli Stati membri in materie quali il rispetto dei diritti umani o la gestione dei bilanci pubblici, negando a priori che si possa istituire un sistema di autentica solidarietà federale. Già in passato erano state criticate le carenze di un sistema che si preoccupa di valutare solo *ex ante*, in sede di esame delle candidature, il rispetto dei diritti fondamentali negli Stati che chiedono di aderire all'UE, privandosi di efficaci mezzi di controllo *ex post* (A. VON BOGDANDY et al., *Reverse Solange*, in *CMLR* (49) 2012, 489ss.). Nelle condizioni economicamente sempre più divaricate in cui si trovano i Paesi membri, la fiducia reciproca sul rispetto dei diritti fondamentali appare sempre più un dogma di fede arcignamente sorvegliato dalla CG che un principio plausibile. La giurisprudenza CEDU sopra evocata, nel far vacillare tale dogma, ha messo a nudo l'incoerenza di un ordinamento che pretende introdurre elementi di federalizzazione senza pagarne il costo. Quanto diverso può essere il trattamento dell'emigrato in un centro di identificazione greco

o italiano rispetto a quello della Germania! Una simile diversità di *standard* di tutela fa a pugni con le regole draconiane di stampo federale per cui, ad es., la domanda d'asilo può essere proposta nel Paese UE *di prima entrata*. La struttura federale di tali regole imporrebbe, al contrario, anche l'introduzione di una *solidarietà federale*, riassumibile nella clausola dell'art. 117.2/lett. m) della Costituzione italiana del potere-dovere di introdurre e *finanziare* dei livelli essenziali comuni delle prestazioni sui diritti da parte dell'entità federale o centrale.

Si tratta di profili non così lontani da quelli emersi con la crisi dell'euro. Quest'ultima ha messo a nudo la carenza di solidarietà iscritta nelle regole di Maastricht. La *ratio* del divieto di *bail out* da parte degli Stati membri o dell'UE è, ufficialmente, quella di scongiurare il *moral hazard* degli Stati meno rigorosi, inclini a scaricare sugli altri le proprie tendenze inflazionistiche e ad approfittare del credito goduto dagli Stati rigorosi per ottenere tassi d'interesse sul debito pubblico più bassi. Ma la crisi ha chiarito che si tratta di regole sperequate che aggirano il problema senza risolverlo, anzi aggravandolo. E il problema è, ancora una volta, quello della solidarietà impossibile o negata. In un'area monetaria non ottimale, qual è l'Eurozona, i costi intrinseci alla perdita della sovranità monetaria in capo a Stati con economie divaricate possono essere compensati solo attraverso l'alta mobilità della forza lavoro congiunta con i trasferimenti di ricchezza da parte del livello federale. Solo questo ha consentito e consente agli Stati Uniti, ad es., di reagire ai c.d. "shock asimmetrici". Ma per farlo sono necessari un budget federale e una omogeneizzazione dei sistemi d'istruzione e formazione professionale, oltre a una lingua comune che agevoli la mobilità dei lavoratori. Tutto questo è evidentemente assente nell'UE. Il palliativo della disciplina dei bilanci non solo non è stato in grado di compensare quella carenza ma, se possibile, ha aggravato le rigidità della moneta unica.

La crisi dell'euro ha dimostrato e sta dimostrando la fallacia dell'idea per cui l'unificazione monetaria non preceduta dall'unificazione politica (ma neppure da quella economico-fiscale) possa costituire un fattore di coesione, ossia un motore di quelle unificazioni ancora carenti. Al contrario, la crisi dell'euro ha innescato forti e pericolosi elementi di divisione "identitaria" tra Stati membri (si pensi all'acronimo dei "P.I.G.S." coniato per stigmatizzare i Paesi mediterranei; o alla pubblicistica che sempre più addita nei *surplus* commerciali della Germania la causa della crisi; o, ancora, al rivangare il passato delle inique decisioni che hanno fissato la parità della lira con l'euro a livelli penalizzanti). Del resto, l'idea di un'unione monetaria "prematura" ma capace di accelerare l'unione economica-fiscale e politica era frutto di pura scommessa politica e non di analisi empirica (G. MAJONE, *Monetary Union and the Politicization of Europe* (2011), in <http://euroacademia.eu/>).

La crisi del processo di adesione dell'UE alla CEDU sta dimostrando una fallacia dai contorni analoghi: quella per cui l'Europa dei diritti possa trainare l'ulteriore integrazione *tra i popoli dell'Europa* (quell'"unione sempre più stretta" di cui parla l'art. 1 TUE, evocato al §167 del parere). La codificazione dei diritti fondamentali nella Carta di Nizza, prima, e la previsione del dovere di aderire alla CEDU, poi, hanno fatto insorgere aspettative di un'Unione capace di fondarsi su valori "alti" (i diritti fondamentali aggiornati fino all'ultima generazione; la sottomissione a un controllo giurisdizionale esterno), ma si

tratta forse di aspettative mal riposte. Pretendere di basarsi sul comune valore del rispetto dei diritti fondamentali prima ancora di aver risolto le aporie di un'Unione senza solidarietà sta producendo una crisi di rigetto di cui il parere 2/13 della CG è un sintomo.

* Associato di diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali