



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto dell'Unione europea

Principio di solidarietà e migrazione nel diritto dell'UE

Relatore:

Chiar.mo Prof. Lorenzo Schiano di Pepe

Candidata:

Simona Migliaccio

Anno accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
--------------------------	----------

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICA DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ

1.1. Origini e definizione del concetto di solidarietà	4
1.2. Sviluppo del principio di solidarietà nel contesto dell'UE	6
1.2.1. Cenni introduttivi	6
1.2.2. La solidarietà nei trattati pre-Lisbona	7
1.2.3. La solidarietà dopo il Trattato di Lisbona	16
1.3. Norme generali sulla solidarietà nel diritto dell'UE	18
1.3.1. Articolo 3 TUE e le categorie della solidarietà	18
1.3.2. Clausola generale: articolo 222 TFUE	24
1.3.2.1.: Il contenuto dell'articolo	24
1.3.2.2.: La giurisprudenza che ha reso necessaria una clausola di solidarietà	30
1.4. Natura giuridica del principio di solidarietà.....	31

CAPITOLO II

LA NORMATIVA SULLA SOLIDARIETÀ EUROPEA IN TEMA DI MIGRAZIONE E ASILO

2.1. Il quadro normativo: cenni introduttivi	34
2.2. L'articolo 67 TFUE	35
2.2.1. L'importanza dell'articolo 67 TFUE per la nascita dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	35

2.2.2. L'articolo 67 TFUE, par. 2: la politica comune in materia di immigrazione	39
2.2.3. L'articolo 67 TFUE: le restanti previsioni in materia di prevenzione, contrasto alla criminalità e accesso alla giustizia	42
2.3. L'articolo 78 TFUE	43
2.3.1. L'articolo 78 TFUE: politica comune in materia di asilo e protezione internazionale	43
2.3.2. Atti paralleli all'articolo 78 TFUE: prima e dopo Lisbona	45
2.3.3. L'articolo 78 TFUE, par. 2: le misure per ottenere un sistema comune europeo di asilo	47
2.3.4. L'articolo 78 TFUE, par. 3: clausola emergenziale	56
2.4. L'articolo 80 TFUE	59
2.4.1. L'articolo 80 TFUE: un quadro generale circa la redistribuzione degli oneri nell'ambito dell'immigrazione e asilo e i tipi di misure utilizzate	59
2.4.2. Il contenuto e il valore dell'articolo 80 TFUE e il suo ambito di applicazione	64
2.4.3. L'equa ripartizione della responsabilità: gli effetti, le sue declinazioni e i settori di applicazione	67
2.4.4. Un ostacolo per l'equa ripartizione degli oneri fra gli Stati membri: il Sistema Dublino e le possibili prospettive di riforma	71

CAPITOLO III

LA PRESSIONE MIGRATORIA NELLA GIURISPRUDENZA E NELLE PRASSI RECENTI

3.1. La crisi europea dei migranti del 2015: misure a sostegno di Italia e Grecia	75
3.2. Un caso noto di procedura d'infrazione a seguito del mancato rispetto dell'applicazione del sistema di ricollocamento	88

3.3. La solidarietà dell'Unione nei confronti dell'Ucraina in occasione del conflitto con la Russia	93
--	-----------

CAPITOLO IV

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

4.1. Cenni introduttivi e il percorso compiuto	101
4.2. Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione: contenuto e novità.....	116
4.3. Gli altri atti legislativi del nuovo patto: gli elementi principali	120
4.4. Critiche rivolte al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo	127
NORMATIVA	130
ALTRI ATTI	134
GIURISPRUDENZA	135
BIBLIOGRAFIA	137

INTRODUZIONE

“L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.”

Robert Schuman

In un'epoca contraddistinta da un incremento di flussi migratori senza precedenti, l'intersezione tra la politica migratoria e il principio di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione, richiama l'attenzione su di sé.

Il principio di solidarietà, uno dei preminenti principi dell'UE, mira a garantire il benessere dell'Unione grazie all'adempimento di obblighi di ordine economico, politico e sociale da parte di tutti gli Stati membri.

Questo elaborato vuole dimostrare come il principio di solidarietà rivesta un ruolo fondamentale nella definizione del quadro giuridico-normativo che regola l'immigrazione all'interno dell'UE.

Partendo da alcune considerazioni preliminari circa il concetto di solidarietà, il primo capitolo affronta l'evoluzione storica del principio di solidarietà, a partire dai trattati originari pre-Lisbona, in cui i riferimenti alla solidarietà risultavano scarni, fino al Trattato di Lisbona, in vigore dal 2009, che ha previsto un'esplicita clausola di solidarietà all'articolo 222 del TFUE.

In seguito, passa in rassegna le diverse categorie in cui la solidarietà può essere identificata, partendo dall'analisi dell'articolo 3 del TUE.

Illustra, inoltre, la questione ancora aperta in dottrina circa la natura giuridica del principio di solidarietà, a metà fra un orientamento che lo etichetta come un principio generale del diritto europeo e un altro come principio circoscritto ai settori in cui viene applicato di norma.

Il secondo capitolo ci fornisce un quadro normativo comprendente le disposizioni principali in materia di solidarietà nel diritto dell'Unione europea, inserite nel titolo V del TFUE, intitolato “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (SLSG), la cui creazione è il loro obiettivo; parte con l'analisi dell'articolo 67 TFUE, il quale, nel primo paragrafo, prevede i principi che l'Unione deve rispettare e le misure da adottare per la realizzazione dello SLSG; si concentra poi sul secondo paragrafo dello stesso articolo, il quale sancisce

la volontà dell'Unione di assicurare l'assenza di controlli sulle persone presso le frontiere interne e di creare una politica comune in tema di immigrazione e controllo delle frontiere esterne.

Analizza, successivamente, l'articolo 78 TFUE che, nel suo primo paragrafo, espone la volontà dell'Unione di creare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea.

Elenca poi ulteriori atti legislativi risultati rilevanti per lo sviluppo di una politica comunitaria in materia di asilo, soffermandosi in particolare sul Sistema Dublino.

Si concentra particolarmente sul secondo paragrafo dell'articolo 78 TFUE, che prevede una serie di misure possibili per ottenere un sistema comune europeo di asilo, e sul terzo paragrafo, che riguarda le situazioni di emergenza che possono colpire uno o più Stati membri a causa di un esodo improvviso di cittadini provenienti da paesi terzi, che rischia di danneggiare il normale funzionamento del regime di asilo dell'Unione.

Infine, esamina l'articolo 80 TFUE, il quale prevede che le politiche in materia di immigrazione e asilo siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, concentrandosi sulle diverse misure che possono darvi attuazione e sugli ostacoli incontrati a causa delle norme contenute nei Regolamenti componenti il Sistema Dublino.

Il terzo capitolo affronta i casi concreti, riguardanti la pressione migratoria, nella giurisprudenza e nella prassi più recenti.

Spiega brevemente la crisi europea dei migranti del 2015, che hanno dovuto fronteggiare in particolare l'Italia e la Grecia, analizzando poi la decisione 1601/2015, presa in merito dal Consiglio, il quale ha previsto l'adozione di misure di solidarietà a favore di questi due Stati da parte degli altri Stati membri. Tale decisione è stata oggetto di ricorso da parte della Repubblica slovacca e dell'Ungheria, che ne hanno richiesto l'annullamento in due cause, successivamente riunite, che hanno condotto alla sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, anch'essa oggetto di analisi del capitolo in questione.

In seguito, affronta la sentenza della Corte di giustizia risalente al 2 aprile 2020, nella quale la Corte ha accolto i ricorsi per inadempimento compiuti dalla Commissione contro gli Stati membri della Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, i quali sono stati soggetti ad una procedura d'infrazione a causa dell'inosservanza delle misure di ricollocamento previste dalle decisioni del Consiglio suddette.

Infine, descrive le misure di solidarietà che l'Unione ha assunto nei confronti dell'Ucraina in occasione del conflitto con la Russia, che la vede ancora coinvolta, e delinea rapidamente il meccanismo della protezione temporanea riservato agli sfollati ucraini.

Il capitolo conclusivo individua le novità introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, entrato in vigore nel recentissimo 14 maggio 2024, descrivendo le varie tappe che hanno condotto alla sua approvazione e quanto previsto nei Regolamenti che lo compongono, oltre che, infine, esporre le critiche che gli sono state rivolte.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICA DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ

1.1. ORIGINI E DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI SOLIDARIETÀ

Il concetto di “solidarietà” trova la sua origine in epoca romana, in particolare nell’ambito giuridico-privatistico, con la cosiddetta *obligatio in solidum*, il diritto di cui erano titolari i creditori, grazie al quale potevano pretendere che la prestazione venisse eseguita per intero.

A partire dal XIX secolo, il concetto di solidarietà evolve, assumendo un’accezione del tutto differente rispetto a quella tecnico-giuridica, la quale comunque rimane viva e viene traslata nel Codice napoleonico del 1804. La “nuova solidarietà” esprime l’idea di fratellanza fra gli uomini, nell’ottica di altruismo e amore per il prossimo, un’istanza etica di stampo prettamente cristiano, la cui massima espressione è riconducibile alla “*fraternité*”¹ francese del periodo rivoluzionario.

Questo concetto di fratellanza tra liberi ed uguali riflette la struttura individualistica di eguaglianza di fronte alla legge, propria delle Costituzioni rivoluzionarie.

Risale all’inizio del XIX secolo una prima approfondita analisi sulla solidarietà, in ambito sociologico, ad opera di Emile Durkheim², il quale scinde la solidarietà “meccanica” da

¹ È celebre il motto “*liberté, égalité, fraternité*”, risalente al Settecento ed associato comunemente all’epoca della Rivoluzione francese. Diviene, successivamente, il motto nazionale della Repubblica francese.

² Sociologo, filosofo e antropologo francese del XX secolo. Nasce il 15 aprile 1858, a Epinal, e decede il 15 novembre 1917, a Parigi. È considerato uno dei padri della sociologia moderna, in particolare per il suo studio sul rapporto tra la religione e la coscienza collettiva.

quella “organica”, distinzione che nasce da differenti livelli di sviluppo della divisione del lavoro.³

La solidarietà meccanica è tipica delle società in cui il livello differenziale fra i consociati è minimo, in cui prevale il concetto di omogeneità, e vige l’idea di una coscienza comune dalla quale le coscienze individuali sono inglobate. Quella organica, la cui connotazione è delineata particolarmente nella sua opera “*La divisione del lavoro sociale*”⁴, caratterizza invece le società moderne, che sono più complesse, nelle quali le persone svolgono lavori e appartengono a classi sociali differenti, tutti hanno bisogno del lavoro altrui, ed è proprio tale differenziazione che li rende liberi; qui, la divisione del lavoro e lo sviluppo delle coscienze individuali sono due valori direttamente proporzionali.⁵

Con lo sviluppo del movimento operaio, risalente alla seconda parte del XIX secolo, nasce la solidarietà operaia, che muove dal conflitto tra lavoratori e datori di lavoro. Il progredire di tale tipo di solidarietà viene aiutato dalla nascita delle associazioni di mutuo soccorso, proiezioni organiche dei sindacati negli Stati europei dove erano ancora vietati.

Tra il XIX e il XX secolo nasce il movimento del “solidarismo”, che vede lo Stato come protagonista del processo redistributivo della ricchezza all’interno della nazione per mezzo dei sistemi fiscali e di sicurezza sociale. Si perde, quindi, l’idea di una solidarietà basata su contrapposizioni e sulla presenza di antagonisti, a differenza delle esperienze precedenti.

Risiede qui l’origine dei sistemi nazionali di solidarietà sociale, figurativi di una vera e propria politica sociale, fondata sul reciproco supporto e che permette ai cittadini di beneficiare degli istituti solidaristici, creati per ridurre le differenze sociali fra i consociati.

È questo il modello che viene ripreso nelle costituzioni posteriori alla Seconda guerra mondiale, le quali indicano il principio della solidarietà sociale come cardine e fondamento dello Stato democratico⁶: esso si impegna a concorrere al perseguimento

³ MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, pag. 5-6.

⁴ DURKHEIM E., *La divisione del lavoro sociale*, Parigi, 1893. Opera che tratta della relazione tra individui e collettività.

⁵ LECCARDI C., *La divisione del lavoro sociale di Emile Durkheim in bollettinoadapt* consultabile su <https://www.bollettinoadapt.it/percorsi-di-lettura-sul-lavoro-10-la-divisione-del-lavoro-sociale-di-emile-durkheim/>, (ultima consultazione in data 05/02/2024), 2019.

⁶ GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, pag. 525 ss.

degli obiettivi del *welfare State*, riconoscendo i diritti sociali e assicurando ai cittadini una condizione di uguaglianza nella partecipazione alla vita pubblica.⁷

Frutti di tale visione sono l'articolo 3⁸ della nostra Costituzione⁹, che tutela il principio di uguaglianza, e l'articolo 38, il quale garantisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, nonché all'educazione e all'avviamento professionale, ai cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere.

È al modello solidaristico del XX secolo che si deve il progresso sociale occidentale, il quale però è andato a declinarsi contemporaneamente alla crisi economica del 2008, momento in cui gli Stati hanno abbandonato il ruolo di garanti dell'uguaglianza a favore della tutela del bilancio pubblico. Ciò ha portato alla crisi del principio di solidarietà e all'incremento delle disuguaglianze sociali e della povertà.

Possiamo dedurre che a comporre il concetto di solidarietà vi siano due principali elementi: l'appartenenza di un individuo ad una comunità sociale e l'idea che il benessere della comunità e quello dell'individuo stesso coincidano; quest'ultimo fattore rappresenta la faccia egoistica della solidarietà, in quanto esprime l'idea che chiunque si trovi ad affrontare una situazione di difficoltà, sarà supportato dal gruppo.¹⁰

1.2. SVILUPPO DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NEL CONTESTO DELL'UE

1.2.1. Cenni introduttivi

Per uno Stato socialdemocratico europeo¹¹, il principio di solidarietà, che nella Costituzione italiana si configura come l'adempimento dei “doveri inderogabili di

⁷ RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, pag. 71 ss.

⁸ Il quale recita: “*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”.

⁹ Legge fondamentale dello Stato italiano, è collocata al vertice della gerarchia delle fonti. Viene approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 27 dicembre 1947, n. 298, edizione straordinaria, ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

¹⁰ MORGESE G., op. cit., pagg. 7-8.

¹¹ GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, fascicolo 4/2012, pagg. 537 ss.

solidarietà politica, economica e sociale”, dovrebbe rappresentare il completamento naturale del principio personalista¹² e di quello di uguaglianza, divenendo, quindi, essenziale per garantire il rispetto della dignità dei singoli.¹³

È, per di più, fortemente connesso con i principi di democrazia, autonomia e pluralismo, dato che riveste un ruolo essenziale per il funzionamento del meccanismo della rappresentanza e dei partiti e per la leale collaborazione tra istituzioni statali e territoriali.

Per cui, possiamo affermare che la solidarietà va a collegarsi a tutti gli altri principi fondamentali negli ordinamenti nazionali costituzionali europei e che riveste qui un ruolo centrale, a differenza di quello che assume a livello europeo, dato che a lungo è stata omessa dai Trattati e mai stata è stata posta al centro delle politiche poste in essere dalle istituzioni sovranazionali.

Ciò risulta coerente con il fatto che il processo di integrazione europea è stato, fin dall’inizio, ispirato a logiche principalmente mercatistiche ed economiche e che la creazione di un mercato unico non richiedeva necessariamente la condivisione di un programma politico- costituzionale. Questo ha condotto ad un’integrazione di tipo “asimmetrico”, in quanto ha raggiunto picchi di sviluppo nel settore economico ma scarsi risultati in ambito sociale, politico e culturale, almeno fino al Trattato di Maastricht.¹⁴

1.2.2. La solidarietà nei trattati pre-Lisbona

La solidarietà è stata oggetto di forte discussione nel processo di integrazione europea¹⁵, che si concluderà, a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁶, con la costituzione di un ente unitario, l’Unione europea, in sostituzione alla Comunità europea.

¹² GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, pag. 224 ss.

¹³ APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità* in *Costituzionalismo.it* consultabile online su <https://www.costituzionalismo.it/il-consolidamento-della-democrazia-attraverso-la-promozione-della-solidarieta-sociale-allinterno-della-comunita>, (ultima consultazione in data 15/02/2024), 2016.

¹⁴ CAVAGGION G., *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, consultabile online su federalismi.it, (ultima consultazione in data 15/02/2024), 2022.

¹⁵ Si tratta del processo di integrazione economico, industriale, legale e politico di tutti o alcuni Stati dell’Europa. È suddivisibile in 4 tappe principali: lo sviluppo, in determinati settori, di forme di cooperazione intergovernativa; la creazione del metodo comunitario con l’istituzione della CECA, CEE e CEEA; il processo di unificazione degli organi delle tre Comunità europee e l’espansione a nuovi Stati membri; la costituzione dell’Unione europea come ente unitario.

¹⁶ Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull’Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, G.U.U.E. C 306 del 17.12.2007, pagg. 1-27. La legge 2 agosto 2008, n. 130 è la legge italiana di

Ai tempi ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, il 9 maggio 1950, ha rilasciato una dichiarazione divenuta celebre: *“L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.”*

Il ministro parla di solidarietà “di fatto”, orizzontale tra gli Stati, evidenziando la volontà di gestire la produzione di carbone ed acciaio franco-tedesca per mezzo di un'unica organizzazione, alla quale avrebbe potuto partecipare la Germania e avrebbero potuto aderire gli altri Stati europei, mediante la concreta cooperazione fra questi ultimi e sotto il comando di una comune Alta Autorità sovranazionale e indipendente.

In quest'ottica la solidarietà viene vista sia come il filo conduttore del processo di integrazione europea, sia come l'obiettivo.¹⁷

Così Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno adottato, il 18 aprile 1951, il Trattato istitutivo della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (CECA)¹⁸, il quale nel suo preambolo riprende il concetto di solidarietà senza però assegnargli una funzione prescrittiva, cioè senza tradurlo in diritti ed obblighi effettivi in capo agli Stati membri.

La mancata visione della solidarietà come precetto è riscontrabile anche negli altri Trattati istitutivi degli anni Cinquanta: il Trattato di Roma¹⁹, da cui nasce la Comunità Economica Europea (CEE), risalente al 25 marzo 1957, si limita a confermare la solidarietà che intercorre tra l'Europa e i Paesi d'oltremare, e con la popolazione di Berlino, come il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa)²⁰, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, addirittura non opera nessun richiamo al concetto di solidarietà.

ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, GU Serie Generale n. 185 del 08-08-2008 – Suppl. Ordinario n. 188.

¹⁷ MENGOLZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna University Press, 2022.

¹⁸ Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), che riunisce sei Stati (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) per introdurre la libera circolazione del carbone e dell'acciaio e garantire il libero accesso alle fonti di produzione. È in vigore dal 1952, ha una durata di 50 anni ed è scaduto nel 2002.

¹⁹ Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) a cui hanno aderito sei paesi (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) con il fine di collaborare insieme verso l'integrazione e la crescita economica, per mezzo degli scambi commerciali. Entra in vigore il 1° luglio 1967, G.U.C.E., n. 152 del 13 luglio 1967.

²⁰ Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, GU C 203 del 7.6.2016, pagg. 1-112.

Altre disposizioni presenti nei Trattati sopra citati, seppur in modo implicito, sono state considerate manifestazioni dell'idea di solidarietà²¹, come il primo capoverso del Preambolo del Trattato di Roma, secondo il quale gli Stati membri, attraverso il raggiungimento degli obiettivi del Trattato, avrebbero voluto creare le basi di un'unione sempre più stringente tra i popoli europei, così come in molti articoli del Trattato CECA si promuove la solidarietà tra Stati e imprese.²²

Un principio che troviamo invece esplicitato nei primi Trattati è quello di leale collaborazione tra Stati²³, il quale prevede che essi debbano adottare tutte le misure idonee a garantire l'esecuzione degli obblighi dell'Unione, semplificando il lavoro delle istituzioni europee e aiutando a perseguire gli obiettivi dell'Unione senza ostacolarli²⁴; questo è richiamato dagli articoli 86 del Trattato CECA²⁵, 5 TCEE e 192 TCEEA.

Tale principio non coincide del tutto con quello di solidarietà, in alcuni casi, anzi, può essere declinato in senso opposto ma gran parte della dottrina lo ritiene essere una delle sue maggiori espressioni.²⁶

Il rapporto tra i due principi è stato analizzato in diverse pronunce della Corte di giustizia, la quale ha ribadito l'importanza della presenza di obblighi a carico dei singoli Stati in vista del benessere di tutta la Comunità. Il giudice europeo ha evocato il concetto di solidarietà, in un primo momento, in sentenze emesse all'interno di contesti riguardanti procedure di infrazione portate avanti dalla Commissione contro gli Stati membri.

Nella sentenza Commissione c. Francia²⁷, risalente al 10 dicembre 1969, la Commissione riteneva che la Francia avesse violato l'obbligo impostale da due sentenze precedenti, del luglio 1968, di eliminare un tasso di sconto preferenziale per i crediti all'esportazione

²¹ Idea di MCDONNELL A., *Solidarity, Flexibility, and the Euro-crisis: Where do Principles Fit in?*, in ROSSI e CASOLARI (eds), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2014, pagg. 57 ss.

²² Articoli 3, 49 ss., 53, 55, 56, 58, 61 e 71.

²³ MORGESE G., op. cit., pagg. 13 ss.

²⁴ CONGEDI D., *La solidarietà nell'ordinamento dell'Unione in tema di immigrazione e asilo in iusinitinere* consultabile online su <https://www.iusinitinere.it/la-solidarieta-nellordinamento-dellunione-in-tema-di-immigrazione-e-asilo-39696>, (ultima consultazione in data 21/02/2024), 2022.

²⁵ Attualmente articolo 4, par. 3, TUE.

²⁶ ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y., *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford-New York, 2010, pagg. 23 ss.

²⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 10 dicembre 1969, *Commissione c. Francia*, cause riunite 6 e 11-69, ECLI:EU:C:1969:68.

nella Comunità, a seguito di una scadenza stabilita, sia per quanto riguarda i prodotti siderurgici che quelli CEE. La controparte sosteneva che quelle precedenti decisioni non avrebbero potuto ostacolare la sua libertà, in quanto l'azione del tasso di sconto faceva parte della politica monetaria che, in quel momento, era di competenza esclusiva degli Stati membri.

La Corte non ha accolto le motivazioni apportate dalla Francia, ritenendo che gli articoli 108, n. 3 e 109, n. 3 del Trattato CEE attribuissero alle istituzioni comunitarie prerogative d'intervento, le quali non avrebbero avuto senso di esistere se gli Stati avessero potuto violare gli obblighi a loro carico con la scusante della politica monetaria.²⁸ A conferma di ciò, al punto 16-17 leggiamo: *“La solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all'articolo 108, prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro. L'esercizio dei poteri che gli Stati si sono riservati non può quindi giustificare l'adozione unilaterale di misure vietate dal trattato.”*²⁹

Nella sentenza Commissione c. Italia³⁰ del 7 febbraio 1973, la Commissione aveva proposto ricorso per accertare la violazione, da parte dell'Italia, degli obblighi sanciti all'interno del Regolamento del Consiglio del 6 ottobre 1969 n. 1975 e del Regolamento, applicativo del primo, della Commissione del 4 novembre 1969, n. 195, osservando i quali l'Italia avrebbe dovuto adottare misure necessarie per l'effettiva e rapida adozione di premi sul suo territorio per la macellazione delle mucche da latte e per la rinuncia a commerciare i prodotti lattiero-caseari previsti dai suddetti Regolamenti.

L'Italia aveva ribattuto sostenendo l'obiettivo inapplicabilità di quelle norme comunitarie, in virtù della struttura della propria agricoltura e della loro incompatibilità con le esigenze nascenti dalla sua scarsa produzione di alimenti.³¹

La Corte però ha respinto la sua posizione, muovendo dalle considerazioni fatte dall'Avvocato generale, il quale aveva confermato il fatto che l'Italia avrebbe potuto

²⁸MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, pag. 12 ss.

²⁹ Consultabile online su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61969CJ0006>.

³⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 7 febbraio 1973, *Commissione c. Italia*, causa 39-72, ECLI:EU:C:1973:13.

³¹ Punto 19 della motivazione della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0039..>

essere svantaggiata dalle norme comunitarie a causa della sua insufficiente produzione di latte, ma così anche altri paesi per quanto riguarda invece i settori della viticoltura e dell'ortofrutta, per i quali invece l'Italia risultava favorita grazie alle stesse norme.

La Corte arriva, per cui, alla conclusione che l'Italia avesse effettivamente violato le disposizioni in questione, affermando che: *“Nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla comunità, il trattato impone 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 alla comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie.”*³², e che *“questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla comunità, scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario. Rifiutando volontariamente di dare attuazione sul suo territorio ad uno dei regimi istituiti dai regolamenti n. 1975/69 e 2195/69, la Repubblica italiana è venuta meno, in modo grave, agli obblighi ad essa incombenti per il fatto della sua appartenenza alla comunità economica europea.”*³³

Con questa sentenza, l'Autorità competente ha maggiormente ribadito l'importanza della solidarietà come fonte d'ispirazione del sistema comunitario.

In altre sentenze risalenti agli anni Ottanta, la Corte ha allargato le maglie della solidarietà anche alle imprese nell'ambito di crisi dei settori di produzione.

Ad esempio, nella pronuncia Valsabbia³⁴ è riportato che *“La politica anticrisi nel settore siderurgico si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese”*³⁵, applicando il quale, alcune imprese avrebbero dovuto sostenere, proprio in virtù della solidarietà europea, maggiori oneri e prezzi rispetto ad altre; solo così sarebbe potuto avvenire il superamento della crisi dell'intero settore.

³² Punto 24 della motivazione della sentenza.

³³ Punto 25 della motivazione della sentenza.

³⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 12 luglio 1984, *Commissione c. Ferriera Valsabbia SpA*, causa 209/83, ECLI:EU:C:1984:274.

³⁵ Punto 59 della sentenza.

Dalla sentenza *Ferriera Padana*³⁶ si ricavano, invece, conclusioni importanti per quanto riguarda il tema di nostro interesse, quello di applicazione della solidarietà tra Stati in materia di immigrazione e asilo, perché si evidenzia il fatto che questa possa entrare in gioco non solo a favore di chi si trovi in una situazione di svantaggio per cause esterne ma anche nei confronti di chi, per sua negligenza o colpa, non abbia agito nel migliore dei modi per evitare di trovarsi in tale condizione.³⁷

In questa causa la Corte ha preso in considerazione un'asserzione del Trattato CECA, la quale prevede che gli Stati membri e i loro popoli hanno sottoscritto il Trattato stesso per perseguire il loro interesse comune in modo pacifico, opponendosi ai contrasti per la gestione delle risorse siderurgiche e di carbone che avevano condotto alla Seconda guerra mondiale. In quest'ottica, ha applicato l'articolo 61 del Trattato, che prevedeva di stabilire prezzi minimi nelle decisioni, nonostante ciò potesse essere svantaggioso per alcuni Stati ma rispettoso del principio di solidarietà, visto come principio in risposta ai conflitti precedenti.

La giurisprudenza comunitaria, per cui, in questa fase primaria ha sopperito le lacune di espliciti richiami alla solidarietà, utilizzandola come principio applicativo e interpretativo dei Trattati.

Col tempo però questa situazione è mutata, l'utilizzo della solidarietà da parte delle Corti è divenuto direttamente proporzionale all'incremento dei riferimenti testuali di questa all'interno dei Trattati³⁸; risulta essere diminuita invece la funzione supplementare del giudice europeo, il quale, attualmente, ricorre al concetto in questione solo per riaffermare e consolidare la giurisprudenza precedente circa il mantenimento della solidarietà sociale nazionale.³⁹

In particolare, la solidarietà assume un ruolo preminente, anche in modo esplicito grazie ad evidenti richiami testuali, all'interno del Trattato di Maastricht (TUE)⁴⁰, che ha

³⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 16 febbraio 1982, *Commissione c. Ferriera Padana SpA*, causa 276/80, ECLI:EU:C:1982:57.

³⁷ MENGOZZI P., op. cit., pag. 24.

³⁸ MORGESE G., op. cit., pag. 15 ss.

³⁹ Opinione di KUÇUK E., *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Regno Unito, Edward Elgar Publishing, 2018, pag. 967.

⁴⁰ Trattato sull'Unione europea, sancisce la nascita dell'Unione fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI). Viene firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ed entra in vigore il 1° novembre 1993, GU C 191 del 29.7.1992, pagg. 1-112.

rappresentato una nuova tappa nel processo mirato a creare “*un’unione sempre più stretta tra i popoli di Europa*”⁴¹.

Riflesso di questo, sicuramente, risulta essere il quarto capoverso del Preambolo, il quale riporta il desiderio degli Stati membri di “*intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni*”.

Anche l’articolo A puntualizza che l’Unione ha il dovere di gestire in modo solidale i rapporti tra gli Stati membri e tra i loro popoli.

Infine, l’articolo J.1, al quarto paragrafo, impone agli Stati di condurre la politica estera e di sicurezza dell’Unione in uno spirito di solidarietà reciproca.

È importante, inoltre, ricordare il *Protocollo sulla politica sociale*⁴² allegato al Trattato di Maastricht firmato da tutti gli Stati membri dell’epoca, ad eccezione del Regno Unito, che prevedeva al suo interno l’Accordo sulla politica sociale e promuoveva la solidarietà tra i popoli europei.

Esso consentiva alla Comunità di aiutare gli Stati sottoscrittori a migliorare le condizioni degli ambienti lavorativi e, così, di incrementare la sicurezza e la salute dei lavoratori, cercando anche di garantire la parità di genere a lavoro e l’integrazione degli individui esclusi dal mercato del lavoro.

L’obiettivo principale dell’Accordo era quello di facilitare la collaborazione tra gli Stati membri e il coordinamento delle loro azioni.

Successivamente, con il Trattato di Amsterdam⁴³, entrato in vigore il 1° maggio 1999, si guarda alla solidarietà principalmente dal punto di vista della PESC e si aggiunge, all’obbligo di ausilio solidale che già era stato sancito, il dovere per gli Stati di compiere

⁴¹ MACIEJEWKI M., *I trattati di Maastricht e di Amsterdam* in *European Parliament* consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>, (ultima consultazione in data 22/02/2024), 2023.

⁴² Protocollo sulla politica sociale negoziato a Maastricht e allegato al Trattato di Maastricht. Esso dona forma giuridica all’accordo raggiunto in quella sede da 11 Stati membri volenterosi di concretizzare gli enunciati della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, ad esclusione del Regno Unito, il quale non ne risulta quindi vincolato.

⁴³ Trattato che ha aggiornato e chiarito il trattato di Maastricht sull’Unione europea, GU C 340 del 10.11.1997, pagg. 1–144.

azioni congiunte per consolidare la solidarietà fra loro⁴⁴; questo lo possiamo riscontrare nell'articolo 11, paragrafo 2, TUE⁴⁵, il quale prevede che “*Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica*”, mentre l'articolo 23 TUE⁴⁶ afferma che in caso di “astensione costruttiva”, cioè che non pregiudica l'adozione di un provvedimento PESC da parte degli altri Stati, lo Stato astenuto, “*in uno spirito di mutua solidarietà*”, non debba ostacolare la successiva esecuzione della decisione.

Non risulta innovativo invece, a livello solidaristico, il Trattato di Nizza⁴⁷; occorre anzi ricordare che, proprio in quella circostanza, alla Carta di Nizza⁴⁸, carta dei diritti fondamentali dell'UE adottata dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio, la quale trattava in modo consistente la solidarietà, non è stato attribuito valore giuridico obbligatorio.

Sarebbe mutata la situazione con il Trattato sottoscritto a Roma nel 2004⁴⁹, che prevedeva l'assunzione di una Costituzione europea, e il quale conteneva molti richiami solidaristici grazie al contesto variegato e democratico in cui era sorto.⁵⁰ Ma questo non entrò mai in vigore.⁵¹

1.2.3. La solidarietà dopo il Trattato di Lisbona

⁴⁴ ASARO G., *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea* in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale* consultabile online su <http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>, (ultima consultazione in data 22/02/2014), 2018.

⁴⁵ Ex articolo J.1.

⁴⁶ Ex articolo J.13.

⁴⁷ Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, viene firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 ed entra in vigore il 1° aprile 2003, GU C 80 del 10.3.2001, pagg. 1-87.

⁴⁸ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che tutela i diritti fondamentali di cui godono gli individui nell'Unione europea. È stata adottata a Nizza nel dicembre 2000 ma divenuta giuridicamente vincolante solo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 389-405.

⁴⁹ Cd. Trattato costituzionale.

⁵⁰ MORGESE G., *op. cit.*, pag. 19.

⁵¹ A seguito dei loro referendum nazionali, fu respinto dalla Francia il 29 maggio 2005 e dai Paesi Bassi il 1° giugno 2005.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha però continuato a far vivere il Trattato costituzionale, riportando tutte le disposizioni solidaristiche in esso contenute senza l'apporto di nessuna rilevante modifica, anzi aggiungendone di nuove.⁵² A questo Trattato si associa, infatti, un ruolo preminente all'interno del processo che ha condotto allo sviluppo del concetto di solidarietà nel diritto dell'Unione europea, fino ad arrivare ad elevarlo al rango di principio generale.⁵³

L'idea di "solidarietà" è trasversale all'interno dell'ordinamento giuridico europeo; infatti, nelle norme del Trattato in cui è richiamata, assume differenti accezioni. Non risulta ancora possibile identificare la solidarietà con una definizione univoca, ma è possibile individuare la sua reale portata laddove la solidarietà sia applicata in un contesto specifico, in particolare quello costituzionale, politico e funzionale.

Il valore "costituzionale" della solidarietà si può riscontrare nella sua veste di principio generale, che la Corte di giustizia deduce dal principio di leale collaborazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri.

A tal proposito, l'art. 2 TUE⁵⁴ indica la solidarietà come elemento fondante dell'Unione europea e fa dipendere l'effettivo rispetto dei valori su cui essa si fonda, dall'esistenza, fra gli altri, della solidarietà all'interno delle società degli Stati membri.

A favore di tale visione della solidarietà, si colloca anche l'articolo 4 del TUE, il quale al terzo paragrafo fissa un vincolo di reciproca assistenza nello svolgimento delle funzioni previste dai Trattati; ciò comporta che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie per garantire il rispetto di tale vincolo ma evitare qualsiasi misura che ostacoli il perseguimento degli obiettivi dell'Unione.

La solidarietà, nel suo volto "politico", funge da principio che informa l'attività legislativa sovranazionale e che ispira le politiche e le azioni dell'Unione.⁵⁵

⁵² MORGESE G., op. cit., pag. 20.

⁵³ VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, pag. 21.

⁵⁴ L'articolo 2 del TUE recita: "*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.*"

⁵⁵ MOSCHETTA T.M., *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione* in [aisdue.eu](https://www.aisdue.eu), (ultima consultazione in data 3/03/2024), 2019.

Questo tipo di solidarietà si coglie principalmente dalle norme del Trattato che fanno riferimento allo “spirito di solidarietà” tra Stati membri, come nell’articolo 3 del TUE, secondo il quale la solidarietà assume il ruolo di “obiettivo dell’Unione” e l’Unione europea l’onere di promuovere la solidarietà tra le generazioni⁵⁶, i popoli⁵⁷ e gli Stati membri⁵⁸; ciò aumenta la portata del principio di solidarietà, non solo da un concetto di valenza individuale ad uno pluralista, cioè che deve essere rispettato fra popoli ma, addirittura, tra gli Stati membri. Ma di questo articolo, ci occuperemo nello specifico nel prossimo paragrafo.

Ugualmente, anche l’articolo 24 del TUE fa dipendere le azioni di politica estera e di sicurezza comune da una solidarietà politica tra i Paesi membri, come l’art. 67 del TFUE, che si traduce, per gli Stati membri, nel dovere di delineare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controlli delle frontiere esterne, e, infine, l’articolo 120 del TFUE, in ambito di politica economica, il quale prevede che “*gli Stati membri attuino la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell’Unione di cui all’art. 3 del Trattato sull’Unione europea*”, tra cui ricordiamo esserci anche la solidarietà.

Nella sua veste “funzionale”, la solidarietà contribuisce a rendere maggiormente efficienti le politiche dell’Unione europea e rappresenta il fondamento per il compimento di azioni di supporto da parte degli Stati membri o delle istituzioni europee nei confronti di altri Stati in casi di emergenza.

A dimostrazione di quanto appena affermato, si segnala in particolare: l’articolo 42 del TUE, che prevede una clausola di reciproca difesa; l’articolo 80 del TFUE, il quale salda il concetto secondo cui le politiche dell’Unione in materia di migrazione sono fondate sul principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, e l’articolo 122 del TFUE, in ambito di crisi economica. Da

⁵⁶ L’articolo 3, par. 3, co. 2, TUE, prevede: “*L’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.*”

⁵⁷ L’articolo 3, par. 5, TUE, recita: “*Nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all’eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.*”

⁵⁸ L’articolo 3, par. 3, co. 3, TUE sostiene che l’Unione: “*Promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.*”

ultima, anche la clausola di solidarietà prevista dall'articolo 222 del TFUE⁵⁹, che, come i precedenti articoli, analizzeremo meglio successivamente.

Ma quelli fino ad ora riportati non esauriscono i riferimenti alla solidarietà fatti all'interno dei Trattati, fra i quali dobbiamo ricordare sicuramente quello presente all'interno del Preambolo del TUE, che ripropone il desiderio degli Stati membri di *“intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni”*.⁶⁰

Anche all'interno del TFUE⁶¹, la solidarietà è subito richiamata nel suo Preambolo, il quale afferma *“di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite”*.

Nell'ambito della politica energetica, un chiaro rimando alla solidarietà è rinvenibile nell'articolo 194 del TFUE, il quale prevede che tale politica debba essere improntata ad uno spirito di solidarietà tra Stati membri.

Inoltre, grazie all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, assume valore vincolante anche il quarto titolo della Carta di Nizza⁶² dedicato alla solidarietà, così come prevede l'articolo 6 del TUE⁶³.

Le innovazioni introdotte dal Trattato in esame risultano evidenti; basti pensare, in primo luogo, ai molteplici ed espliciti riferimenti alla solidarietà, e, secondariamente, all'equo

⁵⁹ MOSCHETTA T.M., op. cit.

⁶⁰ MORGESE G., op.cit., pag. 18.

⁶¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, risultato del Trattato di Lisbona, è stato sviluppato partendo dal trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), come attuato dal Trattato di Maastricht, GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 1-388.

⁶² Capo IV: solidarietà: diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto di accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori.

⁶³ Paragrafo 1: *“L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.”*

bilanciamento tra interessi individuali ed esigenze sociali da esso compiuto, frutto di una complessa evoluzione storica.⁶⁴

1.3. NORME GENERALI SULLA SOLIDARIETÀ NEL DIRITTO DELL'UE

1.3.1. Articolo 3 TUE e le categorie della solidarietà

La nuova formulazione dell'articolo 3 TUE, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mette insieme gli obiettivi che devono caratterizzare tutti gli atti e le politiche dell'Unione in modo più meticoloso rispetto al passato. L'elencazione di tali obiettivi risulta necessaria per interpretare le norme dei Trattati secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in quanto essi rappresentano il fulcro dell'azione delle istituzioni europee. Questi obiettivi fungono anche da limite per le azioni e le misure poste in essere dagli Stati membri, anche nei confronti di paesi terzi.⁶⁵

Essi sono vincolanti per tutti gli organi dell'Unione, che devono garantire il loro raggiungimento, così come su tali obiettivi deve essere improntato il lavoro delle istituzioni legislative comunitarie, nonostante esse godano di un margine di discrezionalità nel processo della loro attuazione e concretizzazione, in quanto risultano solitamente formulati in termini generici. La Corte di Giustizia può rilevare una violazione del diritto dell'Unione ad opera della legislazione comunitaria, solo qualora quest'ultima non prenda in considerazione o non rispetti in maniera palese gli obiettivi previsti dall'articolo 3. Ovviamente, quanto più specifica risulta essere l'enunciazione di un obiettivo, tanto maggiore sarà il suo effetto vincolante e la possibilità, quindi, di violarlo.

L'articolo 3 non contiene disposizioni da cui derivano diritti individuali ma solo obblighi di tipo promozionale, nonostante questi ultimi si riferiscano a diritti, cioè devono essere

⁶⁴ RODOTÀ S., *Il Codice civile e il processo costituente europeo* in *Rivista critica di diritto privato*, consultabile online su <https://www.astrid-online.it/>, (ultima consultazione in data 15/02/2024), 2005, pagg. 21 ss.

⁶⁵ FUMAGALLI L., commento in *Trattati dell'Unione europea* di TIZZANO A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 15 ss.

tenuti da conto come aspetto giuridico in ogni decisione emessa. I principi e gli obiettivi ivi previsti, però, possono essere utilizzati come parametro interpretativo dei diritti soggettivi previsti dal diritto derivato degli Stati membri.

Anche gli Stati membri sono obbligati a rispettare gli obiettivi fissati, quando utilizzano il diritto europeo e quando la loro azione potrebbe incidere sul funzionamento dell'Unione; allo stesso tempo, le loro autorità e le Corti nazionali devono interpretare il diritto nazionale derivato da quello europeo alla luce di tali obiettivi. Questi finiscono inevitabilmente per influenzare tutto il diritto nazionale, non solo quello derivato.

Gli obiettivi non possono essere “immobili”, le istituzioni comunitarie e le autorità statali devono compiere spesso dei bilanciamenti fra questi, soprattutto quando, per diverse motivazioni, entrano in conflitto tra loro.

Originariamente le Comunità erano improntate ad obiettivi di carattere prettamente economico mentre, adesso, questi sono completati da obiettivi di tipo politico e sociale. Risulta, dunque, oltrepassata la struttura essenzialmente capitalistico-economica dell'Europa, a vantaggio di politiche ispirate dallo sviluppo sostenibile e dall'esaltazione dei diritti fondamentali, dell'eguaglianza e della solidarietà.⁶⁶

Proprio in merito all'ultimo concetto nominato, l'articolo, al terzo paragrafo, prevede che “[...] *L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.* [...]”

Da questo, individuiamo la prima delle quattro diverse tipologie in cui la solidarietà, nel diritto dell'UE, può essere declinata: quella intergenerazionale, che è principalmente riscontrabile nella politica ambientale, dove vige un rapporto stringente tra questo tipo di solidarietà e lo scopo di sviluppo sostenibile dell'Europa⁶⁷ e della Terra⁶⁸.

L'Unione, chiaramente, vuole garantire il perseguimento delle esigenze della generazione odierna, senza però pregiudicare l'esaudimento di quelle delle generazioni successive.⁶⁹

⁶⁶ SOMMERMANN K.P., commento in *The Treaty on European Union (TEU)* di BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (ed.), Londra, 2013, pagg. 158 ss.

⁶⁷ Articolo 3, par. 3, co. 1, TUE.

⁶⁸ Articolo 3, par. 5, TUE.

⁶⁹ TORRE-SCHAUB M., *La solidarité environnementale en droit communautaire*, in BOUTAYEB C. (curatore), *La solidarité dans l'Union européenne*, Parigi, 2011, pagg. 325 ss.

La seconda tipologia di solidarietà rinvenibile, e che tocca maggiormente il tema dell'elaborato, assume una veste più "sociale" ed è quella **tra Stati membri ed individui**, la quale rileva nelle relazioni tra uno Stato membro e i cittadini di altri Stati membri o terzi.⁷⁰

Nel rapporto fra uno Stato e cittadini di altri Stati membri, la solidarietà si trova in una posizione di primo piano nell'azione sociale dell'Unione, rappresentando uno dei principali valori "non economici" di tutto l'ordinamento sovranazionale. Ciò traspare dall'articolo 3, che parla di "*economia sociale di mercato*", accostando le esigenze economiche e di concorrenza a finalità prettamente sociali.

In tema, occorre citare l'articolo 9 del TFUE, che rappresenta una vera e propria clausola sociale orizzontale: "*Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.*"

Come già in precedenza abbiamo detto, anche il titolo IV della Carta di Nizza è dedicato alla solidarietà, nonostante al suo interno siano previsti diritti ontologicamente, e per finalità, diversi fra loro. Risulta evidente che i diritti che maggiormente mantengono una connessione con il tipo di solidarietà in questione siano l'articolo 34, di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, e l'articolo 35, di accesso alle prestazioni sanitarie, perchè vincolano gli Stati membri ad un impegno sociale nei confronti dei propri cittadini e di quelli degli altri Stati, in vista del benessere dell'Unione stessa.

Questo tratto solidale deriva anche dall'importanza assunta dalla cittadinanza europea, introdotta dal Trattato di Maastricht, la quale permette ai suoi titolari, ovvero a tutti i cittadini dei singoli Stati membri dell'UE, la piena libertà di circolazione e di soggiorno presso il territorio degli altri Stati membri e di far ottenere anche ai soggetti disoccupati prestazioni sociali non contributive alla pari dei cittadini nazionali, sebbene negli ultimi anni, in particolare a seguito della grande crisi economica, la giurisprudenza abbia adottato un atteggiamento più restrittivo nel concederle. A riprova di ciò, con il caso Dano, dell'11 novembre 2014, la Corte di giustizia puntualizza che i cittadini europei che

⁷⁰ MORGESE G., op. cit., pag. 21.

non producono capitale e che risiedono nel territorio di un altro Stato membro, per accedere ai diritti sociali, per più di tre mesi ma per meno di 5 anni, potrebbero non godere di alcuna prestazione sociale in virtù delle esigenze e delle prerogative che gli Stati hanno per poter sostenere i propri sistemi di welfare. Questo denota la difficoltà che l'Unione riscontra nel compiere un bilanciamento tra i principi di uguaglianza e di solidarietà, di cui gode un cittadino europeo in mobilità, e gli interessi degli Stati.⁷¹

Anche questo tipo di solidarietà assume rilevanza nella politica ambientale, come si deduce dalla Carta di Nizza all'articolo 37, dal momento che gli Stati garantiscono agli individui la tutela dell'ambiente e il potenziamento della sua qualità.

Nel rapporto fra uno Stato e i cittadini di paesi terzi, la solidarietà entra in gioco nell'ambito della tutela dei richiedenti protezione internazionale.⁷² L'articolo 78 del TFUE richiede all'Unione di mettere in piedi una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, per concedere uno status consono a qualunque cittadino di uno Stato terzo che faccia richiesta di protezione internazionale, garantendo il rispetto del principio di non respingimento, che vieta agli Stati di rimpatriare le persone in un paese in cui sussiste un rischio concreto di persecuzione, tortura, trattamenti disumani o degradanti o qualsiasi altro tipo di violazione dei diritti umani.

Un altro tipo di solidarietà tutelata dal diritto dell'Unione è quella che intercorre **tra i singoli individui nei loro rapporti reciproci**.

Questa prende forma per mezzo del volontariato transfrontaliero, che rappresenta la concretizzazione della cittadinanza europea.

In una comunicazione del 2011 della Commissione, infatti, questa sostiene che il volontariato *“traduce concretamente i valori fondamentali su cui si fonda l'Europa, che sono la giustizia, la solidarietà, l'inclusione e la cittadinanza”*.

⁷¹ BARTOLONI E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, consultabile online su sidi-isil.org, (ultima consultazione in data 25/02/2024), 2015.

⁷² MORGESE G., op. cit., pagg. 21 ss.

Nel 2016 si è, inoltre, dato vita al Corpo europeo di solidarietà (CES)⁷³, il quale consiste in un progetto finanziato dall'Unione europea che permette ai cittadini europei sotto ai 30 anni di sostenere un'ONG o un'impresa privata, che abbiano il fine di occuparsi di situazioni ostili nell'Unione o di accoglienza e di inclusione dei rifugiati.

L'ultima tipologia è rinvenibile nella **mutua solidarietà tra Stati membri**, la “categoria” più disomogenea al suo interno.

Questa rientra tra gli obiettivi dell'Unione previsti dall'articolo oggetto del nostro paragrafo, il quale prevede che l'Unione “*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.*”⁷⁴

Il suo accostamento alla coesione è voluto, essendo la coesione stessa una significativa espressione della solidarietà, nella sua accezione di diminuzione delle sperequazioni tra i vari Stati europei⁷⁵, obiettivo essenziale dell'integrazione tra Stati membri che i Trattati si prefiggono di perseguire.

La politica regionale europea si collega alla promozione della coesione economica, territoriale e sociale; essa ha lo scopo di far scemare la discrepanza esistente tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e il ritardo delle regioni più svantaggiate, così come riporta l'articolo 174 del TFUE. È un vero e proprio sistema di compensazione finanziaria.⁷⁶

La “messa in atto” di questo tipo di solidarietà a carattere finanziario si ha grazie ai fondi strutturali, parte robusta del bilancio UE, a cui concorrono tutti gli Stati membri, per poi essere destinati alle zone meno sviluppate, ma anche grazie al ruolo dei servizi di interesse economico generale, come stabilito dall'articolo 14 del TFUE.⁷⁷

La concretizzazione della politica di coesione potrebbe anche rinvenirsi nelle deroghe al divieto di aiuti di Stato a finalità regionale, che possono essere concesse ai sensi dell'articolo 107 del TFUE.

⁷³ Sito ufficiale: https://youth.europa.eu/solidarity/mission_it.

⁷⁴ Articolo 3, par. 3, co. 3, TUE.

⁷⁵ MORGESE G., op. cit., pagg. 28 ss.

⁷⁶ SOMMERMANN K.P., op. cit., pagg. 158 ss.

⁷⁷ PEDRAZZI M., commento in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (diretto da POCAR F., BARUFFI M.C.), Trento, 2014, pagg. 9 ss.

Un altro ambito nel quale la solidarietà si declina è quello della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), come previsto dall'articolo 24 del TUE, nel quale leggiamo che questa si basa “*sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri*”⁷⁸ e ancora che “*Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca [...]*.” e, infine, che “*Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. [...]*”⁷⁹.

Tutto ciò è previsto in un'ottica di leale cooperazione tra Stati, alla quale si riconduce anche l'articolo 32 del TUE, che si pone l'obiettivo che gli Stati siano, fra loro, solidali, impedendo che gli interventi unilaterali degli stessi pregiudichino gli interessi dell'Unione.⁸⁰

In questo contesto, assume importanza anche la clausola di mutua difesa prevista dal settimo paragrafo dell'art. 42 del TUE, di cui abbiamo accennato prima, la quale sancisce un vincolo di aiuto e assistenza tra Stati membri, qualora uno fra essi subisca un'aggressione armata nel suo territorio.

Concretamente, è stata richiamata dalla Francia a seguito gli attacchi terroristici subiti il 13 novembre 2015.

Nel settore di spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), la solidarietà svolge quell'importante ruolo che il presente elaborato si prefigge di analizzare, nella politica europea in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, la quale è basata proprio sul principio di solidarietà tra Stati membri, così come stabiliscono l'articolo 67 e l'articolo 80 del TFUE.

“*[...]La politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri [...]*”; da questa parte dell'articolo 194 del TFUE, si ricava il fatto che la solidarietà interessi anche il settore della politica energetica comune, così come è stato ribadito a più riprese dalla Commissione e dal Parlamento europeo, i quali hanno sì riconosciuto che ogni Stato membro sia responsabile della propria sicurezza energetica, ma anche che la solidarietà tra Stati membri sia una caratteristica preminente per far parte

⁷⁸ Articolo 24, par. 2, TUE.

⁷⁹ Articolo 24, par. 3, TUE.

⁸⁰ MORGESE G., op. cit., pag. 30.

dell'Unione europea e che, in molti casi, assicura una maggior efficienza anche sul piano energetico.⁸¹

1.3.2. Clausola generale: articolo 222 TFUE

1.3.2.1. Il contenuto dell'articolo

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una clausola di solidarietà all'interno di un apposito articolo, il 222, collocato nel settimo titolo, che chiude la Quinta Parte del TFUE. La clausola, come abbiamo precedentemente accennato, al primo comma, prevede che i Paesi membri dell'Unione europea e l'Unione stessa agiscano congiuntamente, “*in uno spirito di solidarietà*”, cerchino di prevenire attacchi terroristici negli Stati dell'UE e di dare aiuto ad un altro Stato membro che abbia subito una catastrofe naturale o innescata dall'uomo.⁸²

Questo articolo mira a rendere effettivo il principio di solidarietà stabilito dal terzo paragrafo dell'articolo 3 del TUE.⁸³

È stato il settimo Gruppo “Difesa” della Convenzione europea ad occuparsi della redazione del testo del Trattato che avrebbe potuto dar vita ad una Costituzione europea; questa commissione, nonostante il Trattato costituzionale non sia poi entrato in vigore, ha raccomandato l'adozione della clausola di solidarietà, la quale è stata poi riportata in modo analogo nell'articolo 222 del TFUE, con la finalità di rispondere alle frequenti minacce terroristiche da parte di soggetti non statali.

Partendo da questa ultima considerazione, possiamo dedurre come la clausola prevista dall'articolo 222 sia stata adottata per completare la clausola espressa, invece, dall'articolo 42 del TUE, cosiddetta “di mutua difesa”, la quale sancisce un dovere di sostegno tra Stati in caso di attacco armato verso uno di essi.

⁸¹ MORGESE G., op. cit., pag. 30.

⁸² Consultabile online su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/solidarity-clause.html>, (ultima consultazione in data 20/02/2024).

⁸³ MENGOZZI P., commento in *Trattati dell'Unione europea* di TIZZANO A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 1835 ss.

Ciò che distingue maggiormente le due clausole è la partecipazione da parte dell'Unione e delle sue istituzioni per quanto concerne la clausola di solidarietà, che si configura così come un vincolo di solidarietà di tipo "verticale", a differenza della clausola di mutua difesa che non la prevede e che dà vita, quindi, ad un dovere di solidarietà "orizzontale", per cui solo tra Stati membri.

Ci sono due differenti modalità di attuazione della clausola, a seconda che avvenga ad opera dell'Unione o degli Stati membri.

Il primo paragrafo dell'articolo prevede che l'Unione, nella sua attuazione, utilizzi tutti i mezzi che possiede, tra cui anche quelli militari, secondo le modalità stabilite in una decisione del Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.⁸⁴ Il *quorum* richiesto per la decisione è quello della maggioranza qualificata o dell'unanimità, solo se risulta coinvolto l'ambito della Difesa. Lo scopo di tale decisione è quello di garantire la coordinazione tra i diversi strumenti dell'Unione, la coerenza e l'integrazione dell'azione dell'UE con quelle dei Paesi membri.

Per quanto concerne, invece, la modalità di attuazione della clausola di cui si avvalgono gli Stati membri, il secondo comma sancisce che, qualora uno Stato membro sia vittima degli eventi previsti dal primo paragrafo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, lo assistano insieme all'Unione. La scelta circa la vera e propria modalità di esecuzione della clausola e dei mezzi da impiegare è in capo allo Stato che presta aiuto, così come previsto dalla dichiarazione numero 37 allegata ai Trattati, purchè agisca sempre in un'ottica di leale cooperazione. Questa libertà, ovviamente, comporta una minore possibilità per lo Stato di essere sottoposto ad una procedura d'infrazione per la violazione del vincolo di solidarietà.⁸⁵

In merito a quest'ultimo, a seguito della richiesta di assistenza, parrebbe presumersi che per gli Stati nasca un reale vincolo giuridico di prestare aiuto; ma, soprattutto in base alla dichiarazione n. 37, la dottrina risulta non unanime circa l'idea di obbligatorietà dell'onere in questione.

⁸⁴ Articolo 222, par. 3, TFUE.

⁸⁵ MORGESE G., op. cit., pag. 43.

Infine, il quarto comma afferma che il Consiglio europeo debba analizzare frequentemente le minacce con cui si confronta l'Unione, per far sì che questa e gli Stati membri possano procedere in modo efficiente. Lo fa per mezzo di una relazione congiunta di valutazione, integrata delle minacce e dei rischi, nell'ambito europeo, compiuta dalla Commissione e dall'Alto rappresentante in base ai moniti provenienti dalle Istituzioni UE o dagli Stati membri, dalle agenzie europee o dalle organizzazioni internazionali competenti.

Occorre analizzare, però, anche l'altro punto di vista, quello dello Stato vittima degli eventi terroristici o catastrofici, cioè quando esso sia legittimato ad attivare la clausola a suo vantaggio.

Può farlo unicamente se crede di non essere più in possesso della capacità di reagire, anche dopo aver provato a servirsi di ogni possibilità offerta dai mezzi e dagli strumenti esistenti a livello nazionale o europeo. La sua richiesta deve essere notificata al Presidente della Commissione per mezzo del Centro europeo di risposta alle emergenze.⁸⁶

Nel testo si parla di “attacco terroristico” e di “calamità naturale” senza che ne venga data una definizione, la quale è stata fornita successivamente dalla decisione n. 415/2014 del Consiglio europeo, che fissa le disposizioni e i procedimenti per l'applicazione della clausola di solidarietà e garantisce che tutte le parti coinvolte, nazionalmente e a livello europeo, cooperino per ostacolare velocemente eventuali aggressioni terroristiche o di calamità naturali o causate dall'uomo.⁸⁷

Tale provvedimento, all'articolo 3, spiega i concetti che ci interessano: per “attacco terroristico” si intende un reato terroristico come definito nella decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio⁸⁸, la quale indica come reati di questo tipo: la messa in atto di attentati terroristici, il contributo ad attività di un'organizzazione terroristica, la provocazione pubblica, il reclutamento e l'addestramento con finalità terroristiche.⁸⁹

⁸⁶ ALÌ A., commento in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (diretto da POCAR F., BARUFFI M.C.), Trento, 2014, pagg. 1214 ss.

⁸⁷ Consultabile online su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/solidarity-clause.html>, (ultima consultazione in data 26/02/2024).

⁸⁸ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, GU L 164 del 22.6.2002, pagg. 3-7.

⁸⁹ Consultabile online su https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/964193/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione3, (ultima consultazione in data 28/02/2024).

Si tratta, più generalmente, di atti offensivi i quali, naturalmente o per circostanza, possono comportare un danno grave ad uno Stato o ad un'organizzazione internazionale e che vengono posti in essere per impaurire la popolazione, per minacciare le autorità statali di compiere una specifica azione, per demolire le principali strutture costituzionali, economiche, sociali e politiche di uno Stato.

Il termine “calamità” va a significare ogni circostanza che causa o potrebbe causare un grave effetto sulle persone, sull'ambiente o sui beni, inclusi quelli culturali, di origine sia naturale che artificiale.

L'articolo 196 del TFUE, in merito, stabilisce che le istituzioni dell'Unione debbano promuovere la collaborazione tra Stati membri per consolidare l'efficienza dei meccanismi di prevenzione e di protezione dalle calamità, sia naturali che non, prevedendo una base giuridica alla cooperazione nell'ambito della protezione civile UE.⁹⁰

Una decisione del Parlamento europeo, risalente al 2012, ha inoltre previsto che la clausola possa essere azionata anche in caso di attacchi nel cyberspazio, di pandemie o di crisi energetiche.

Si è largamente discusso circa l'ambito di applicazione della clausola di solidarietà dal punto di vista territoriale. Come abbiamo visto, entra in gioco quando uno Stato membro è vittima di un assalto terroristico o di una catastrofe; questo farebbe pensare ad una solidarietà interna, solo fra Stati membri.

Da un punto di vista strutturale però, bisogna considerare che l'articolo 222 è posto nella parte V del TFUE, la quale disciplina l'azione esterna dell'Unione europea.

Da questo si può dedurre che non è, a prescindere, da omettere la possibilità di applicazione della clausola anche nel caso in cui gli eventi oggetto dell'articolo avvengano al di fuori di uno degli Stati membri.⁹¹

A conferma di ciò, il Parlamento europeo nella decisione del 2012, di cui si è accennato prima, ha previsto che la clausola debba essere considerata anche in caso di “gravi incidenti” che avvengono al di fuori del territorio di uno degli Stati membri, ma che abbiano un impatto diretto su almeno uno di questi.

⁹⁰ ALÌ A., op. cit., pagg. 1214 ss.

⁹¹ LOMONACO G., *Brevi considerazioni sulla clausola di solidarietà europea*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale* consultabile su <https://www.lex.unict.it>, (ultima consultazione in data 28/02/2024), 2022.

Le istituzioni dell'UE hanno concretizzato la clausola prevista dall'articolo 222 mediante l'utilizzo di particolari meccanismi, ad esempio i dispositivi integrati di risposta politica alle crisi dell'UE (IPCR), adottati a seguito della decisione del Consiglio del 24 giugno 2014⁹².

Gli IPCR sono stati creati per costruire un piano per la coordinazione di crisi tra i diversi settori del livello politico più elevato, esigenza resa chiara, in particolare, a seguito degli atti di terrorismo avvenuti l'11 settembre 2001.

Questi aiutano il Consiglio a superare le grandi difficoltà intersettoriali naturali o provocate dall'uomo, di cui grande esempio risultano essere gli atti terroristici.

A partire da questi, si è dato vita ad un'assemblea ufficiosa indetta dalla presidenza del Consiglio dell'Unione europea, affinché questa sia coadiuvata nella risoluzione della crisi, dove vengono convocati la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna, le agenzie attinenti, il gabinetto del presidente del Consiglio europeo e gli esperti degli Stati membri colpiti.

Inoltre, grazie a tali dispositivi, si è prevista la stesura, da parte della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna, di un rapporto minuzioso circa le proprie attribuzioni e responsabilità, con la finalità di donare ai decisori un disegno evidente delle dinamiche attuali.

Un'ulteriore novità introdotta è la piattaforma web IPCR, la quale consente lo scambio di informazioni circa la situazione, così come descritta dalle parti interessate.

Infine, è stato costituito un "punto di contatto centrale", formato dalle autorità competenti degli Stati membri, il quale ha prerogative di monitoraggio e di monito ai fini dell'IPCR.⁹³

L'attivazione dell'IPCR può avvenire ad opera della presidenza del Consiglio dell'Unione, qualora in una situazione di crisi ritenga opportuno l'intervento e la coordinazione politica degli Stati membri, o su istanza di uno Stato membro.

Qualora uno Stato membro chieda di ricorrere alla clausola di solidarietà, si attiva di default l'IPCR, così come prevede l'articolo 5 della decisione 415/2014.

⁹² Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 n. 415 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, entrata in vigore il 21 luglio 2014, GU L 192 dell'1.7.2014, pag. 53-58.

⁹³ MORGESE G., op. cit., pag. 43.

La modalità di attivazione degli IPCR non è sempre la stessa, varia a seconda di quanto sia grave la crisi: esiste una modalità di “monitoraggio”, la quale consente la condivisione volontaria di informazioni in merito alla crisi; una modalità di vera e propria "condivisione di informazioni", che serve a definire in modo specifico la situazione e a preparare la base per un'ipotetica attivazione completa; e, per ultima, la "piena attivazione" dell'IPCR, la quale aiuta a gestire la crisi a livello dell'UE, anche mediante l'adozione di misure appositamente pensate.

Un altro frutto dell'applicazione della clausola di solidarietà, è stata l'adozione, da parte delle istituzioni dell'UE, della Strategia di Sicurezza Interna (ISS), approvata dal Consiglio Europeo in una riunione risalente a marzo 2010, la quale ha stabilito cinque obiettivi da raggiungere entro il 2014, che avrebbero reso l'Unione maggiormente protetta.

Uno fra questi mira alla prevenzione del terrorismo e a superare la radicalizzazione e il reclutamento; esso è stato rinnovato e rafforzato anche successivamente al 2014, in quanto si è registrato un incremento della quantità di cittadini europei in direzione di aree di conflitto con la volontà di unirsi a gruppi terroristici, per poi rientrare nel territorio dell'UE.

Concludendo, possiamo sicuramente confermare la presenza di un generale principio di solidarietà fra gli Stati membri nel Trattato, il quale, però, assume puntualmente un diverso valore normativo e modalità attuative ad impatto differente. In alcuni casi, infatti, tale principio viene considerato come il criterio che ispira le politiche e le azioni dell'Unione, soprattutto quando si fa riferimento a “lo spirito di solidarietà”. In altre situazioni, invece, viene preso in considerazione come fondamento per azioni di assistenza tra Stati in circostanze di emergenza, come nel caso della clausola di solidarietà che abbiamo analizzato in questo paragrafo.

Quindi, l'articolo 222 può essere letto o come una norma di chiusura che mira alla sicurezza dell'Unione, o come una norma di apertura all'interno di un sistema di solidarietà che gestisce molteplici e differenti condizioni di crisi a cui l'Unione si trova di fronte.⁹⁴

⁹⁴ LOMONACO G., op. cit.

1.3.2.2. La giurisprudenza che ha reso necessaria una clausola di solidarietà

Prima che venisse prevista una vera e propria clausola di solidarietà, la Corte di giustizia però si è trovata più volte a richiamare in via generica il concetto di “solidarietà”, rendendo così necessaria una specifica previsione.

Di seguito, passeremo in rassegna alcune delle sentenze in cui la solidarietà è stata richiamata.

In primo luogo, con una sentenza risalente al 2 febbraio 1989⁹⁵, ha allargato le maglie della solidarietà, prevedendo che essa deve essere concessa da uno Stato membro non solo nei confronti dei soggetti residenti nel proprio territorio, i quali siano stati vittima di danni fisici ad opera di sconosciuti, ma anche verso cittadini di altri Stati membri, che abbiano subito il medesimo accaduto⁹⁶.

In secondo luogo, in una causa del 20 settembre 2001⁹⁷, l’ha applicato sancendo un divieto per le imprese dominanti nel mercato unico di non intraprendere contratti, in contrasto con il diritto della concorrenza, con le imprese meno forti dello stesso mercato. Il mancato rispetto di tale divieto comporta l’obbligo di risarcimento delle prime nei confronti di quelle più deboli.⁹⁸

Infine, con la sentenza datata 18 dicembre 2007⁹⁹, ha fissato un vincolo per i sindacati di un Paese membro di non far scemare le possibilità di occupazione, nate dal distacco in quello Stato di lavoratori di un altro Stato, per mezzo di pretese e azioni collettive eccedenti quanto previsto da una direttiva comunitaria.¹⁰⁰¹⁰¹

⁹⁵ Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 2 febbraio 1989, *Ian William Cowan c. Trésor public*, causa 186/87, ECLI:EU:C:1989:47.

⁹⁶ Punto 10 della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61987CJ0186>.

⁹⁷ Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 20 settembre 2001, *Courage Ltd c. Bernard Crehan e Bernard Crehan c. Courage Ltd e altri*, causa C-453/99, ECLI:EU:C:2001:465.

⁹⁸ Punto 36 della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0453>.

⁹⁹ Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, causa C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809.

¹⁰⁰ Punto 120 della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0341>.

¹⁰¹ MENGOZZI P., op. cit., pagg. 1835 ss.

1.4. LA NATURA GIURIDICA DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ

Risulta difficile attribuire un unico valore giuridico alla solidarietà all'interno del diritto dell'Unione europea, in quanto abbiamo visto i diversi significati che essa può incarnare, parendo, per cui, ambivalente sia dal punto di vista semantico che giuridico-valoriale. Questo è soprattutto dovuto al fatto che all'interno dei Trattati non è riportata alcuna definizione di "solidarietà". Viene ritenuta in alcune situazioni un valore, in altre un principio scritto o un principio generale di diritto dell'Unione europea o un mix tra questi.¹⁰²

Non si hanno dubbi circa il fatto che la solidarietà possa ritenersi un obiettivo dell'Unione. Lo si può dedurre dall'articolo 3 del TUE, che la qualifica come obiettivo da perseguire tra generazioni, Stati e popoli, e da sentenze della Corte di giustizia in cui è stato più volte ribadito.

È meno chiaro se si possa identificare come un valore dell'Unione; questa incertezza è confermata dal fatto che ci siano, in merito, opinioni contrastanti.

Nella sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*¹⁰³, l'Avvocato generale ha optato per la risposta positiva, ritenendo la solidarietà uno dei primari valori essenziali dell'Unione.¹⁰⁴

Ma la lettura dell'articolo 2 del TUE ci conduce verso l'opzione opposta, in quanto non menziona la solidarietà tra i valori su cui l'Unione si fonda.

Occorre però notare che la solidarietà fa parte dei valori dell'Unione elencati dal Preambolo della Carta di Nizza, così come l'articolo 21 del TUE include il principio di solidarietà tra quelli che hanno ispirato "la creazione, lo sviluppo e l'allargamento" dell'Unione europea; e da ultimo, come elemento a favore, anche l'idea che certe politiche debbano essere improntate ad uno spirito di solidarietà.¹⁰⁵

¹⁰² MORGESE G., op. cit., pagg. 44 ss.

¹⁰³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

¹⁰⁴ MORGESE G., *Il faticoso percorso della solidarietà nell'Unione europea* in *aisdue.eu*, (ultima consultazione in data 01/03/2024), 2021, paragrafo 3.

¹⁰⁵ MORGESE G., op. cit., pagg. 44 ss.

Sebbene, dunque, non possiamo far rivestire alla solidarietà il ruolo di valore in senso precettivo, pare invece possibile usarla, a livello ermeneutico, come strumento interpretativo solidaristico delle disposizioni dei Trattati.

Resta da domandarsi se la solidarietà possa essere ammessa tra i principi generali dell'Unione, quindi, se possa essere utilizzata come parametro giuridico di legittimità delle azioni e degli atti delle Istituzioni europee e degli Stati membri.

Senz'altro non si può negare che talvolta assuma il ruolo di principio scritto come nell'articolo 21 del TUE, che include la solidarietà fra i principi che devono caratterizzare l'azione esterna, e l'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà che deve ispirare le politiche in merito ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.

La possibilità di vederla come vero e proprio principio generale dell'Unione, cioè come una fonte non scritta di origine giurisprudenziale della Corte di giustizia e principio autonomo del diritto europeo, è sempre parsa da escludere, sulla base dell'esigua giurisprudenza della Corte di giustizia in materia.

I principi generali divergono dai principi scritti proprio in virtù del fatto che questi ultimi sono norme di diritto primario europeo, mentre i primi nascono per completare le lacune normative dei Trattati.

Ma, recentemente, ci sono state novità sulle quali occorre soffermarsi, come la causa Germania contro Polonia del 2021, nella quale si è affermata la presenza di un principio generale di solidarietà, con valore prescrittivo, nei confronti di Istituzioni e Stati membri; parte della dottrina ha qualificato tale principio come principio di diritto generale e fondamentale per l'Unione. Alcuni fra gli Avvocati generali hanno, a più riprese, dato per scontato la presenza di un principio generale di solidarietà nelle politiche agricola, di asilo, economica, energetica e sociale.

A differenza del passato, anche la Corte di giustizia, nella sentenza B.P. c. Commissione del 12 maggio 2021, ha sostenuto che il principio di solidarietà rientra tra i principi fondamentali comunitari, senza fornire però altri elementi per comprenderne le conseguenze.¹⁰⁶

¹⁰⁶ MORGESE G., op. cit., paragrafo 3.

Così come nella causa tra Germania e Polonia, concernente la politica energetica, la Corte di giustizia si è espressa a favore di quanto affermato dal Tribunale europeo, secondo il quale la solidarietà costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e assume anche valore precettivo per gli Stati membri e l'Unione.

Però, come già constatato più volte nel corso dell'elaborato, l'incapacità di attribuire un unico significato alla solidarietà, comporta anche l'impossibilità di utilizzo di una modalità univoca per la sua attuazione ad opera della Corte di giustizia e, di conseguenza, la sua impossibilità di rivestire il ruolo di parametro di legittimità per gli atti delle istituzioni UE e degli Stati membri e, quindi, di fungere da principio generale dell'Unione.

La mancata possibilità di qualificazione quale principio generale e l'impossibilità di identificarla come vero e proprio valore, sottrae dalla solidarietà europea la forza riscontrabile, invece, nei valori dell'articolo 2 del TUE e in molti principi generali, come quello di leale collaborazione e quello di uguaglianza.¹⁰⁷

¹⁰⁷ MORGESE G., op. cit., pagg. 44 ss.

CAPITOLO II

LA NORMATIVA SULLA SOLIDARIETÀ EUROPEA IN TEMA DI MIGRAZIONE E ASILO

2.1. IL QUADRO NORMATIVO: CENNI INTRODUTTIVI

L'obiettivo che si intende raggiungere con il presente elaborato consiste nell'analizzare con maggiore minuziosità il ruolo che la solidarietà assume nell'ambito delle politiche migratorie e d'asilo.

Questo capitolo si sofferma sulle norme inerenti a questo tema, le quali risultano collocate nel titolo V del TFUE, intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", precisamente nel capo II, riguardante le politiche sui controlli alle frontiere, sull'asilo e sull'immigrazione.

Le disposizioni che vengono in rilievo sono: l'articolo 67, paragrafo 2 TFUE, il quale assicura che l'Unione non compia controlli sulle persone alle frontiere interne e intende creare una politica comune in tema di immigrazione e controllo delle frontiere esterne, l'articolo 78, paragrafo 3 TFUE, che mira a risolvere le situazioni di emergenza a cui potrebbero essere soggetti gli Stati membri in caso di un esodo improvviso di persone provenienti da paesi terzi e che rischierebbe perciò di ostacolare il funzionamento ordinario del regime d'asilo dell'Unione, e infine l'articolo 80 TFUE, il quale prevede che le politiche di immigrazione e asilo adottate dagli Stati membri siano ispirate al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità.¹⁰⁸

Queste previsioni si trovano, come precedentemente riportato, nella parte del Trattato sul funzionamento denominata "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia". La creazione di siffatto Spazio è un obiettivo dell'Unione e, di conseguenza, una materia di competenza concorrente¹⁰⁹; i suoi settori sono definiti dall'articolo 67 TFUE. Tale concetto nasce con

¹⁰⁸ LANG A., commento in *Trattati dell'Unione europea* di TIZZANO A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 805 ss.

¹⁰⁹ L'Unione ha competenza esclusiva nel legiferare e adottare atti vincolanti, come prevede l'articolo 3 del TFUE, nei settori seguenti: unione doganale; definizione delle disposizioni in materia di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati dell'area euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nell'ambito della politica comune della pesca; politica commerciale comune.

il disegno offerto dalla Commissione europea alla Conferenza intergovernativa risalente al 1996 e viene ammesso nel Trattato di Amsterdam (1997).

Esso è il contenitore di materie eterogenee ma unite fra loro dalla finalità: garantire la libera circolazione delle persone, il reciproco riconoscimento degli atti giudiziari civili con implicazioni transnazionali e una condizione permanente di sicurezza; tutto ciò è reso possibile dall'adozione da parte degli Stati membri di misure armonizzate, e comportamenti in linea con i principi generali di sussidiarietà e proporzionalità ad opera delle istituzioni europee.¹¹⁰

2.2. L'ARTICOLO 67 TFUE

2.2.1. L'importanza dell'articolo 67 TFUE per la nascita dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

La previsione oggetto di questo paragrafo era già stata prevista in precedenza, prima come articolo 61 TCE e poi come articolo 29 TUE; oggi l'articolo 67 TFUE fissa l'obiettivo per il compimento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), i principi ai quali l'UE deve attenersi e le misure da adottare per raggiungerlo.

Ciò è rinvenibile già a partire dal primo paragrafo, il quale prevede che *“L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.”*

Si deduce, quindi, che deve essere garantito il rispetto dei diritti fondamentali nel compimento dello SLSG, nonostante tale garanzia sia già riconosciuta generalmente in

Ha competenza concorrente, secondo quanto prevede l'articolo 4 del TFUE, nei seguenti settori: mercato interno; politiche sociali (solo per gli aspetti definiti specificamente nel trattato); coesione economica, sociale e territoriale (politiche regionali); agricoltura e pesca (ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare); ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (limitatamente agli aspetti definiti nel TFUE); ricerca, sviluppo tecnologico e spazio; cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari. Per competenza concorrente si intende che sia l'Unione che gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri esercitano la propria competenza qualora l'Unione non la eserciti o abbia deciso di non esercitarla.

Ha competenza di sostegno, come sancisce l'articolo 6 del TFUE, per cui può solo sostenere, coordinare o integrare l'azione degli Stati membri, nei seguenti ambiti strategici: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa.

¹¹⁰ LANG A., op.cit., pagg. 805 ss.

merito all'azione complessiva dell'Unione; tale preciso rimando, però, risulta necessario, in virtù del forte impatto che la tutela dei diritti della persona ha sulle materie del titolo V.

Anche il preciso richiamo sull'osservanza degli ordinamenti nazionali e delle tradizioni giuridiche degli Stati membri è stato compiuto in ragione delle specifiche caratteristiche delle materie ricomprese nel titolo V, con l'intenzione di rafforzare la tutela dell'identità culturale di ogni Stato membro, evitando l'adozione di norme comunitarie non compatibili con le proprie tradizioni giuridiche, in particolare in merito alle materie di cooperazione giudiziaria e di immigrazione.

L'importanza di questo articolo si dispiega in diversi ambiti, fra cui, ovviamente, quello di immigrazione e asilo, di cooperazione giudiziaria civile e penale e, per ultimo, di cooperazione di polizia ed amministrativa; questo lo si può dedurre proprio dalla sua collocazione nel TFUE, nel titolo V.¹¹¹

Analizzando i tre elementi dello SLSG, la “libertà” consiste nell'omissione di controlli sugli individui presso le frontiere interne, nella creazione di una politica condivisa in ambito di immigrazione e asilo e nel controllo delle frontiere esterne; la “sicurezza” si traduce nella collaborazione e nel coordinamento tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie, nel reciproco riconoscimento delle sentenze penali e in disposizioni comuni in materia penale per evitare forme di discriminazione e disuguaglianza. Infine, in “giustizia” intravediamo la garanzia di accedere alla giustizia, nella sua accezione giudiziaria, e il riconoscimento dei provvedimenti civili altrui.¹¹²

Lo SLSG ha un importante predecessore che merita di essere ricordato, il cosiddetto “**Spazio Schengen**”, nato nel 1985 a seguito della conclusione di un accordo¹¹³ sottoscritto da cinque degli Stati membri del tempo: Belgio, Francia, Germania,

¹¹¹ ADINOLFI A., commento in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (diretto da POCAR F., BARUFFI M.C.), Trento, 2014, pagg. 455 ss.

¹¹² LANG A., op. cit., pagg. 805 ss.

¹¹³ Accordo del 14 giugno 1985 fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22.9.2000, pagg. 13–18.

Lussemburgo e Olanda, al quale aderiranno successivamente altri Stati, e applicato per mezzo di una Convenzione.¹¹⁴

L'accordo aveva una finalità specifica, quella di abolire i controlli presso le frontiere interne mediante l'adozione di misure, ad esempio l'armonizzazione delle formalità alle frontiere comuni e delle politiche nazionali in ambito di visti e, più a lungo termine, la cancellazione dei controlli sugli individui e la loro conduzione alle frontiere esterne, purché prima fossero state assunte le necessarie precauzioni per evitare l'immigrazione clandestina.

La Convenzione prevedeva specifici oneri a carico degli Stati coinvolti per realizzare gli obiettivi dell'accordo; essa, nonostante fosse entrata in vigore nel 1993, fu applicata solo a partire dal 1995 a causa della difficoltà riscontrata nel concreto raggiungimento degli obiettivi.

Gli anni seguenti aderirono allo Spazio altri otto Stati, tra cui l'Italia, per mezzo di un accordo e di un protocollo.

Le materie previste all'interno dell'accordo Schengen rappresentano il fulcro del nostro SLSG: immigrazione e asilo, visti, cooperazione giudiziaria penale, cooperazione di polizia e cooperazione amministrativa.

Il Trattato di Maastricht dà il compito agli organi europei di coordinare, nell'ambito di queste materie e della cooperazione giudiziaria civile, le azioni degli Stati, per mezzo della creazione del terzo pilastro definito "Giustizia e affari interni" (Titolo VI TUE pre-Lisbona), il quale si trova a convivere con gli accordi di Schengen.

Il Trattato di Amsterdam "comunitarizza" tutte le materie previste dal terzo pilastro, ad eccezione della cooperazione giudiziaria penale, disciplinandole nel IV Titolo TCE ed introducendo il concetto di "Spazio libertà, sicurezza e giustizia", in un'ottica di unità.¹¹⁵

Per cui, prima del Trattato di Lisbona, lo SLSG riuniva materie disciplinate in parte dal Titolo VI TUE¹¹⁶ e in parte dal Titolo IV TCE¹¹⁷. Con la sua entrata in vigore, tutte le materie sono state comprese in un unico titolo, il V del TFUE, e sottoposte alla procedura

¹¹⁴ È la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, GU L 239 del 22.9.2000, pagg. 19–62.

¹¹⁵ LANG A., op. cit., pagg. 805 ss.

¹¹⁶ Cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

¹¹⁷ Visti, asilo, immigrazione, cooperazione giudiziaria civile.

legislativa ordinaria, seppur con alcune eccezioni.¹¹⁸ Ciò ha, ovviamente, reso più semplice la coerenza dell'azione legislativa e l'adozione degli atti concernenti le materie coinvolte. Si è, inoltre, in virtù della valenza politica delle materie trattate, consolidato il ruolo del Parlamento europeo, il quale ha concesso ai parlamenti nazionali una prerogativa di controllo rafforzata rispetto al passato.

Gli atti che erano stati adottati sulla base del TUE, precedenti al Trattato di Lisbona, restano in vigore fino a quando non saranno abrogati, annullati o modificati, mediate l'applicazione i Trattati.

Risultano ampliate anche le competenze della Corte di giustizia, la quale, in relazione alle materie del Titolo V, può porre in essere le proprie attribuzioni sulla base delle norme ordinarie, essendo oltrepassati ormai i limiti previsti ai sensi dell'ex articolo 35 TUE, secondo il quale l'esercizio da parte di essa delle proprie funzioni, in via pregiudiziale, era soggetto all'approvazione degli Stati membri e poteva concernere solo gli atti normativi.

Questa estensione di competenze è giustificata dalla volontà di garantire l'applicazione uniforme degli atti legislativi e di interpretarli in modo conforme ai diritti fondamentali.

Le norme del Titolo V attraversano, però, due differenti percorsi di applicazione: il protocollo 21¹¹⁹, allegato al Trattato di Lisbona, sottrae il Regno Unito¹²⁰ e l'Irlanda dall'adesione allo SLSCG, escludendoli pertanto anche dall'applicazione delle disposizioni del titolo in questione e dall'obbligo di conformarsi alle decisioni interpretative della CDG. Resta, però, fatta salva la possibilità per questi di adottare una misura proposta in virtù del titolo V o di notificare al Consiglio la volontà di adeguarsi ad una misura già posta in essere sulla base del medesimo titolo.

Per quanto concerne la Danimarca, invece, in virtù del protocollo 22¹²¹, questa risultava sottratta dall'ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo V e delle misure assunte

¹¹⁸ LANG A., op. cit., pagg. 805 ss.

¹¹⁹ Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 295–298.

¹²⁰ Ai fini della materia affrontata in questa tesi, il Regno Unito è da considerarsi un paese terzo, in quanto è uscito ufficialmente dall'Unione europea in data 31.01.2020 (cd. fenomeno “*Brexit*”).

¹²¹ Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 299–303.

in base a questo. La situazione è parzialmente mutata nel 2016, anno in cui si è voluto far maggiormente convergere la posizione della Danimarca con quella del Regno Unito e dell'Irlanda, andando a modificare il protocollo 22¹²² nella sua prima parte, in particolare prevedendo la possibilità per la Danimarca di prendere parte all'adozione delle misure proposte agli Stati membri sulla base della terza parte, Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ogniqualevolta queste risultino conformi alle sue disposizioni costituzionali.¹²³

Resta da dire che hanno acquisito sempre più importanza, nei rapporti con i paesi terzi da cui provengono gran parte degli immigrati, anche gli accordi di riammissione e le misure di ausilio per facilitare la cooperazione nella supervisione dei flussi migratori e nella gestione del meccanismo di protezione internazionale. Tali accordi possono avere carattere bilaterale oppure far parte di accordi dell'Unione, di maggiore portata.

La competenza dell'UE non ha valenza esclusiva in merito ad accordi con Stati terzi circa il superamento delle frontiere esterne, in quanto gli Stati membri possono concludere patti con i terzi, purché rispettosi del diritto comunitario e compatibili con gli atti dell'Unione.¹²⁴

2.2.2. L'articolo 67 TFUE, par. 2: la politica comune in materia di immigrazione

Il secondo paragrafo dell'articolo 67 TFUE sostiene che l'Unione: *“Garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi”*.

Questo riguarda, come è chiaro, la materia oggetto del presente elaborato: l'immigrazione e l'asilo, e rappresenta la volontà di giungere ad una politica comune proprio nell'ambito di tale materia. Tale volontà era già emersa da decisioni e programmi del Consiglio

¹²² Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 298–302.

¹²³ ADINOLFI A., op. cit., pag. 457.

¹²⁴ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 455 ss.

europeo e da documenti della Commissione, come il programma dell'Aja¹²⁵, la comunicazione della Commissione concernente le priorità per il compimento di tale programma¹²⁶ e, infine, il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo¹²⁷. Gli elementi ispiratori di quest'ultimo sono stati trasposti nel programma di Stoccolma¹²⁸ ed applicati successivamente grazie ad un piano d'azione della Commissione¹²⁹, contenente delle misure che il Consiglio e il Parlamento europeo avrebbero dovuto adottare.

Tutti questi provvedimenti sono lo specchio del nuovo orientamento in materia: a differenza della situazione pre-Lisbona, periodo in cui ci si è limitati ad adottare, se necessario, precise disposizioni sotto forma di norme minime, adesso, come da molto tempo gran parte degli Stati membri in realtà desideravano, risulta necessaria l'interconnessione fra le politiche migratorie nazionali, mediante il compimento di azioni uniformi e collegate, nel contesto dell'UE.

Per arrivare ad una politica comune, è importante essere in possesso degli idonei strumenti, definiti dagli articoli 77 e 80 TFUE, che talvolta risultano però insoddisfacenti, a causa della mancata facoltà per l'UE di adottare disposizioni in merito alla gestione dei flussi migratori per cause lavorative.

Il paragrafo oggetto della nostra analisi, inoltre, dà la visione di un carattere ancora prettamente strumentale dell'obiettivo di abolizione dei controlli presso le frontiere interne. Per la realizzazione di tale abolizione, infatti, è necessario che vengano adottate norme per consolidare la vigilanza presso le frontiere esterne, per delineare i requisiti di ingresso e di soggiorno dei cittadini provenienti da paesi terzi e per stabilire regole condivise sul piano dell'analisi delle domande di asilo, della prevenzione e della risoluzione della criminalità transnazionale.¹³⁰

Per poter rendere effettiva l'abolizione dei controlli presso le frontiere interne, è altresì doveroso eliminare i controlli compiuti dalle forze di polizia presso i luoghi limitrofi alle frontiere, altrimenti si genererebbe il medesimo risultato.

¹²⁵ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GUUE C 53/05.

¹²⁶ Comunicazione del 10 maggio 2005, COM(2005) 184 definitivo.

¹²⁷ Il patto rappresenta il fondamento per le politiche dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, in un'ottica di reciproca responsabilità e solidarietà tra Stati membri e di partenariato con gli Stati terzi, GUUE C 184/10.

¹²⁸ Il programma di Stoccolma stabilisce una nuova agenda per l'Unione europea (UE) in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010-2014, Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010.

¹²⁹ Comunicazione del 4 maggio 2011, COM(11)248.

¹³⁰ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 455 ss.

È chiara la complessità della materia in esame, infatti se si vuole affrontare ed analizzare il grande ambito dell'immigrazione, occorre prendere in considerazione molteplici elementi, come la sorveglianza presso le frontiere esterne, la collaborazione amministrativa e di polizia, l'inclusione dei soggetti migranti e dei loro familiari in modo regolare e i rapporti con i paesi terzi da cui essi provengono.

Dalla norma emergono due principi assai importanti, fra loro distinti, e ai quali le politiche migratorie nazionali devono adeguarsi: quello di **solidarietà tra gli Stati membri** e quello di equità verso i cittadini dei paesi terzi. Questi, riguardanti in modo preciso l'esercizio delle competenze previste dal titolo V, vanno così a sommarsi ai principi generali sanciti nel titolo II del TFUE, ai quali deve conformarsi l'attività legislativa dell'UE, e a quelli ispiratori per il compimento dello SLSG.

Il principio di solidarietà tra gli Stati membri si era già confermato, da molto tempo, come corollario della politica comune in materia di immigrazione ed è specificatamente riconosciuto dall'articolo 80 TFUE, che sarà oggetto di analisi successiva. Questo principio è stato molte volte richiamato dagli Stati membri sottoposti ad una forte pressione migratoria ed ha condotto a provvedimenti di aiuto finanziario ed operativo nei loro confronti, come verso l'Italia.

In particolare, il programma di Stoccolma riprende fortemente questo principio, invitando l'UE e gli Stati membri a rapportarsi fra di loro in modo solidale, coerente e coordinato. Tale principio non dovrebbe esplicitarsi solamente in atti di sostegno al fine di equilibrare i doveri tra gli Stati membri, ma anche informare le legislazioni migratorie, definendo meccanismi che permettano di stabilire modalità adeguate al fine di scegliere lo Stato competente ad esaminare le richieste di asilo.¹³¹

Per quanto concerne il principio di equità nei confronti dei cittadini provenienti da paesi terzi, esso corrisponde ad una norma programmatica, in quanto si traduce in un obiettivo generale di politica normativa, facendo così residuare un vasto spazio di discrezionalità delle istituzioni, e facendo venire a mancare la sua piena effettività, la quale si sarebbe

¹³¹ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 455 ss.

potuta concretizzare stabilendo un principio di non discriminazione per la nazionalità, previsto, invece, solo per i cittadini europei.

Esso va necessariamente letto insieme al testo dell'articolo 79 TFUE, il quale prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di immigrazione, che garantisca anche un equo trattamento, quantomeno il soddisfacimento dei bisogni primari dei cittadini degli Stati terzi che soggiornano regolarmente all'interno degli Stati membri, così come deve essere garantito agli apolidi, che ad essi risultano equiparati.¹³²

2.2.3. L'articolo 67 TFUE: le restanti previsioni in materia di prevenzione, contrasto alla criminalità e accesso alla giustizia

Il terzo paragrafo dell'articolo 67 prevede che *“L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.”* Quanto contenuto in questa disposizione è in linea con l'obiettivo che si è inteso perseguire con la creazione dello SLSG, quello della libertà di circolazione delle persone, il quale è, qui, aiutato dalla previsione di una garanzia di un livello adeguato di sicurezza, per mezzo dell'adozione di misure previste da questo stesso paragrafo della norma. Esso, però, non prevede delle facoltà normative in capo all'Unione ma, più che altro, una modalità politica generica che dia come risultato normative aderenti ai principi fissati nel primo paragrafo.

Primariamente, si parla di misure preventive e di contrasto alla criminalità, le quali possono essere assunte sulla base dell'articolo 83 TFUE, quando si tratti di gravi crimini transnazionali.

Anche le altre misure riportate nel paragrafo, sebbene eterogenee, si prefiggono il medesimo obiettivo: quello di garantire una situazione consolidata di sicurezza.

¹³² MORGESE G., op. cit., pag. 59.

Infine, il quarto paragrafo dell'articolo stabilisce gli ultimi elementi necessari per il compimento dello SLSCG, cioè che “*L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di **riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile***”. Il secondo elemento-obiettivo, cioè quello di riconoscimento reciproco fra Stati membri dei provvedimenti civili, è strumentale al primo, quello di facile accesso alla giustizia; tramite il perseguimento del reciproco riconoscimento, è evidente che si agevoli la libertà di circolazione delle persone, in quanto è permesso a queste di “portare con sé” il proprio *status* familiare e civile.¹³³

2.3. L'ARTICOLO 78 TFUE

2.3.1. L'articolo 78 TFUE: politica comune in materia di asilo e protezione internazionale

L'articolo, al primo paragrafo¹³⁴, stabilisce che l'Unione dà vita ad una politica comune in ambito di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, così come è previsto nell'articolo 79 TFUE in materia di immigrazione.

Prima di Lisbona, le due materie di asilo e immigrazione venivano invece regolate dalla medesima disposizione: l'articolo 63 TCE, il quale permetteva alle istituzioni unicamente di adottare norme minime concernenti l'asilo e la protezione temporanea degli sfollati.

Adesso, è attribuita all'Unione la facoltà di fissare procedure condivise in merito a riconoscimento e revoca dello *status* di protezione internazionale che siano validi in tutti gli Stati membri, di stabilire i requisiti di accoglienza dei richiedenti, nonché di far progredire la collaborazione con gli Stati terzi in merito alle domande di protezione.¹³⁵

La presenza di una politica comune in questo contesto dovrebbe facilitare lo sviluppo di criteri uniformi, dando vita ad un livello più alto di integrazione ed inclusione.¹³⁶

¹³³ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 455 ss.

¹³⁴ “*L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.*”

¹³⁵ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 480 ss.

¹³⁶ DI PASCALE A., commento in *Trattati dell'Unione europea* di Tizzano A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 835 ss.

Il concetto di “sistema comune europeo dell’asilo” non è nuovo, era già stato previsto come obiettivo dello SLSG nel programma dell’Aja, a cui si è già accennato precedentemente, e in ulteriori atti legislativi e documenti della Commissione.

Si possono ricavare alcune informazioni temporali dal patto sull’immigrazione e asilo del 2008, nel quale si prevedeva che il sistema sopra richiamato avrebbe dovuto inizialmente adottare regole comuni, fino ad arrivare nel 2012 a sancire una procedura unica di analisi delle richieste di riconoscimento. Grazie al Trattato di Lisbona, successivamente, si è data una base giuridica a tale sistema.¹³⁷

In merito al contenuto dell’articolo 78, esso prevede che le norme emanate garantiscano che venga attribuito uno *status* idoneo a qualsiasi cittadino di uno Stato terzo che abbia bisogno di protezione internazionale, sia essa configurabile come asilo europeo, protezione sussidiaria o temporanea.

L’ultima parte del primo paragrafo prevede che “*Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti*”, andando a sancire così i limiti della politica in esame.

Della Convenzione di Ginevra¹³⁸, a cui tutti gli Stati aderiscono ma non l’Unione, assume particolare importanza il principio di *non-refoulement* (c.d. “di non respingimento), previsto dall’articolo 33 di essa, secondo cui è vietato agli Stati respingere o esiliare i rifugiati e i richiedenti asilo verso zone in cui la loro vita o la loro libertà risulterebbero minate per cause di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per la loro credenza politica.

Tale divieto, inteso come manifestazione di un principio di diritto umanitario, è considerato ormai come norma consuetudinaria e, quindi, obbligatorio anche nei confronti di quegli Stati che non abbiano firmato le convenzioni che lo menzionano espressamente.

Inoltre, la CEDU¹³⁹ prevede, all’articolo 3, il diritto di non essere soggetti a trattamenti disumani o degradanti; questo è stato interpretato anche nel significato di divieto di

¹³⁷ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 480 ss.

¹³⁸ Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati.

¹³⁹ Firmata nel 1950 dal Consiglio d’Europa, tale convenzione è un trattato internazionale che mira a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi costituenti il Consiglio d’Europa, sono

espulsione o estradizione verso Stati nei quali il soggetto rischierebbe di subire trattamenti di quel tipo, in linea quindi con il principio di non respingimento.¹⁴⁰

All'obbligo di *non refoulement* deve adeguarsi anche l'attività normativa dell'Unione, la quale deve agire compiendo un bilanciamento fra i diversi interessi in gioco: da un lato l'obiettivo di sicurezza presso le frontiere esterne e, dall'altro, appunto, il principio di non respingimento; per cui, così come è sancito nel programma di Stoccolma, il consolidamento dei controlli presso le frontiere esterne non dovrebbe ostacolare gli individui legittimati a partecipare ai meccanismi di protezione.¹⁴¹

2.3.2. Atti paralleli all'articolo 78 TFUE: prima e dopo Lisbona

Basandosi sull'articolo 63 TCE, sono stati compiuti, tra il 2000 e il 2005, diversi atti espressione del primo periodo di politica comunitaria concernente l'asilo. Fra questi vanno sicuramente ricordate quattro direttive: una riguardante i requisiti di accoglienza che devono possedere i richiedenti asilo¹⁴², una sulla protezione temporanea¹⁴³, una sulle condizioni di riconoscimento della nomina di rifugiato¹⁴⁴ e una sul procedimento per avere tale riconoscimento¹⁴⁵; e alcune norme contenute in un'altra direttiva, riguardante invece il tema maggiormente esteso del ricongiungimento familiare¹⁴⁶.

Una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona, hanno assunto rilevanza, per quanto concerne la materia in questione, anche altri atti¹⁴⁷: una direttiva che ha esteso il diritto ad ottenere il permesso di soggiorno, prima previsto solo a favore di persone soggiornanti

parte della convenzione, 27 dei quali sono membri dell'Unione europea (UE), GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 389-405.

¹⁴⁰ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 835 ss.

¹⁴¹ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 480 ss.

¹⁴² Direttiva sulle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, GUUE L 31/03.

¹⁴³ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU L 212 del 7.8.2001, pagg. 12-23.

¹⁴⁴ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 sulle norme minime circa l'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché sulle norme minime in merito al contenuto della protezione riconosciuta, GUUE 30 settembre 2004, n. L 304.

¹⁴⁵ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 10 dicembre 2005 sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GUUE 13 dicembre 2005, n. L 326.

¹⁴⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 sul diritto al ricongiungimento familiare, GU L 251 del 3.10.2003, pagg. 12-18.

¹⁴⁷ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 835 ss.

per lungo periodo in uno Stato membro, anche in capo a coloro a cui sia stata concessa protezione internazionale¹⁴⁸; e, infine, il “sistema di Dublino”, costituito da quattro diversi Regolamenti: il Regolamento Dublino II¹⁴⁹, emanato prima che il Trattato di Lisbona fosse in vigore, e sostituito successivamente dal Regolamento Dublino III¹⁵⁰, circa le modalità di scelta dello Stato membro competente ad esaminare le domande di asilo presentate e il relativo regolamento di applicazione¹⁵¹, accompagnato adesso dal Regolamento Eurodac¹⁵² sulla comparazione delle impronte digitali e per l’applicazione efficiente del Dublino III, grazie al quale è stata anche istituita una banca dati europea per il confronto delle impronte, e seguito anch’esso da un suo regolamento¹⁵³ di applicazione.¹⁵⁴ La banca dati permette di evitare che vengano presentate richieste multiple in diversi Stati membri, dato che in questa sono registrate le impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone cittadine di paesi terzi che hanno fatto un ingresso irregolare nel territorio di uno Stato membro, per poter verificare se queste abbiano presentato una richiesta di riconoscimento di protezione internazionale in un momento antecedente.

Inoltre, è stata istituita nel 2003 la struttura d’informazione DubliNet per facilitare lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti ad applicare i Regolamenti Dublino.¹⁵⁵

¹⁴⁸ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l’ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 132 del 19.5.2011, pagg. 1–4.

¹⁴⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 50 del 25.2.2003.

¹⁵⁰ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che sancisce i criteri e i sistemi di individuazione dello Stato membro competente ad analizzare le domande di protezione internazionale presentate in uno Stato membri da parte di un cittadino di uno Stato terzo o di un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 31–59.

¹⁵¹ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione recante modi di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 2 settembre 2003, GUUE L 222, pag. 3.

¹⁵² Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l’ “Eurodac” per comparare le impronte digitali in modo da rendere efficace l’applicazione del Regolamento Dublino III (UE) n. 604/2013, il quale fissa i criteri e le procedure di individuazione 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un’agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 1–30.

¹⁵³ Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio che delinea alcune modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 2725/2000, del 28 febbraio 2002, GU L 62 del 5.3.2002, pagg. 1–5.

¹⁵⁴ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 835 ss.

¹⁵⁵ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 482-483.

2.3.3. L'articolo 78 TFUE, par. 2: le misure per ottenere un sistema comune europeo di asilo

Il secondo paragrafo dell'articolo 78 TFUE riporta una serie di misure che, in un sistema comune europeo di asilo, devono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, i quali decidono secondo procedura legislativa ordinaria. Tale paragrafo può essere visto come la necessaria applicazione degli obiettivi previsti dal primo.

Il primo tipo di misura da adottare ha come obiettivo il raggiungimento di uno *status* **uniforme in materia di asilo**.

È nella direttiva 83 del 2004¹⁵⁶ che troviamo per la prima volta una definizione di tale *status* con il nome di “qualifiche”, assunta sulla base del vecchio articolo 63 TCE, affinché gli Stati membri utilizzassero criteri condivisi per selezionare le persone a cui attribuire la protezione internazionale, sulla base di un reale bisogno, e anche per garantire un livello minimo di diritti e prestazioni a favore di tali persone in tutti gli Stati dell'Unione.

Essa ha introdotto anche norme per individuare i criteri comuni sulla base dei quali definire lo *status* di rifugiato e le sue caratteristiche, prevedendo significati comuni per taluni termini chiave, ad esempio per i motivi di persecuzione.

Emerge che lo *status* uniforme in ambito di asilo non ricomprendesse solo quello di rifugiato ma anche quello di protezione sussidiaria, previsto dalla Convenzione di Ginevra.

La direttiva trattata è stata successivamente sostituita dalla direttiva 95/2011¹⁵⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio, con l'obiettivo dichiarato di effettuare un miglioramento del quadro normativo vigente, ad esempio definendo con maggior chiarezza alcuni termini giuridici usati per delineare le motivazioni annesse alla protezione, principalmente recependo la giurisprudenza dalla Corte di giustizia e dalla

¹⁵⁶ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30.9.2004, pagg. 12–23.

¹⁵⁷ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, contenente norme sull'attribuzione della qualifica di titolare di protezione internazionale a cittadini di paesi terzi o apolidi, su uno status uniforme per i rifugiati o per gli individui beneficiari di protezione sussidiaria, altresì sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, pagg. 9–26.

Corte EDU, nonché cancellando alcune divergenze che a detta di molti apparivano irragionevoli, fra i diritti garantiti a chi avesse lo *status* di rifugiato e rispetto a coloro che potevano godere di quello di protezione sussidiaria. In più, si è esteso il concetto di “familiare”, ricomprendendo adesso qualsiasi persona adulta responsabile a livello legale del soggetto minore non coniugato, e fissati standard più alti nei confronti degli individui vulnerabili con speciali bisogni, fra cui anche i minori non accompagnati. Infine, prova a ridurre i problemi pratici e le formalità che hanno ostacolato i beneficiari di protezione internazionale nel riconoscimento delle proprie qualifiche, nell’avvio alla formazione professionale e negli strumenti di inclusione.¹⁵⁸

La Corte di giustizia ha affrontato diversi problemi concernenti lo *status* di rifugiato. In primo luogo, essa ha chiarito¹⁵⁹ quali possano essere, e quali no, i motivi di esclusione dallo *status* di rifugiato. In particolare, ha specificato che l’articolo 12, num. 2, lettere b¹⁶⁰ e c¹⁶¹ (cause di esclusione) della direttiva 83 del 2004 vada interpretato nel senso che la partecipazione ad atti di terrorismo e alla lotta armata a capo di organizzazioni terroristiche, non rappresenta un motivo per cui il soggetto viene di default escluso dallo *status*, in virtù del compimento di un “reato grave di diritto comune” o “atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite”, essendo, invece, necessario compiere una valutazione *causa cognita*.¹⁶²

Non conta inoltre, sempre ai sensi di tale articolo, che il soggetto in questione possa costituire un pericolo concreto e attuale per lo Stato membro che lo accoglie, né viene svolto un test di proporzionalità sulla base del caso.¹⁶³

È comunque concessa agli Stati membri, ai sensi dell’articolo 3¹⁶⁴ della medesima direttiva, la possibilità di assegnare il diritto di asilo, sulla base del proprio diritto interno,

¹⁵⁸ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁵⁹ Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza del 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland contro B e D con l’intervento di Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, cause riunite C-57/09 e C-101/09, raccolta 11023.

¹⁶⁰ “*Che abbia commesso al di fuori del paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato, ossia prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato, abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune.*”

¹⁶¹ “*Che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni unite.*”

¹⁶² Punto 110 della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0057&from=SV>.

¹⁶³ Punto 105 della sentenza.

¹⁶⁴ “*Gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone ammissibili alla*

ad una persona che, ai sensi del diritto comunitario, sarebbe invece esclusa dallo *status* di rifugiato.¹⁶⁵¹⁶⁶

In secondo luogo, ha definito¹⁶⁷ la portata degli atti persecutori previsti dall'articolo 9, par. 1, della stessa direttiva, in relazione alla libertà di religione, prevedendo che, per essere definiti tali, sia necessaria una grave violazione di questa libertà, consistente in un effettivo rischio per il soggetto coinvolto di essere perseguitato o soggetto a trattamenti o pene degradanti ed inumane, nel proprio Stato originario, per mano di soggetti individuati nell'articolo 6¹⁶⁸ della direttiva; questo viene verificato dalle autorità competenti.

Il secondo tipo di misure concerne l'adozione di uno ***status uniforme in materia di protezione sussidiaria***.

La protezione sussidiaria è stata introdotta dopo la Convenzione di Ginevra 51, e va a ricomprendere tutte quelle situazioni idonee per il riconoscimento di protezione che la Convenzione non ha previsto, cioè in quelle in cui ci siano nel paese terzo originario circostanze rischiose non rientranti però nel concetto di persecuzione.¹⁶⁹

La direttiva 95 del 2011, indica i requisiti per poter ottenere tale *status*: è necessario che il cittadino proveniente da uno Stato terzo, o un apolide, il quale non può essere qualificato come rifugiato, sia comunque a rischio di subire un grave danno, qualora tornasse nello Stato di origine o in quello di residenza abituale, dal quale non potrebbe o, in virtù del rischio, non vorrebbe ottenere protezione.

Possiamo ricomprendere nella nozione di “danno grave”: la tortura, gli atti degradanti e disumani, la minaccia grave alla vita di un individuo civile, in casi di conflitto armato interno o internazionale. Ciò è stato previsto sia dalla direttiva 83 del 2004, sia ribadito in seguito nella direttiva 95 del 2011 e, successivamente, interpretato anche in misura estensiva dalla Corte di giustizia, che ha allargato le maglie di questo tipo di protezione,

protezione sussidiaria nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva.”

¹⁶⁵ Punto 114 della sentenza.

¹⁶⁶ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁶⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland contro Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518.

¹⁶⁸ Lo Stato, i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o buona parte del suo territorio, soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), incluse le organizzazioni internazionali, non possono o non intendono offrire protezione avverso persecuzioni o danni gravi come previsto dall'articolo 7.

¹⁶⁹ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 485.

come dimostra la sentenza del 17 febbraio 2009¹⁷⁰, nella quale ha stabilito che il soggetto può essere sottratto all'onere di prova del rischio di danno a cui è soggetto, qualora nel suo paese d'origine sia in corso un conflitto armato che genera di continuo violenza indiscriminata, per cui il suo ingresso in esso aumenterebbe tale rischio.¹⁷¹¹⁷²

Il terzo tipo di misura indicato dal secondo paragrafo concerne la costruzione di un **sistema comune per la protezione temporanea degli sfollati**, di cui parleremo meglio successivamente, in quanto è resa norma dal terzo paragrafo dell'articolo 78, una vera e propria clausola emergenziale.

La direttiva 55 del 2001 ha previsto una procedura speciale, che assicura una tutela tempestiva e provvisoria nelle situazioni di grande afflusso di persone sfollate di Stati terzi, le quali non possono rifare ingresso nel loro Stato originario e senza la quale, altrimenti, il sistema d'asilo rischierebbe di subire un grave pregiudizio e non funzionare nel migliore dei modi per gli individui bisognosi di protezione.

Ma questo tipo di protezione non deve essere vista come un meccanismo alternativo a quello d'asilo, da applicarsi quando non è possibile usufruire di quest'ultimo, bensì come forma di tutela emergenziale. Ciò è confermato dal fatto che la protezione temporanea non preclude il riconoscimento dello *status* di rifugiato e che gli Stati membri devono permettere ai beneficiari di questa di poter proporre, in qualunque momento, richiesta di asilo.¹⁷³

Tale procedura è stata prevista a seguito della situazione creatasi con gli sfollati originari dalla ex Jugoslavia negli anni Novanta dello scorso secolo ma, per la sua natura eccezionale, è stata utilizzata *una tantum*, come si vedrà in seguito.

Per poter considerare un afflusso di migranti come “massiccio”, è necessaria l'analisi da parte del Consiglio, che decide mediante delibera, su proposta della Commissione, dopo che quest'ultima abbia esaminato tutte le domande provenienti dai diversi Stati membri. Dopo l'entrata in vigore della direttiva, è stata esclusa la possibilità per gli Stati membri di adottare meccanismi di protezione temporanea nazionale.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, causa C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94.

¹⁷¹ Punto 40 della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0465>.

¹⁷² DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁷³ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 485.

¹⁷⁴ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

Qualora venga fornito questo tipo di protezione, le misure inerentemente assunte potrebbero consistere in un aiuto economico nei confronti dello Stato membro interessato, nel trasferimento di parte degli stranieri lì presenti in altri Stati membri, nel consolidamento dei meccanismi di controllo per evitare che avvengano altri ingressi clandestini oppure, addirittura, nella limitazione temporanea degli ingressi nei confronti di tutti o parte degli stranieri.¹⁷⁵

La direttiva si basava sull'articolo 64 TCE, sostituito poi dal 78 TFUE, grazie al quale furono apportate delle modifiche che vedremo successivamente.

Per tutto il corso della protezione temporanea concessa dall'Unione, tutti gli Stati membri sono vincolati a collaborare fra di loro per trasferire le persone beneficiarie di questa, previo loro consenso, da uno Stato all'altro, in un'ottica di solidarietà.¹⁷⁶

La quarta tipologia di misure tocca l'ambito delle **procedure comuni per ottenere e per perdere lo status uniforme in materia di asilo e protezione internazionale**, stabilite dalla direttiva 85 del 2005, la quale prevede delle norme minime in materia, sulle quali devono basarsi gli Stati membri, con la finalità di evitare il cd. *asylum shopping*, cioè movimenti sussidiari, tra gli Stati membri, dei richiedenti asilo, resi possibili dalle divergenze normative. Questa finalità non viene del tutto rispettata, dal momento che gli Stati membri godono di ampia discrezionalità nell'adozione di misure attuative, così come dimostra l'articolo 5 della direttiva, il quale gli residua la possibilità di introdurre regole maggiormente favorevoli in merito a qualsiasi tipo di protezione; inoltre, non può essere raggiunta mediante norme minime di armonizzazione, ma sono necessarie delle soluzioni uniformi, maggiormente assicurate dalla direttiva che ha sostituito quella sopraddeata, la numero 2013/32, la quale viene applicata a tutte le domande di protezione internazionale.¹⁷⁷

Qualora non venga concessa ai richiedenti la protezione, essi hanno il diritto di proporre impugnazione per mezzo di strumenti efficaci, anche se questa non comporta l'automatica sospensione della decisione negativa.

¹⁷⁵ ADINOLFI A., op. cit., pag. 487.

¹⁷⁶ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁷⁷ ADINOLFI A., op. cit., pag. 485.

La direttiva del 2011 ha modificato in parte quella precedente, prevedendo che nel suo campo d'applicazione rientrino tutti i tipi di richieste di protezione internazionale, anche di quella sussidiaria, lasciando alla discrezionalità degli Stati membri unicamente la possibilità di ampliare le domande di protezione non incluse nell'ambito della direttiva qualifiche.

Il quinto punto del paragrafo prevede le misure adottabili per stabilire **i criteri e i meccanismi per individuare lo Stato membro competente ad esaminare una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria.**¹⁷⁸

Questo tema è stato regolato dai Regolamenti, già stati nominati precedentemente, Dublino II, sostituito in seguito dal Dublino III, ed Eurodac.

Sono presenti diversi criteri per l'individuazione dello Stato, ma il più importante è quello secondo il quale risulta competente lo Stato in cui vive un familiare al quale sia già stato concesso lo status di rifugiato o la cui richiesta sia oggetto attuale di analisi.

Nel caso in cui il soggetto acceda illegalmente ad uno Stato membro, quest'ultimo risulta competente ad esaminare la richiesta d'asilo¹⁷⁹, mentre sussistono altre regole in caso di particolari condizioni del richiedente.

La domanda, solitamente, viene analizzata da un unico Stato membro competente ma un altro Stato può farlo, anche qualora non gli competa sulla base delle regole dei suddetti Regolamenti però, in questo caso, assume lui la competenza e su di lui graveranno gli oneri collegati.

In merito alla possibilità di intervento da parte di altri Stati membri non competenti, si è espressa la Corte EDU, la quale ha previsto in una sentenza¹⁸⁰ che uno Stato membro, il quale abbia ricevuto una richiesta di asilo, anche nel caso in cui non sia soggetto competente secondo il Regolamento, ai tempi, Dublino II, deve comunque esaminarla, qualora creda che lo Stato che invece sarebbe competente non offra sufficienti garanzie,

¹⁷⁸ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁷⁹ ADINOLFI A., op. cit., pag. 483.

¹⁸⁰ Sentenza della Corte EDU, del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, causa n. 30696/09, G.C. 21-1-11.

per quanto concerne i diritti sanciti nella Convenzione¹⁸¹, quindi sulla base di ragioni umanitarie.¹⁸²

Infatti, qualora lo Stato membro competente non proceda in modo corretto all'esame della richiesta d'asilo, o qualora ci siano dubbi gravi e concreti circa la possibilità per il soggetto richiedente di essere vittima in quello stesso Stato di azioni inumane o degradanti, gli altri Stati devono impedire il trasferimento del soggetto verso quello Stato, in deroga al Regolamento 343/2003, e ai sensi dell'articolo 4 della CEDU.

Questo obbligo per gli Stati è stato inserito all'interno dell'articolo 3 del successivo Regolamento 604/2013 e ha la finalità di dividere gli oneri, derivanti dall'accoglienza dei richiedenti e dall'analisi delle domande di asilo, in modo equo fra i diversi Stati membri dell'Unione.

Si nota come siano necessariamente presenti, nonostante la ricerca di armonizzazione in materia di immigrazione asilo, evidenti divergenze nell'applicazione dei Regolamenti.

Lo Stato membro responsabile, lo resta fino al momento in cui, ipoteticamente, la richiesta di asilo sia stata ritirata; il ritiro avvenuto, sulla base dell'articolo 2 del Regolamento 343/2003, prima che lo Stato dotato della competenza abbia dato conferma circa la presa in carico della domanda, comporta la mancata possibilità di applicazione di tale Regolamento; compete allo Stato membro nel quale sia stata fatta la richiesta prendere le risoluzioni idonee a seguito del ritiro e optare per la sospensione dell'analisi della domanda.¹⁸³

Un altro genere di misure riguarda l'introduzione di **disposizioni circa le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo**.

Tali condizioni, e le garanzie procedurali inerenti, applicabili a tutti i cittadini provenienti da Stati terzi, agli apolidi e ai rispettivi famigliari che fanno richiesta di asilo presso la frontiera o nel territorio di uno Stato membro, sono state uniformate dalla direttiva 9 del 2003¹⁸⁴, basata ancora sul 63 TCE.¹⁸⁵

¹⁸¹ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁸² Punto 178 della sentenza, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CC0411&from=RO>.

¹⁸³ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 483-484.

¹⁸⁴ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 31 del 6.2.2003, pagg. 18-25.

¹⁸⁵ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

In merito all'alloggio, gli Stati membri devono porre in essere misure adatte per tenere uniti il più possibile i vari nuclei familiari presenti nel proprio territorio e se i richiedenti vengono accolti in centri, deve essergli assicurata una qualità di vita idonea e degna, oltre alla possibilità, di cui devono godere i consulenti giuridici, i consiglieri dei richiedenti, i rappresentanti dell'alto commissariato ONU per i rifugiati o le organizzazioni non a carattere governativo delegate da esso e riconosciute dallo Stato membro coinvolto, di poter accedervi.¹⁸⁶

Inoltre, i figli minori dei richiedenti devono poter partecipare al sistema educativo dello Stato membro che li ospita, in condizioni somiglianti a quelle di cui godono i cittadini dello Stato stesso.

Per quanto riguarda invece la possibilità di accesso al lavoro, in capo agli Stati membri vigono oneri molto limitati: entro un anno dalla richiesta di asilo, devono decidere a quali condizioni il richiedente è ammesso al mercato del lavoro, qualora non sia ancora stata emessa una risoluzione in primo grado, non per colpa del richiedente.

Inoltre, la direttiva 2005/85 prevede altre garanzie di tipo procedurale da riconoscere al richiedente: di essere informato circa il procedimento in corso, di disporre di consulenza legale e di essere coinvolto in un colloquio personale; e anche condizioni minime che le autorità competenti devono ottemperare durante l'analisi della richiesta: l'esame deve essere individuale, è necessario un approccio imparziale e terzo, deve essere svolta da personale specializzato che arriva ad una decisione che deve essere in forma scritta e motivata, garantendo il diritto al ricorso ad opera del richiedente.

Infine, all'interno di questa, sono previsti anche alcune norme comuni circa l'individuazione delle richieste manifestamente infondate o inammissibili.¹⁸⁷

La direttiva 2003/9, cosiddetta "direttiva accoglienza", è stata a più riprese oggetto di proposte di modifica, sia nel dicembre 2008 che nel giugno 2011; il punto cardine di tali proposte concerne il consolidamento delle garanzie in merito al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, il quale deve fungere da *extrema ratio*, unicamente qualora non fosse possibile adottare un altro tipo di misura coercitiva, e che il solo motivo

¹⁸⁶ ADINOLFI A., op. cit., pag. 487.

¹⁸⁷ ADINOLFI A., op. cit., pag. 484.

di richiedere protezione non può costituire motivo di trattenimento, così come affermato nell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra.

Un altro aspetto riguarda l'offerta di una maggior tutela, a livello normativo, nei riguardi dei richiedenti facenti parte di fasce più vulnerabili, come per i minori e per chi è stato vittima di tortura.¹⁸⁸

Infatti, con la direttiva 2011/95, si è arrivati al punto di garantire ai titolari di protezione internazionale il diritto a compiere lavori di tipo sia subordinato che autonomo, il pieno ed effettivo accesso alla scuola per i minori, l'assistenza sociale e sanitaria nelle medesime condizioni previste per i cittadini.

La Corte di giustizia ha chiarito¹⁸⁹ la portata degli oneri in capo agli Stati membri, stabilendo che le condizioni di accoglienza minime previste dalla direttiva devono essere assunte anche dallo Stato membro che abbia ricevuto una richiesta d'asilo, anche qualora la rinvii ad un altro Stato che dovesse risultare competente, fino che non avvenga il concreto trasferimento.

Le condizioni minime possono anche essere diminuite o revocate, solo nel caso in cui, come riportato dalla direttiva all'articolo 16, il richiedente non rispetti il sistema di accoglienza previsto dallo Stato membro coinvolto, ad esempio non presentandosi ai colloqui personali istruttori fissati a seguito alla domanda di asilo.

La settima categoria di misure che l'Unione è competente ad adottare, concerne il **partenariato e la cooperazione con gli Stati terzi** per la gestione dei flussi dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea, per mezzo della stipulazione di accordi, previa precisa attribuzione all'Unione della competenza a concludere.¹⁹⁰

Nei primi anni Novanta si inizia a riporre attenzione alla politica di immigrazione e asilo verso l'esterno.

¹⁸⁸ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁸⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 settembre 2012, *domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État — Francia — CIMADE, Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration*, causa C-179/11, GU C 366 del 24.11.2012, pagg. 12–12.

¹⁹⁰ ADINOLFI A., op. cit., pag. 488.

Già la Commissione, nel 1994, aveva evidenziato l'importanza di dare vita ad un meccanismo globale in materia, in grado di diminuire le pressioni migratorie mediante la collaborazione con gli Stati terzi.

Anche il Consiglio europeo di Tampere, nel 1999, confermò il fatto che si dovesse annoverare fra le caratteristiche delle politiche migratorie e d'asilo il partenariato con gli Stati terzi; per il perseguimento di tale obiettivo, sarebbe stato necessario che l'Unione da un lato, e gli Stati membri dall'altro, assumessero nelle loro azioni un maggiore tono di coerenza rispetto alle politiche interne ed esterne dell'Unione.¹⁹¹

Dopo il mandato del Consiglio europeo di Salonicco, risalente al giugno 2003, è stata pubblicata una comunicazione dalla Commissione in merito all'accesso gestito nell'Unione dei soggetti meritevoli di protezione internazionale e alla necessità di consolidare le condizioni di protezione nelle regioni originarie.

Tale comunicazione¹⁹² ha dato vita ad un onere per la Commissione, cioè quello di fornire una proposta per la costituzione di “programmi di protezione regionale”, i quali garantiscono, per mezzo di finanziamenti UE, una protezione sicura ai rifugiati nelle proprie regioni originarie ma anche in quelle di passaggio, e stabiliscono dei meccanismi per il reinsediamento dei profughi, in cooperazione con l'alto commissario dell'ONU per i rifugiati. Gli Stati membri possono aderire a tali programmi sulla base delle priorità di intervento annuali.¹⁹³

Queste svariate soluzioni si sono poi tradotte nell'articolo protagonista del nostro paragrafo, il 78 TFUE, il quale ha affidato all'Unione europea la competenza per il partenariato con gli Stati terzi in materia di asilo, ufficializzando la sfera esterna della politica di asilo.¹⁹⁴

2.3.4. L'articolo 78 TFUE, par. 3: clausola emergenziale

Il terzo ed ultimo paragrafo dell'articolo 78 fissa la cosiddetta clausola emergenziale, strettamente collegata alla protezione temporanea a cui si è accennato prima, nell'ambito

¹⁹¹ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

¹⁹² Comunicazione della Commissione, COM (2004) 410 def.

¹⁹³ ADINOLFI A., op. cit., pag. 488.

¹⁹⁴ DI PASCALE A., op. cit., pagg. 837 ss.

delle misure di competenza dell'Unione. Essa prevede che: “*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.*”

Tale disposizione è stata invocata per la prima volta dal Consiglio in due decisioni risalenti al 2015: la numero 2015/1523¹⁹⁵ e la 2015/1601¹⁹⁶, in virtù delle quali si è proceduto, rispettivamente, alla ricollocazione di emergenza di prima 40.000 e poi 120.000 richiedenti protezione internazionale, a partire da Italia e Grecia verso altri Stati membri dell'Unione, nel periodo della crisi migratoria avvenuta fra il 2015 e il 2016.

Il contenuto e la portata di tale disposizione sono stati analizzati dalla Corte di giustizia nella già richiamata sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio* del 6 settembre 2017, in ordine alla domanda di annullamento della decisione 2015/1601, presentata dai due Stati membri coinvolti.

La possibilità di adottare le misure di emergenza previste dal terzo paragrafo, concerne solamente l'ambito della protezione internazionale, in quanto l'articolo 78 TFUE, nel suo primo paragrafo, parla di “una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea”. Questo è da evidenziare perché l'antecedente articolo 64, paragrafo 2 TCE, veniva in gioco in modo orizzontale, comprendendo complessivamente sia la materia dell'immigrazione che quella dell'asilo.

L'articolo 64 faceva residuare agli Stati la possibilità di adottare, al contempo, anche misure per mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza interna, stabiliva che il Consiglio deliberasse a maggioranza qualificata, e fissava un limite temporale “non superiore a sei mesi” per le sue misure applicative.¹⁹⁷

Il terzo comma dell'articolo che funge da oggetto per il nostro paragrafo comporta la possibilità di adottare solo atti non legislativi. Questo in quanto, ai sensi dell'articolo 289,

¹⁹⁵ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, ormai non più in vigore, che istituiva le misure temporanee nell'ambito della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 239 del 15.9.2015, pagg. 146–156.

¹⁹⁶ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, non più in vigore, che istituiva le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 248 del 24.9.2015, pagg. 80–94.

¹⁹⁷ MORGESE G., op. cit., pagg. 59 ss.

paragrafo 3 TFUE, “*gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi*”, ma il 78 TFUE non individua il bisogno di rifarsi alle procedure legislative ordinaria o speciali per l’adozione di misure di emergenza.

Questi atti, comunque, possono essere tradotti solo in misure a carattere temporaneo.

La Corte ha però specificato che il tratto “temporaneo” delle misure di emergenza non vada interpretato in maniera restrittiva ma, anzi, consente di dare vita ad una vasta serie di misure complementari, in grado di risolvere velocemente le situazioni di emergenza. Queste misure assunte possono, in linea di massima, anche derogare ad atti di tipo legislativo, per mezzo di una normativa provvisoria, con la finalità di far cessare un periodo di crisi.

Il tratto di “temporaneità”, va analizzato sulla base dell’applicazione nel tempo, stabilita nell’atto assunto dal Consiglio, mentre non ha rilevanza la durata degli effetti di queste misure.

Infine, la Corte ha precisato che, per essere valutato come “improvviso”, l’afflusso deve essere considerato come non prevedibile sia dal punto di vista assoluto, cioè quando si verifica in momenti privi di pressione migratoria, sia relativo, quindi nell’ambito di una crisi migratoria avvenuta in un periodo prolungato. L’importante è che l’afflusso, come abbiamo già detto in precedenza, conduca ad una situazione di emergenza, la quale renda impossibile il normale funzionamento del sistema comune di asilo dell’Unione.

Nonostante il Consiglio mantenga un elevato spazio di discrezionalità nel verificare la presenza del requisito “improvviso” dell’afflusso e la derivante circostanza di emergenza, risulta necessaria principalmente la presenza di un nesso di causalità stretto tra la situazione d’emergenza e l’afflusso stesso.

La Corte ha negato l’importanza di eventuali tratti strutturali scarni dei sistemi di asilo degli Stati coinvolti da questo afflusso, per la valutazione ad opera del Consiglio in ordine alla presenza di una situazione di emergenza.¹⁹⁸

La scelta delle misure ritenute valide per risolvere le situazioni di emergenza spetta al Consiglio. Queste possono essere annullate solo ed esclusivamente per violazione del principio di proporzionalità, nel caso in cui siano manifestamente inappropriate rispetto al risultato da perseguire, così come le misure politiche assunte dalle Istituzioni europee.

¹⁹⁸ MORGESE G., op. cit., pagg. 59 ss.

Resta da sottolineare che gli Stati membri coinvolti devono esprimere la propria volontà di accettare il beneficio provocato dalla misura d'emergenza, in quanto non sono obbligati ad accettare la solidarietà degli altri Stati. Questo è il motivo della modifica della decisione 2015/1601, la quale ricomprendeva tra gli Stati beneficiari della misura di ricollocazione non solo Italia e Grecia ma anche l'Ungheria, la quale ha domandato la sua esclusione da questi.

Dal punto di vista procedurale, gli atti adottati ai sensi dell'articolo 78 TFUE possono essere assunti dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo; tale maggioranza deve essere garantita in merito ad ogni modifica di tipo sostanziale delle proposte degli atti non legislativi e può essere in qualsiasi forma, purché venga garantita la concreta partecipazione del Parlamento al processo decisionale.¹⁹⁹

2.4. L'ARTICOLO 80 TFUE

2.4.1. L'articolo 80 TFUE: un quadro generale circa la redistribuzione degli oneri nell'ambito dell'immigrazione e asilo e i tipi di misure utilizzate

L'articolo 80 TFUE²⁰⁰ è una norma innovativa rispetto al precedente TCE, in quanto mira a conseguire il risultato, da tempo desiderato a livello politico, di garantire una divisione equa fra gli Stati membri dei doveri derivanti dalla gestione dei flussi di immigrazione; questo in un'ottica di solidarietà tra gli Stati, così da aiutare quelli maggiormente soggetti a pressioni migratorie, a causa della posizione geografica che li porta ad essere fra i principali paesi di ingresso, molto spesso illegale, nell'Unione e quindi, come prevede il sistema Dublino, competenti ad esaminare le richieste di asilo.²⁰¹

¹⁹⁹ MORGESE G., op. cit., pagg. 59 ss.

²⁰⁰ *“Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.”*, GU C 115 del 9.5.2008, pagg. 78–78.

²⁰¹ LANG A., op. cit., pagg. 858-859.

Tale articolo riporta, senza particolari modifiche, quanto previsto dall'articolo III-268 del Trattato costituzionale mai entrato in vigore; anch'esso rappresentava la volontà di rafforzare ed ampliare il principio-obiettivo consistente nella promozione di una compensazione degli oneri sostenuti dagli Stati membri che accolgono i rifugiati.²⁰²

Esso, come gli altri due articoli precedentemente analizzati, non specifica il tipo di soluzioni o misure adottabili dal Consiglio per il perseguimento della solidarietà, le quali saranno decise caso per caso tenendo conto della necessità di raggiungere un compromesso politico tra le Istituzioni coinvolte.

Nel 2012 il Consiglio ha delineato un quadro comune di solidarietà verso gli Stati membri che subiscono una pressione migratoria intensa, prevedendo soluzioni come la cooperazione preventiva, la solidarietà emergenziale e il ricollocamento dei rifugiati in altri Stati membri.²⁰³

La solidarietà e l'equa ripartizione a cui fa cenno l'articolo, sono state scarsamente tradotte in atti normativi, mentre si è dato largo spazio a misure di tipo operativo, logico e finanziario, grazie ai fondi europei ai quali possono attingere gli Stati membri.

Le misure **operative** vengono, solitamente, poste in essere dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione, meglio conosciuta come "Frontex", che si occupa di promuovere la solidarietà tra gli Stati ed offre un aiuto tecnico e delle conoscenze specifiche per riuscire a controllare le frontiere esterne. Inoltre, fornisce agli Stati dei mezzi idonei, quali aerei e imbarcazioni, per il controllo dei flussi e, qualora risulti necessario, anche squadre di rapido intervento, costituite da operatori di diversi Stati membri e comandate dallo Stato membro ospitante.

Altre forme di aiuto di tipo operativo provengono dall'Ufficio europeo di sostegno dell'asilo (EASO), istituito da un regolamento²⁰⁴ del 2010 e funzionante da giugno 2011,

²⁰² PAPA M.I., *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea* in *Costituzionalismo.it*, consultabile online su <https://www.constituzionalismo.it/crisi-dei-rifugiati-principio-di-solidarieta-ed-equa-ripartizione-delle-responsabilita-tra-gli-stati-membri-dellunione-europea/>, (ultima consultazione in data 05/04/2024), 2016.

²⁰³ ADINOLFI A., op. cit., pagg. 497 ss.

²⁰⁴ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, il quale istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, GUUE L 132 del 29 maggio 2010, pagg. 11 ss.

il quale ha il compito di donare aiuto agli Stati membri maggiormente colpiti dai movimenti migratori e di coordinare le prestazioni di questo genere fra Stati membri, anche mediante la spedizione di *asylum support teams*, formati da esperti resi disponibili dagli altri Stati dell'UE. Tuttavia, la disponibilità finanziaria di cui l'Ufficio dispone non è abbastanza e gli Stati membri hanno palesato poco spirito di partecipazione nei confronti delle iniziative proposte a favore degli altri Stati.²⁰⁵

L'azione concreta di tale ufficio è, per cui, risultata insufficiente e non capace di migliorare le circostanze più critiche.

Gli strumenti “**logistici**” di ripartizione consistono nella vera e propria redistribuzione geografica dei richiedenti asilo e protezione; essi sono, allo stesso tempo, quelli maggiormente richiesti dagli Stati interessati e quelli meno utilizzati, malgrado il fatto che siano stati previsti incentivi finanziari, sebbene individuati con importi “forfettari”, per lo spostamento di parte dei titolari di protezione da uno Stato dell'Unione verso un altro.

In più, all'EASO, sono attribuite mansioni in materia di promozione e aiuto in ordine alle azioni di ricollocazione all'interno dell'Unione, anche se nel suo regolamento istitutivo è stato precisato che la ricollocazione avviene unicamente su base concordata tra gli Stati membri e con il consenso del beneficiario della protezione internazionale.

Un esempio concreto è riscontrabile nel disegno pilota EUREMA (Progetto UE di ricollocazione da Malta), a cui si è dato vita nel 2009, cofinanziato dal Fondo europeo per i rifugiati, per una somma di quasi due milioni di euro. Esso stabiliva il ricollocamento, su base volontaria, di 260 individui che godevano di protezione internazionale, da Malta verso altri Stati membri. Dieci Stati membri, Francia, Germania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Romania e Ungheria, hanno inizialmente aderito all'iniziativa, accogliendo 227 rifugiati tra il 2010 e il 2011.

In un secondo periodo (EUREMA II), risalente al 2012, sono state ricollocate complessivamente 356 persone, ad opera di sedici Stati membri e paesi associati. Tuttavia, sono numeri esigui, se si valuta che Malta ha raccolto, dal 2009 al 2011, 4.380 richieste di asilo.

²⁰⁵ PAPA M.I., op. cit. pagg. 12-13.

Questa situazione pratica, ha reso chiara l'inclinazione degli Stati membri a scegliere i beneficiari del trasferimento basandosi su requisiti molto restrittivi, connessi all'essere in possesso di particolari qualifiche o doti professionali.

Nonostante tali considerazioni, questo tipo di misura è identificata come quella ipoteticamente più efficiente per il perseguimento dell'obiettivo di riequilibrio dei doveri in merito alla tutela dei richiedenti protezione e asilo.²⁰⁶

Si è infatti ampiamente discusso sulla possibilità di introduzione di misure di questo tipo, anche in veste obbligatoria, e non più unicamente volontaria. Ma questa proposta ha avuto come risultato una consistente resistenza da parte di molti Stati membri.

Le misure **finanziarie**, le uniche ad essere espressamente previste dall'articolo 80 e che costituiscono il principale mezzo di intervento dell'Unione in questo ambito, invece, consistono in finanziamenti a favore degli Stati membri. Ciò è stato reso possibile dalla creazione di fondi appositi, come quella del Fondo europeo per le frontiere esterne²⁰⁷, del Fondo europeo per i rifugiati²⁰⁸ e di quello per l'integrazione²⁰⁹, istituiti nel 2007 e sostituiti in seguito dal Fondo asilo, migrazione e integrazione²¹⁰; per quest'ultimo è stato fissato un obiettivo primario, quello di rendere più efficace la solidarietà e la divisione degli oneri fra gli Stati membri, in particolare a favore di quelli maggiormente colpiti dai movimenti migratori, anche per mezzo di una collaborazione concreta e pratica.

Parte del Fondo in questione aiuta a cofinanziare iniziative nazionali che puntano al miglioramento dell'efficienza del meccanismo di divisione dei doveri tra gli Stati dell'UE; un'altra è invece destinata a delle attività dell'Unione, quali azioni di tipo emergenziale per gestire i flussi migratori.

Ma l'obiettivo di redistribuzione del Fondo è scarsamente raggiunto, in quanto il meccanismo usato per gran parte dei mezzi finanziari a disposizione si basa sul totale dei richiedenti e dei beneficiari di protezione che si trovano nel territorio di ogni Stato membro, favorendo nettamente gli Stati più estesi, i quali ricevono un alto numero di domande, svantaggiando quelli più piccoli, che proporzionalmente sono soggetti a carichi

²⁰⁶ PAPA M.I., op. cit. pagg. 13-15.

²⁰⁷ Decisione 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, GUUE L 144 p. 22.

²⁰⁸ Decisione 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, GUUE L 144, p. 1.

²⁰⁹ Decisione 2007/435/CE del Consiglio, del 25 giugno 2007, GUUE L 168, p. 18.

²¹⁰ Regolamento (UE) 1147 del 2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, il quale istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, GU L 251 del 15.7.2021, pagg. 1-47.

maggiormente impegnativi e i cui meccanismi di asilo e accoglienza risultano molto meno progrediti.²¹¹

Alla luce di ciò, questo tipo di misure non ha mai comportato un'inversione di tendenza, un vero aiuto in grado di modificare le condizioni di uno Stato membro, anche perché la portata dei finanziamenti messi a disposizione, fino ad ora, risulta esigua.

Si può, quindi, dedurre, a seguito dell'analisi dei diversi tipi di misure, che ciò che concretizzerebbe al meglio il principio di solidarietà sarebbe una divisione degli obblighi di accoglienza, non solo gli aiuti finanziari, i quali devono fungere da mezzo; questo perché più persone accolte, significa più richieste di asilo da esaminare e conseguenti ritardi.

Tale divisione dei doveri potrebbe avvenire mediante il trasferimento dei richiedenti in Stati membri meno soggetti a pressione migratoria oppure mediante la riforma dei requisiti per la scelta dello Stato competente ad analizzare le richieste di protezione internazionale.

Come previsto dal Patto su immigrazione e asilo, il principio di solidarietà dovrebbe esplicitarsi anche nell'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di ingressi, le quali dovrebbero prendere in considerazione anche quanto le proprie scelte impattino su quelle degli altri Stati.

Come si è parlato nel precedente paragrafo, la direttiva 2001/55 ha delineato la possibilità di offerta di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, che dovrebbe configurarsi come una protezione data in ottica di ripartizione di responsabilità fra gli Stati membri, sulla base delle loro capacità di accoglienza, espresse da loro stessi in termini generici o numerici. Questo è un esempio di declinazione della solidarietà, seppur di tipo eccezionale²¹², che però viene considerata in modo diverso da parte degli Stati, così come dimostra la situazione della crisi di profughi dal nord Africa, verificatasi nel 2011, in occasione della quale si è ampiamente dibattuto se la solidarietà possa essere invocata anche qualora lo Stato che la richiede risulti, almeno in parte, responsabile delle circostanze eccezionali, secondo l'opinione degli altri Stati membri.²¹³

²¹¹ PAPA M.I., op. cit. pagg. 11-12.

²¹² ADINOLFI A., op. cit., pagg. 497 ss.

²¹³ LANG A., op. cit., pag. 859.

2.4.2. Il contenuto e il valore dell'articolo 80 TFUE e il suo ambito di applicazione

L'articolo 80 TFUE prevede che *“Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.”*

La stesura di tale articolo è il riflesso della consapevolezza della presenza di una naturale opposizione tra gli oneri collettivi internazionali, in materia di tutela dei profughi, e la naturale attitudine ad una maggiore intensità dei flussi migratori negli Stati geograficamente più in vista. Questo può pregiudicare il mantenimento dei sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati più colpiti e, altresì, promuovere la violazione, da parte di questi, degli oneri di garanzia dei rifugiati.

Per cui, è chiaro che la ripartizione equa degli obblighi risulti importante per il rispetto delle norme internazionali inerenti a questo settore, le quali mirano a perseguire un interesse solidale e generale di tutta la Comunità internazionale, e la cui applicazione non può assolutamente gravare solo su alcuni Stati.

L'articolo 80 TFUE ha introdotto questo principio in veste di *conditio sine qua non* della politica di asilo comunitaria, per essere utilizzato dall'Unione europea sempre, non solo in circostanze emergenziali o speciali, a differenza di altri articoli che sono stati analizzati in precedenza.

Il carattere indefinito e sommario dell'articolo in questione è stato ritenuto dalla dottrina un punto di debolezza del principio di solidarietà ed equa ripartizione dei doveri tra gli Stati membri, nonostante alcuni elementi risultino evidenti analizzando la disposizione.²¹⁴ In *primis*, il collegamento presente tra la solidarietà e l'equa ripartizione degli oneri: è come se l'articolo li unisse in un unico principio, dal momento che la seconda frase dell'articolo riporta “tale principio” al singolare, non dando modo di farli confliggere o

²¹⁴ PAPA M.I., op. cit., pagg. 6-11.

di far sì che risulti necessario compiere un bilanciamento tra di loro, come invece hanno ritenuto essere necessario, a più riprese, alcuni Stati membri e le istituzioni UE.

In secondo luogo, quanto all'ambito di applicazione, emerge che tale principio "bidimensionale" appartenga alla categoria della solidarietà tra i diversi Stati membri e tra l'Unione e gli Stati membri, mentre non assume alcuna rilevanza immediata per quanto concerne la solidarietà tra Stati membri e paesi terzi o rifugiati. Non appartiene, quindi, al tipo di solidarietà previsto dall'articolo 2 TUE, che ha un carattere più generale. Esso riguarda unicamente le politiche comuni dell'Unione, non qualsiasi ambito del controllo presso le frontiere, l'asilo e l'immigrazione, per cui non sono adottabili misure di solidarietà ed equa ripartizione inerenti materie escluse dal secondo capo, come la restrizione geografica delle frontiere nazionali, per cui hanno competenza esclusiva gli Stati membri.

Inoltre, l'articolo 4 del TFUE assegna all'Unione solo una competenza concorrente per il compimento dello SLSG, comprese le materie del capo II, facendo residuarle la possibilità di prevedere misure di solidarietà sulla base dell'articolo 80 TFUE solo per le materie per cui abbia già posto in essere la propria competenza concorrente o, in merito alle quali, non abbia ancora concluso di esercitarla.

Sembra esclusa anche la possibilità di adozione di misure di solidarietà in ordine agli elementi delle politiche comuni che, seppur di competenza concorrente dell'Unione, lascino un margine di discrezionalità a favore degli Stati.

Per cui la solidarietà sancita nell'articolo 80 TFUE non è "globale", ma limitata alla giusta applicazione delle politiche comuni e al loro impatto sugli Stati membri.²¹⁵

Concludendo, la flessibilità che caratterizza l'articolo 80 TFUE, gli preclude la possibilità di generare effetti diretti, nonostante il principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri mantenga un valore giuridico vincolante, così come dimostra l'utilizzo del termine, nella norma in questione, "*governa*", con riguardo alle politiche dell'Unione in materia di immigrazione e asilo; per cui la sua applicazione può formare oggetto di controllo giurisdizionale.

²¹⁵ MORGESE G., op. cit., pagg. 71-72.

Appare doveroso segnalare che non risulta chiaro se l'articolo 80 possa fungere da base giuridica, in modo autonomo, per il compimento di azioni normative-solidaristiche finalizzate ad assicurare un'equa ripartizione della responsabilità in materia di immigrazione e asilo²¹⁶, pare quanto più essere una norma permissiva che, ove risulti necessario, dà la possibilità all'Unione di intervenire sulle disposizioni comuni del secondo capo del V titolo del TFUE nell'ambito solidaristico.²¹⁷

In merito a questo problema, le istituzioni dell'Unione hanno espresso opinioni contrastanti, come in sede di approvazione del Regolamento in ordine alla creazione del Fondo asilo, migrazione e integrazione, nella quale il Consiglio si espresse a sfavore, avendo sostenuto che l'attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità spettasse unicamente alle azioni assumibili dall'Unione ai sensi degli articoli 77, 78 e 79 TFUE. La Commissione e il Parlamento, nonostante abbiano accettato, nella situazione concreta, il punto di vista del Consiglio, rivelarono di non volersi precludere la possibilità, in futuro, di rifarsi a tale base giuridica.²¹⁸

Non è mancata neanche la posizione di chi crede che possa fungere da base giuridica solo in maniera congiunta ad un'altra fra quelle previste dagli articoli da 77 a 79.

La via preferibile sembra essere quella del mancato inquadramento della norma in esame quale base giuridica autonoma ma, nonostante ciò, copre un campo di applicazione materiale di genere complementare e orizzontale, comprendente ogni politica comune contenuta negli articoli da 77 a 79 TFUE, in grado per cui di impattare a livello solidaristico, anche sulla stesura e attuazione di atti legislativi e non in materia.

Infine, in merito al campo di applicazione personale, la disposizione non fa riferimento ad un particolare destinatario, quindi, sembra essere rivolta sia all'Unione che agli Stati membri.²¹⁹

²¹⁶ PAPA M.I., op. cit., pagg. 6-11.

²¹⁷ MORGESE G., op. cit., pag. 72.

²¹⁸ PAPA M.I., op. cit., pagg. 6-11.

²¹⁹ MORGESE G., op. cit., pag. 73.

2.4.3. L'equa ripartizione della responsabilità: gli effetti, le sue declinazioni e i settori di applicazione

L'obiettivo di equa ripartizione degli oneri in materia di immigrazione e asilo potrebbe giovare sicuramente agli Stati in condizioni migratorie pressanti, per chiare motivazioni di ordine amministrativo, finanziario, politico e sociale, ma, altresì, anche agli altri Stati membri, in quanto si potrebbe dar vita ad un sistema garantista, "staccato" dalle politiche nazionali, il quale migliorerebbe le aspettative, sia in termini di numeri che di costi. Questo eviterebbe comportamenti unilaterali potenzialmente dannosi tenuti dai singoli Stati membri per ridurre i propri oneri, a discapito degli altri Stati, o comportamenti quali, addirittura, il reinserimento dei controlli presso le frontiere interne, il quale pregiudicherebbe la protezione degli immigrati, creerebbe uno squilibrio nei diversi sistemi politici degli Stati membri e ostacolerebbe anche le regole dell'Unione in merito alla libera circolazione.

Per cui, la ripartizione degli oneri e il sostegno da Stato a Stato non necessariamente consistono in comportamenti puramente altruisti, ma possono dispiegare anche effetti positivi sulla propria ricchezza e sicurezza territoriale, oltre che su quelle di tutti gli Stati membri; riassumendo, se uno Stato protegge le persone migranti, genera effetti positivi per gli altri Stati e per sé stesso.

Ma la redistribuzione della responsabilità può essere diversamente declinata, come già si è accennato in precedenza.

Innanzitutto, un meccanismo di ripartizione potrebbe avere come obiettivo quello di agire sulle **cause**, oppure sugli **effetti** delle divergenze nella redistribuzione dei doveri; nel primo caso, sarebbe necessario costituire un nuovo "programma di parità" tra gli Stati membri, in grado di condurre ad una ripartizione più equa. Mentre un sistema che punta sugli effetti, potrebbe tradursi nella redistribuzione geografica dei profughi, o in misure finanziarie da parte degli Stati membri meno colpiti dai flussi migratori nei confronti degli altri, con una funzione maggiormente riequilibratoria.²²⁰

Questi due tipi di sistema, in realtà, possono coesistere, in quanto uno stesso sistema può avere come obiettivo sia quello di incidere, in tema di oneri, sulle cause della

²²⁰ BOSWELL C., VANHEULE D., VAN SELM J., trad. it., *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, Bruxelles, 2011, pagg. 9 ss.

disuguaglianza, sia sugli effetti, anzi questo sarebbe il sistema ottimale a cui aspirare; un esempio è riscontrabile nel Fondo europeo per i rifugiati, il quale incide sugli effetti, devolvendo finanziamenti in base al numero dei rifugiati ospitati, e agisce sulle cause, coadiuvando gli Stati con strutture meno all'avanguardia in tema di accoglienza e tutela per i profughi.

Secondariamente, è vero che si è già detto che gli oneri vanno distribuiti sulla base delle capacità dichiarate da ciascuno Stato, ma quali sono i veri e propri principi o criteri su cui ci si basa? Un sistema potrebbe compiere tale ripartizione ispirandosi alla **giustizia**, mentre un altro al **risultato**. La prima tipologia di sistema analizza degli indicatori oggettivi, come il PIL, dello Stato di accoglienza, la popolazione residente o la misura del territorio, in modo che gli Stati vengano ricompensati in un'ottica di proporzionalità; la seconda valuta degli indicatori concentrati sul risultato, sulle conseguenze derivanti dell'accoglienza dei richiedenti, come gli oneri derivanti dall'aiuto nel creare stabilità o le relazioni che si instaurano tra le differenti etnie presenti sul territorio dello Stato ospitante.

Un altro punto su cui occorre concentrarsi è comprendere quale siano gli oneri o i costi oggetto della ripartizione.

I **costi** possono essere **diretti**, **indiretti** o **immateriali**. I primi sono quelli materiali, derivanti dall'accoglienza dei rifugiati; i costi indiretti sono pur sempre materiali, però non direttamente misurabili o esplicitamente registrati, e si generano all'interno della società ospitante a seguito dell'accoglienza, come i costi sanitari o scolastici; i costi immateriali sono tutti gli altri, sono una categoria eterogenea e numerosa, un esempio è l'incidenza che l'accoglienza ha nei rapporti tra le diverse etnie e l'aumento dei voti a favore dei partiti politici estremisti.

Infine, un sistema può distinguersi in **monodimensionale**, basato cioè sulla ripartizione di un singolo costo o di un insieme scarno di costi, oppure **multidimensionale**, quindi fondato sulla ripartizione di un gruppo di costi diversi e provenienti da diversi settori.²²¹

²²¹ BOSWELL C., VANHEULE D., VAN SELM J., op. cit., pagg. 9 ss.

Fra i diversi settori in cui può risultare essenziale il compimento della ripartizione, possiamo inserire quello del **controllo presso le frontiere esterne**, in quanto la collaborazione in questo ambito serve per tutelarsi dagli ingressi irregolari e dai flussi migratori pressanti, tenendo conto che questi possono produrre negativi effetti domino anche sugli Stati meno coinvolti.

In questo settore, le misure adottabili consistono nell'assunzione dei costi per il consolidamento delle frontiere esterne, in modo da prevenire o ridurre gli ingressi illegali. I costi connessi a questo ambito sono principalmente diretti e causati dall'esigenza di personale e di infrastrutture, ma ci sono anche costi indiretti e immateriali legati all'accoglienza, al successivo trattamento e all'incidenza socioeconomica dei migranti irregolari.

Un altro settore è quello della **politica in materia di immigrazione regolare**.

Per la categoria dei lavoratori migranti, la solidarietà potrebbe consistere nell'obiettivo di individuare una politica comune nell'ambito dell'immigrazione, contrassegnata da una gestione efficace dei flussi e da un trattamento equo nei confronti dei cittadini di paesi terzi. Il ricongiungimento familiare prevede il trasferimento di un soggetto immigrato nello Stato in cui il familiare risiede, per cui non può essere oggetto di un sistema di redistribuzione geografica in uno Stato differente dell'Unione.

La ripartizione delle responsabilità, nell'ambito dei diritti dei cittadini provenienti da Stati terzi, potrebbe avvenire in base a due differenti fattori, la volontà di rendere migliori le interazioni etniche e quella di ridurre il "country shopping", e dar vita ad un sistema mirato alla riduzione delle disuguaglianze tra Stati membri per quanto concerne i diritti e le prestazioni offerte ai cittadini stranieri, arrivando a standard più alti che conducano ad un livello di integrazione generale maggiore. Il primario mezzo per arrivare a tale risultato e, quindi, al compimento di questo tipo di ripartizione, sarebbe quello legislativo.

Nel settore dell'**immigrazione clandestina** e dei soggiorni irregolari, vengono poste in essere svariate misure, come l'allontanamento e il rimpatrio degli individui.

L'armonizzazione in tale ambito punta ad assicurare uno standard minimo di diritti e di trattamento nei confronti dei rimpatriati, non un'equa ripartizione dei costi.²²²

²²² BOSWELL C., VANHEULE D., VAN SELM J., op. cit., pagg. 9 ss.

I costi connessi a tale settore concernono gli spostamenti, il trattenimento e i trasferimenti forzati. Ci sarebbero costi minori se si optasse per misure più umane e meno severe di queste o istituendo, ad esempio, un fondo per la costituzione di infrastrutture per il trattenimento o strutture di allontanamento.

Sempre in tale ambito, potrebbero formare oggetto di misure di ripartizione degli oneri alcune tipologie di controlli interni svolti nei confronti dei profughi clandestini, come la visione dei documenti di identità e le verifiche circa la regolarità del contratto di lavoro e le conseguenti sanzioni comminate ai datori di lavoro.

L'obiettivo dei poteri legislativi europei è quello di rendere più solidi i controlli compiuti dagli Stati, ancor più che stabilire norme minime, soprattutto negli Stati “freschi” di immigrazione, i quali hanno un'esperienza minore per quanto concerne i controlli interni legati all'immigrazione.

Ovviamente oneri di questo tipo consisterebbero in aiuti di tipo finanziario, formazione del personale e ripartizione delle prassi ottimali.

La ripartizione degli oneri viene in gioco anche in ordine alla **tratta degli esseri umani**. Il sostegno concesso può riguardare sia quello concreto alle vittime di questo reato, che il perseguimento dei rei, mediante la fissazione di obiettivi condivisi da tutti gli Stati membri dell'Unione, come quello di un trattamento umano delle vittime e una massima efficienza degli arresti e dell'azione penale nei confronti dei colpevoli. In entrambe le ipotesi, i costi sono principalmente diretti: l'aiuto alle vittime si realizza mediante finanziamenti destinati agli enti governativi o alle ONG, così come per il trattamento degli autori della tratta.

Per quanto concerne l'**integrazione degli individui provenienti da Stati terzi**, le misure di integrazione non sono la risoluzione primaria per raggiungere l'obiettivo della ripartizione degli oneri ma possono rappresentare uno strumento idoneo di solidarietà per la copertura dei costi connessi ai piani di integrazione e coesione sociale dell'UE.

Tramite la ripartizione, si possono ricompensare quegli Stati a cui l'integrazione fornisce difficili sfide per via dell'assenza di infrastrutture, di scarsa esperienza nel settore o di un basso PIL *pro capite*.²²³

²²³ BOSWELL C., VANHEULE D., VAN SELM J., op. cit., pagg. 9 ss.

2.4.4. Un ostacolo per l'equa ripartizione degli oneri fra gli Stati membri: il Sistema Dublino e le possibili prospettive di riforma

Il Regolamento Dublino III, il quale dovrebbe rivestire il ruolo di “cuore” del sistema europeo comune d’asilo, ha mantenuto pressoché immutato il sistema prospettato dalla Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, basato principalmente sul meccanismo secondo il quale la competenza in materia di analisi delle richieste di protezione deve essere assegnata ad un unico Stato, individuato sulla base di criteri oggettivi; come già detto in precedenza, tra questi criteri spicca la regola di primo ingresso, regolare o irregolare che sia.

Lo Stato individuato deve gestire da solo tutte le questioni riguardanti i richiedenti: analizzare le domande di protezione, occuparsi dell’accoglienza e del rimpatrio degli individui da espellere. Ciò comporta unicamente una situazione di scompenso e disequilibrio strutturale tra gli oneri che gravano sui differenti Stati membri, esattamente il contrario della situazione di equa ripartizione della responsabilità e solidarietà tra Stati alla quale si vorrebbe giungere.

Il periodo di crisi dei rifugiati dell’ultimo decennio ha mostrato come la posizione di preminenza attribuita al criterio del primo ingresso, abbia accresciuto le ripercussioni negative derivanti dalla pressione migratoria e abbia creato un sovraccarico migratorio ingestibile per le strutture di asilo degli Stati maggiormente in mostra dal punto di vista geografico, già colpiti, inoltre, dagli oneri in ordine ai controlli presso le frontiere esterne. Questo, ovviamente, incide sulla loro capacità di assicurare ai rifugiati un’accoglienza idonea e rispettosa degli standard minimi, per quanto concerne i diritti fondamentali, e sul mantenimento del sistema europeo comune di asilo valutato globalmente.

A tali problemi contribuiscono certamente anche gli stessi Stati membri coinvolti in minor misura dal fenomeno migratorio, i quali non hanno mostrato intenzione di modificare tali criteri di ripartizione in ottica di solidarietà verso gli altri Stati.

Per cui, il perseguimento dell’obiettivo di ricerca di un equilibrio comune è reso vano, ancora oggi, dagli interessi puramente egoistici dei singoli Stati.²²⁴

²²⁴ PAPA M.I., op. cit., pagg. 15 ss.

Nel settembre 2015, la Commissione, in linea con le tendenze già esposte nell'Agenda europea sulla migrazione, ha proposto un nuovo progetto, il quale prevede un diverso meccanismo di ricollocamento, ancora di tipo emergenziale, ma da allocare in maniera stabile all'interno del sistema europeo comune di asilo, e attivabile a seguito di circostanze di crisi migratorie, favorendo i Paesi membri che si trovino in questo stato.

Il meccanismo oggetto di tale proposta si basa su quello del ricollocamento temporaneo, infatti, dovrebbe coinvolgere solo le nazionalità per le quali, secondo i dati Eurostat, la percentuale dei provvedimenti di concessione della protezione internazionale assunte in primo grado sia pari o sopra al 75%.²²⁵

La Commissione avrebbe il compito di sostituire gli Stati interessati nella gestione del sistema di ricollocazione, in particolare nell'adozione sia dei provvedimenti di attivazione che di quelli di sospensione dell'attuazione, mediante atti delegati da adottare secondo lo schema delineato all'interno del Regolamento in questione e i quali devono essere confermati, all'unanimità, dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro un mese dal momento in cui vengono notificati dalla Commissione.

La Commissione dovrebbe accertare, basandosi su informazioni affidabili, come quelle fornite dall'EASO, che sussistano le condizioni concrete per poter procedere al ricollocamento, stabilire il numero di persone da traslare, scegliere la modalità di ripartizione di questi individui fra gli Stati membri e sancire il termine dell'attuazione del meccanismo.

Ma, anche questo nuovo sistema, mira a risolvere particolari situazioni di crisi in cui si viene a trovare uno specifico Stato membro, per cui avrebbe comunque carattere temporaneo e non andrebbe ad incidere in maniera significativa sui criteri di attribuzione della competenza nell'ambito dell'analisi delle richieste di protezione stabiliti dal regolamento Dublino, facendo così permanere una condizione di disequilibrio per quanto concerne la ripartizione degli oneri fra Stati.

Un punto di debolezza di tale progetto consiste nel fatto che è stato escluso ogni genere di automatismo: tutto dipenderà dalla volontà della Commissione, la quale già in passato si è mostrata restia all'attivazione delle misure solidali, e dalla seguente approvazione ad opera del Consiglio.

²²⁵ PAPA M.I., op. cit., pagg. 32 ss.

La Commissione ha, contemporaneamente, sviluppato due pacchetti di riforme nel 2016, rispettivamente il 4 maggio²²⁶ e il 13 luglio²²⁷, per il perseguimento di una completa riforma del sistema comune europeo di asilo.

Il primo pacchetto di proposte spicca per interesse, in quanto concerne la revisione dei regolamenti Dublino III, Eurodac ed EASO, e ha l'obiettivo di dar vita ad un sistema contrassegnato da un maggior equilibrio in sede di individuazione dello Stato competente ad esaminare le richieste di asilo, di rafforzare il sistema Eurodac e di estendere il mandato dell'EASO.

Si nota che la Commissione si è resa conto del fatto che il sistema Dublino non persegue in alcun modo l'obiettivo di equa ripartizione degli oneri in materia di asilo. Questa nuova consapevolezza porta a pensare ad un'avvenuta realizzazione di riforma radicale in tema, ma come è facile intuire, le aspettative sono state ulteriormente insoddisfatte.

Da quanto emerso in sede di dibattito che ha ad oggetto il nuovo Regolamento Dublino IV, parrebbero pressoché immodificati gli odierni criteri di ripartizione della competenza ad analizzare le domande, ma è in gioco la previsione di un nuovo meccanismo di assegnazione, grazie al quale, nei casi in cui uno Stato membro sia colpito da un numero spropositato di domande, sarebbe implicita ed automatica l'attribuzione ad altri Stati delle nuove richieste di asilo a questo proposte.

Tale ripartizione delle domande avverrebbe sulla base delle capacità di accoglienza di ciascuno Stato e sulla base di quanto il livello dei movimenti migratori venga valutato come sproporzionato.

Questa proposta prevede anche la possibilità per uno Stato membro di non contribuire al ricollocamento per dodici mesi, ma, in tal caso, deve trasferire allo Stato che deve sostituirlo una somma di 250.000 euro per ciascuna persona trasferita.

La proposta fino ad ora esaminata consiste in un primo tentativo di inserire nel sistema Dublino l'obiettivo di equa ripartizione degli oneri, ma il meccanismo, già a prima vista,

²²⁶ Proposta ad opera della Commissione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide, del 4 maggio 2016, 2016/0133.

²²⁷ Proposta della Commissione di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa una procedura condivisa di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, del 13 luglio 2016, 2016/0224.

denota limiti imponenti: innanzitutto il mantenimento e il consolidamento della regola di competenza basata sul primo ingresso, e inoltre la previsione, nuovamente, dell'equa ripartizione solo in casi emergenziali e di eccessiva pressione migratoria di fronte ai quali uno Stato membro può trovarsi, e non in maniera stabile e permanente, come sarebbe invece preferibile.²²⁸

Una luce di speranza ci è stata però fornita da un attualissimo accordo tra Consiglio e Parlamento, a cui sono giunti il 20 dicembre 2023, sulla riforma del sistema di gestione di asilo e migrazione dell'UE, per mezzo dell'istituzione di un nuovo regolamento, che, fra le altre cose, si prefigge di modificare le norme di Dublino.

Il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione andrà infatti a sostituire l'attuale regolamento Dublino. Esso fisserà quali sono i criteri di competenza e razionalizzerà le disposizioni che regolano il ricollocamento dei richiedenti protezione.

Secondo il nuovo regolamento, i richiedenti sono tenuti a proporre richiesta di protezione nello Stato membro di primo ingresso o di soggiorno regolare, ma è concesso che un altro Stato membro assuma la competenza per analizzare la domanda di asilo.

Ad esempio, se un richiedente ha ottenuto un diploma in un istituto di istruzione che ha sede in uno Stato membro, quest'ultimo potrebbe diventare competente ad esaminare la richiesta di protezione internazionale e non quello di primo ingresso.

In più, il criterio che stabilisce il ricongiungimento dei familiari dei richiedenti asilo sarà esteso, oltre ai familiari titolari di protezione internazionale, anche a quelli che risiedono in uno Stato grazie ad un permesso di soggiorno di lungo periodo nell'UE, i quali sono divenuti cittadini, e ai neonati.²²⁹

²²⁸ PAPA M.I., op. cit., pagg. 32 ss.

²²⁹ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>, (ultima consultazione in data 09/04/2024), 2023.

CAPITOLO III

LA PRESSIONE MIGRATORIA NELLA GIURISPRUDENZA E NELLA PRASSI RECENTI

3.1. La crisi europea dei migranti del 2015: misure a sostegno di Italia e Grecia

Nel 2015 più di un milione di migranti è giunto in Europa via mare, attraversando il Mediterraneo, per fuggire da guerre e persecuzioni che stavano affrontando i loro Stati originari. Le rotte più comuni sono risultate essere quelle di collegamento fra la Libia e l'Italia e quelle fra la Turchia e l'isola greca di Lesbo. Migliaia di persone, inoltre, hanno perso la vita a seguito di tali viaggi, denominati “della speranza”, vissuti in modo estremamente pericoloso e incontrollato e in condizioni disumane.

Gli Stati di provenienza di queste persone risultano essere, nella grande maggioranza dei casi, la Siria, l'Afghanistan, il Kosovo e l'Iraq.

L'Italia e la Grecia sono stati i paesi europei a risentire maggiormente di questi flussi migratori, in virtù della loro posizione geografica a ridosso del Mediterraneo e, per cui, di facile sbarco; parlando di numeri, sono giunti in Grecia dalla Turchia circa 845000 persone, mentre 152700 in Italia dalla Libia.²³⁰

Per tali motivi, la Grecia e l'Italia sono state beneficiarie di misure temporanee di favore, nell'ambito della protezione internazionale, a seguito di una decisione del Consiglio²³¹ risalente al 2015, e modificata successivamente nel 2016, oggetto di analisi in questo paragrafo.

Nella **Decisione 1601 del 2015 del Consiglio** sono state utilizzate come basi giuridiche l'articolo 78 del TFUE, che, come si è già affrontato, al paragrafo 3 prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento

²³⁰ Consultabile online su <https://www.ilpost.it/2015/12/31/anno-dei-migranti-in-numeri/>, (ultima consultazione in data 07/06/2024).

²³¹ 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 L 248 del 24.9.2015, pagg. 80-94.

europeo, possa adottare misure temporanee a favore di uno o più Stati membri investiti da una situazione di emergenza, a seguito di un afflusso improvviso di cittadini provenienti da Stati terzi, e l'articolo 80 TFUE, il quale stabilisce che le politiche migratorie dell'Unione debbano ispirarsi ai principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri, traducendoli in atti e misure concrete.²³²

La situazione di crisi verificatasi nel Mediterraneo ha fatto sì che le istituzioni europee riconoscessero simultaneamente il carattere straordinario dei flussi migratori che hanno colpito i territori circostanti e che prevedessero misure solidali concrete a favore degli Stati membri in prima linea, Italia e Grecia, in particolare istituendo un meccanismo di ricollocazione emergenziale.²³³

È stato fin da subito chiarito, però, che fosse necessario un impegno attivo da parte dell'Italia e della Grecia, le quali, come già previsto in un'altra decisione del Consiglio del 2015²³⁴, risultano obbligate ad offrire soluzioni strutturali per contrastare le pressioni eccezionali subite dai loro sistemi di asilo, mediante la stesura di tabelle di marcia che devono essere via via aggiornate, tenendo conto anche della decisione in questione, con la possibilità di sospendere le misure a loro favore in caso di inosservanza di tale obbligo.

Le misure devono avere, così come previsto dall'articolo 78, carattere temporaneo; infatti, è stata fissata una loro durata di 24 mesi, ritenuta valida per assicurare che le misure previste abbiano un effetto positivo reale nella gestione degli eccessivi flussi migratori che hanno colpito i due Stati in questione.²³⁵

Mediante l'adozione di misure di ricollocazione si è anche derogato alle norme di competenza in merito alle domande di asilo, previste dal Regolamento 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in base alle quali la Grecia e l'Italia sarebbero risultate competenti ad esaminare le domande di asilo dei richiedenti ricollocati.²³⁶

²³² Considerando 1 e 2 della decisione 2015/1601 del Consiglio.

²³³ Considerando 3 della decisione 2015/1601 del Consiglio.

²³⁴ Considerando 11 della Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 239 del 15.9.2015, pagg. 146–156.

²³⁵ Considerando 22 della decisione 1601/2015 del Consiglio.

²³⁶ Considerando 23 della decisione 1601/2015 del Consiglio.

Partendo dal numero complessivo di persone provenienti da Stati terzi, entrate irregolarmente in Italia e in Grecia nel 2015, e bisognose di protezione internazionale, si prevede la ricollocazione dei soggetti interessati che si trovavano in questi due Stati, in totale, 120.000²³⁷ e richiedenti la protezione internazionale, che corrisponde a circa il 43% del numero totale.²³⁸

Tale sistema di ricollocazione risulta obbligatorio per tutti gli Stati membri, fatta salva la possibilità per questi ultimi, entro tre mesi dal momento dell'entrata in vigore della presente decisione, in circostanze straordinarie e per motivi compatibili con i valori fondamentali dell'Unione, di rendere noto al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità a contribuire al meccanismo di ricollocazione fino ad un massimo del 30% dei richiedenti a questo assegnati dalla decisione in questione. Fra le circostanze eccezionali ammissibili rientra quella di un improvviso e corposo afflusso di cittadini originari di Stati terzi, che ponga in crisi il sistema di asilo dello Stato interessato.²³⁹

Nei confronti degli Stati che procedono al ricollocazione dei richiedenti bisognosi di protezione internazionale, la decisione in oggetto prevede che venga assegnata una somma forfettaria pari a 6.000 euro per ogni soggetto ricollocato, così come ad Italia e Grecia viene, invece, assegnato un importo pari a 500 euro per ogni ricollocato dal loro territorio, con il fine di remunerare i costi necessari per procedere al trasferimento.²⁴⁰

Per dar corretta attuazione al meccanismo di ricollocazione delineato dalla presente decisione, e per far sì che si concretizzi in una procedura di ricollocazione celere, è

²³⁷ Come previsto dalla tabella dell'allegato I di questa decisione, vengono ricollocati dall'Italia 15600 richiedenti, sulla base delle diverse capacità di contribuzione degli Stati, in tal modo: 462 in Austria, 579 in Belgio, 201 in Bulgaria, 134 in Croazia, 35 a Cipro, 376 in Repubblica Ceca, 47 in Estonia, 304 in Finlandia, 3064 in Francia, 4027 in Germania, 306 in Ungheria, 66 in Lettonia, 98 in Lituania, 56 a Lussemburgo, 17 a Malta, 922 nei Paesi Bassi, 1201 in Polonia, 388 in Portogallo, 585 in Romania, 190 in Slovacchia, 80 in Slovenia, 1896 in Spagna e 567 in Svezia.

Vengono invece ricollocati dalla Grecia 50400 richiedenti, secondo quanto previsto dall'allegato II di tale decisione, in modo seguente: 1491 in Austria, 1869 in Belgio, 651 in Bulgaria, 434 in Croazia, 112 a Cipro, 1215 in Repubblica Ceca, 152 in Estonia, 982 in Finlandia, 9898 in Francia, 13009 in Germania, 988 in Ungheria, 215 in Lettonia, 318 in Lituania, 181 a Lussemburgo, 54 a Malta, 2978 nei Paesi Bassi, 3881 in Polonia, 1254 in Portogallo, 1890 in Romania, 612 in Slovacchia, 257 in Slovenia, 6127 in Spagna e 1830 in Svezia.

Gli ulteriori richiedenti saranno ricollocati successivamente proporzionalmente alle cifre di cui agli allegati I e II.

²³⁸ Considerando 26 della decisione. 1601/2015 del Consiglio.

²³⁹ Considerando 27 della decisione 1601/2015 del Consiglio.

²⁴⁰ Considerando 30 della decisione 1601/2015 del Consiglio.

necessario che gli Stati membri siano coadiuvati, dal punto di vista operativo, dall'EASO, e che collaborino fra di loro dal punto di vista amministrativo.²⁴¹

Per decidere i richiedenti da ricollocare, risulta necessario dare priorità ai soggetti vulnerabili, dando prevalenza a particolari esigenze dei richiedenti, fra cui quelle relative alla salute. L'interesse superiore del minore dovrebbe essere sempre ritenuto quello preminente.²⁴²

Per contribuire alla buona riuscita del sistema appena individuato, l'Italia e la Grecia devono assicurare la presenza di un meccanismo congeniale di identificazione, registrazione e rilevazione delle impronte digitali, per identificare in modo celere i soggetti che possono beneficiare della ricollocazione e individuare quelli che, invece, non hanno diritto a ricevere protezione internazionale e i quali, per cui, devono essere rimpatriati.²⁴³

Il testo prevede espressamente che il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca risultano esclusi dall'applicazione della decisione in esame.²⁴⁴

Inoltre, nell'articolo 5 della presente, viene precisata minuziosamente la procedura di ricollocazione, delineata brevemente di seguito.

Per collaborare, dal punto di vista amministrativo, gli Stati membri, affiancati dall'EASO e altre agenzie competenti in materia, adottano ogni misura utile a conseguire un corretto scambio di informazioni fra le autorità competenti. Devono altresì individuare regolarmente la quantità di richiedenti che ritengono di riuscire a ricollocare nel proprio territorio, almeno ogni tre mesi.

Sulla base di queste informazioni, successivamente, l'Italia e la Grecia, assistiti sempre dall'EASO, selezionano i richiedenti da ricollocare negli altri Stati membri e glielo comunicano. Lo Stato membro destinatario della ricollocazione può scegliere di non approvarla solo in nome di fondati motivi, come nel caso in cui il richiedente costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

²⁴¹ Considerando 31 della decisione 2015/1601 del Consiglio.

²⁴² Considerando 32 della decisione 2015/1601 del Consiglio.

²⁴³ Considerando 37 della decisione 2015/1601 del Consiglio.

²⁴⁴ Considerando 46, 47, 49 della decisione 2015/1601 del Consiglio.

Il trasferimento del richiedente deve essere compiuto in maniera tempestiva, indicativamente, salvo impedimenti pratici, in un periodo di due mesi, dopo che l'Italia e la Grecia abbiano trasmesso allo Stato membro destinatario la data e l'ora del trasferimento stesso.

I richiedenti che eludono la procedura di ricollocazione vengono automaticamente esclusi dalla ricollocazione stessa.

Qualora tale procedura non venga ultimata entro il termine suddetto, l'Italia e la Grecia rimangono competenti per l'esame della domanda di protezione internazionale a norma del regolamento numero 604 del 2013.

Gli strumenti previsti da questa decisione hanno condotto a risultati insoddisfacenti; guardando ai dati, risulta che solo l'1,8% dei richiedenti siano stati effettivamente ricollocati. È chiara, per cui, l'ineffettività della misura emergenziale del ricollocamento come strumento di distribuzione equa di responsabilità tra Stati membri. Tale risultato si deve principalmente alla riluttanza di alcuni Stati membri ad attuare questo tipo di misure, in particolare si ricorda la Slovenia, l'Ungheria, la Polonia e la Romania.²⁴⁵

Tale decisione è stata oggetto di ricorso da parte della Repubblica slovacca e l'Ungheria, che ne hanno chiesto l'annullamento in due cause, che sono state successivamente riunite, giungendo alla **sentenza della Corte di Giustizia del 6 settembre 2017**^{246 247}.

Occorre ricordare che gli Stati ricorrenti sono stati sostenuti dalla Polonia, mentre Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo e Svezia sono intervenuti a sostegno del Consiglio.²⁴⁸

La Repubblica slovacca ha addotto alla base del ricorso effettuato alla Corte ex articolo 263 TFUE, diverse motivazioni, fra cui: la violazione dell'articolo 68 TFUE²⁴⁹,

²⁴⁵ RIZZA L., *Obbligo di solidarietà e perdita di valori (note a sentenza Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza fascicolo n. 2/2018*, consultabile online su dirittoimmigrazionecittadinanza.it, (ultima consultazione in data 08/06/2024), 2018, pagg. 2-3.

²⁴⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2017, Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea. Ricorso di annullamento della decisione (UE) 2015/1601, cause riunite C-643/15 e C-647/15. ECLI:EU:C:2017:631.

²⁴⁷ Sentenza consultabile online su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0643>, (ultima consultazione 07/06/2024).

²⁴⁸ RIZZA L., op. cit., pag. 3.

²⁴⁹ Il quale recita: *“Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.”*

dell'articolo 13 par. 2 TUE²⁵⁰ e del principio dell'equilibrio istituzionale, la violazione dell'articolo 10 paragrafi 1 e 2 TUE²⁵¹, dell'articolo 78 paragrafo 3 TFUE²⁵², degli articoli 3²⁵³ e 4²⁵⁴ del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e degli articoli 6²⁵⁵ e 7²⁵⁶ del protocollo (n. 2) sul principio di sussidiarietà e di

²⁵⁰ Il quale prevede: *“Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.”*

²⁵¹ Di seguito quanto prevedono: *“1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.*

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.”

²⁵² Il quale dispone che: *“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.”*

²⁵³ Il quale prevede che: *“I parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Se il progetto di atto legislativo europeo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati ai governi di tali Stati membri. Se il progetto di atto legislativo europeo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati all'istituzione o organo interessato.”*

²⁵⁴ Esso sancisce che: *“Un periodo di sei settimane intercorre tra la data in cui si mette a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto di atto legislativo europeo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa. In caso di urgenza sono ammesse eccezioni le cui motivazioni sono riportate nell'atto o nella posizione del Consiglio. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste sei settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo europeo. Salvo nei casi urgenti debitamente motivati, tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo europeo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni.”*

²⁵⁵ Il quale recita che: *“Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere ai governi di tali Stati membri. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere all'istituzione o organo interessato.”*

²⁵⁶ Esso prevede: *“Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di questi parlamenti. Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto. Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo europeo presentato sulla base dell'articolo III-264 della Costituzione riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al termine di tale riesame, la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per*

proporzionalità, oltre che alla violazione dei principi della certezza del diritto e della democrazia rappresentativa, e, infine, la violazione delle forme sostanziali in merito alla procedura legislativa.²⁵⁷

I motivi di ricorso dell'Ungheria risultano in linea di massima i medesimi di quelli forniti dalla Repubblica slovacca; in particolare, essa pone al centro la violazione del principio di certezza del diritto e della chiarezza normativa, sia riferendosi ai presupposti di applicazione della decisione impugnata, sia alla coerenza e alla compatibilità delle sue disposizioni rispetto a quelle previste dal Regolamento Dublino III.²⁵⁸

Riassumendo, i motivi possono essere identificati nella violazione del principio di proporzionalità, nella mancata consultazione dei parlamenti nazionali, nell'assenza di una base giuridica idonea e nella violazione delle procedure legislative dell'Unione.²⁵⁹

È importante precisare che la decisione concernente la ricollocazione prevedeva originariamente anche la stessa Ungheria tra gli Stati beneficiari della misura, ma essa volle essere esclusa andando, perciò, ad essere ricompresa tra gli Stati membri tenuti al ricollocamento di quote di richiedenti provenienti dall'Italia e dalla Grecia, situazione posta in evidenza dall'Ungheria per consolidare l'idea di violazione del principio di proporzionalità.

In merito all'interpretazione dell'articolo 78, paragrafo 3 del TFUE, e circa la sua idoneità a rivestire il ruolo di base giuridica per l'adozione della decisione impugnata, alla Corte di giustizia è stato domandato di precisare se, così come ha ritenuto l'Ungheria, esso debba essere interpretato nel senso che gli atti assunti sulla base di tale norma debbano essere identificati come atti legislativi. Sostenendo tale tesi, i ricorrenti fanno riferimento alla parte della norma che prevede la necessaria consultazione del Parlamento europeo, cosa che non è avvenuta nel caso della decisione impugnata.²⁶⁰

gli investimenti, se il progetto di atto legislativo europeo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata.”

²⁵⁷ Punto 38 della sentenza.

²⁵⁸ Punti 39, 40, 41, 42 e 43 della sentenza.

²⁵⁹ RIZZA L., op. cit., pagg. 4-5.

²⁶⁰ Punto 57 della sentenza.

La Corte, in risposta, fa notare come l'articolo 78 paragrafo 2 TFUE preveda esplicitamente che le misure da questo delineate vengano adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, riferimento che manca nel paragrafo 3, deducendo che le misure adottate sulla base di tale ultima disposizione debbano essere considerate come atti non legislativi, in quanto non nascono a seguito di alcuna procedura legislativa, né ordinaria né speciale.²⁶¹

L'obiezione da parte dell'Ungheria e della Repubblica slovacca si basa, però, proprio sull'affermazione compiuta dalla Corte stessa, sull'idea che la decisione impugnata non sia, per l'appunto, un atto legislativo e quindi privo della capacità di derogare atti legislativi gerarchicamente superiori.

La Corte respinge tale assunto in quanto prevede che il terzo paragrafo dell'articolo 78 TFUE autorizzi l'adozione di misure temporanee, che vanno a derogare atti legislativi solo per un periodo limitato e giustificato da una situazione di emergenza che si ritrova ad affrontare uno Stato membro.

Essa per cui fornisce un'interpretazione sistematica dei due paragrafi dell'articolo, mettendo in evidenza le loro differenti finalità: il secondo paragrafo consiste in un base giuridica per l'adozione di atti legislativi con l'obiettivo di risolvere problemi di carattere strutturale nell'ambito della politica comune dell'Unione in materia di asilo;²⁶² mentre il terzo paragrafo costituisce la base giuridica per poter porre in essere atti di tipo non legislativo con la finalità di risolvere circostanze emergenziali che si trovano a fronteggiare, per un tempo limitato, uno o più Stati membri.²⁶³

La Corte di giustizia ritiene le due disposizioni complementari l'una rispetto all'altra, consentendo all'Unione di adottare misure variegata e sufficienti per possedere mezzi giuridici efficienti e in grado di contrastare, sia nel breve che nel lungo termine, circostanze di crisi migratoria.

Quindi le misure temporanee non legislative adottate ex articolo 78, paragrafo 3 TFUE possono derogare gli atti legislativi adottati ex articolo 78, paragrafo 2 TFUE in modo da raggiungere gli obiettivi fissati dalla stessa disposizione e previsti dalle lettere da *a*) a *g*).²⁶⁴

²⁶¹ Punto 66 della sentenza.

²⁶² RIZZA L., op. cit., pagg. 6-7.

²⁶³ Punto 73 della sentenza del 6 settembre 2017.

²⁶⁴ Punto 78 della sentenza.

In conclusione, rispetto a tal punto, la Corte di giustizia si è basata sul principio dell'effetto utile per spiegare che le misure temporanee, assunte sulla base del terzo paragrafo, possono derogare in maniera temporanea agli atti legislativi, con il fine di contrastare una situazione di crisi conseguente ad un arrivo corposo di migranti, ma con il limite di non pregiudicare permanentemente l'effetto utile degli atti legislativi che formano la politica in materia di asilo.

Nonostante, mediante tale conclusione, la Corte abbia difeso una misura ispirata al principio di solidarietà, tuttavia la soluzione non convince dal punto di vista giuridico, in quanto non si rinviene una coerenza dal punto di vista del rispetto della gerarchia delle fonti nel punto in cui assegna alla decisione impugnata la natura di atto non legislativo in grado di derogare atti di natura legislativa; tale punto dovrebbe essere oggetto di una più ampia riflessione circa il rapporto tra le varie fonti giuridiche dell'Unione europea, specificando quale effettivamente sia la natura giuridica delle decisioni adottate ex articolo 78, paragrafo 3 TFUE.

È difficile capire se la soluzione della Corte sia sostenuta da una logica giuridica condivisibile o intrisa di valore politico. Ciò che è certo è che, avendo essa chiarito il carattere temporaneo delle misure, queste ultime danno vita ad una deroga che non va né ad inficiare né a pregiudicare il sistema Dublino.²⁶⁵

Fra i motivi di ricorso, la Repubblica slovacca ha indicato anche la violazione del principio di proporzionalità, basandosi sull'incapacità della misura impugnata a perseguire l'obiettivo prefissato.

La Corte ha ribadito che il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni europee siano in grado di perseguire gli obiettivi legittimi fissati dalla normativa in questione; rimanda, inoltre, alla propria giurisprudenza, dalla quale si può dedurre che solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura rispetto agli obiettivi perseguiti possa comportare l'illegittimità della stessa misura.

Tale questione ha assunto un interesse rilevante e su cui occorre soffermarsi, in quanto la Corte è stata chiamata a dimostrare l'astratta efficacia della misura adottata e la sua

²⁶⁵ RIZZA L., op. cit., pag. 9.

completa compatibilità con il principio di proporzionalità, nonostante il suo concreto insuccesso. Il motivo di tale insuccesso è facilmente inquadrabile nel problema alla base: la mancata attuazione del piano a causa dell'inerzia di molti degli Stati membri, tra cui risultano responsabili anche gli stessi ricorrenti. Dunque, il principio proporzionalità, pur se rispettato, rimane inefficace per l'inosservanza del principio solidarietà.

La Corte di giustizia ha superato tale questione sostenendo che la validità della misura non può essere messa in crisi sulla base di valutazioni retrospettive inerenti al suo grado di efficacia. Inoltre, quando il legislatore europeo esamina i possibili effetti futuri di nuove norme, la sua valutazione può essere contestata solo nel caso in cui sia manifestamente erronea e unicamente sulla base degli elementi di cui il legislatore disponeva al momento dell'adozione di queste.

Risulta impossibile, nel caso in questione, compiere tale tipo di contestazione al legislatore europeo, in quanto la misura è stata assunta a seguito di un'analisi minuziosa dei dati statistici disponibili in quel momento e dei suoi effetti possibili.

L'inefficacia delle misure, pertanto, è dovuta ad una serie di fattori che il Consiglio non era in grado di prevedere al momento dell'adozione, tra cui, l'assenza di collaborazione da parte di alcuni Stati membri.²⁶⁶

La Repubblica slovacca, inoltre, aveva ritenuto la misura adottata non necessaria, ritenendo che l'obiettivo da essa perseguito avrebbe potuto essere raggiunto per mezzo di misure meno gravose per gli Stati membri e di minor incidenza sul diritto "sovrano" di ciascuno di loro di decidere senza vincoli in merito all'ammissione nel proprio territorio di cittadini di Paesi terzi. La Corte ha respinto anche questo motivo di ricorso, specificando, nuovamente, che la decisione impugnata, nonostante sia vincolante per tutti gli Stati membri, fosse comunque limitata ad un periodo circoscritto di due anni e che non avrebbe mutato o pregiudicato la politica di gestione dei flussi migratori dei singoli Stati membri.

La Corte di Lussemburgo, però, non è giunta a riconoscere la solidarietà come principio e valore fondamentale dell'Unione. Il limite della sua decisione consiste, infatti, nell'aver individuato nel principio di solidarietà unicamente il suo carattere strumentale

²⁶⁶ RIZZA L., op. cit., pagg. 11-13.

all'emanazione di misure temporanee che mirano a contrastare un momento di crisi nella gestione dei flussi migratori. Se, invece, alla solidarietà si destinasse il ruolo essenziale di principio fondamentale della politica europea comune di asilo, la sua applicazione diverrebbe permanente e strutturale e non unicamente emergenziale.²⁶⁷

Tale sentenza assume importanza a livello storico nella parte in cui ribadisce agli Stati membri che l'osservanza del principio di solidarietà regola la politica dell'Unione nell'ambito di asilo e migrazione, chiarendo, inoltre, che il rispetto di tale principio è obbligatorio qualora uno o più Stati membri si ritrovino a fronteggiare una situazione di emergenza.

Una parte della dottrina ha valutato il contributo apportato da tale sentenza come preminente nel ribadimento della necessaria solidarietà che deve intercorrere tra gli Stati membri, che si traduce, nel concreto, nel fatto che il sistema di distribuzione dei richiedenti asilo, che si fonda su quote di ricollocamento proporzionali, abbia carattere vincolante, consentendo al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, fissato dall'articolo 80 TFUE, di non restare inattuato.²⁶⁸

Un'altra parte della dottrina è, al contrario, risultata più critica, ritenendo che la Corte abbia perso l'occasione di precisare storicamente quali siano i motivi su cui si basa il diritto di asilo e la loro inderogabilità. Inoltre, ha fatto rivestire al principio di solidarietà un ruolo essenziale emergenziale, quando invece l'osservanza del principio di solidarietà dovrebbe avere un ruolo essenziale strutturale.

Nella stessa sede, la Corte si è confrontata anche con un'ulteriore questione sollevata dalla Polonia, la quale ha sostenuto che avrebbe sopportato conseguenze, dovute alla ricollocazione dei richiedenti asilo, sproporzionate; questo perché sarebbe costretta ad affrontare oneri più gravosi in confronto agli altri Stati membri ospitanti a causa della mancanza di omogeneità etnica, culturale e linguistica tra i cittadini polacchi e i migranti da ricollocare.

²⁶⁷ RIZZA L., pag. 14.

²⁶⁸ Ivi., pagg. 16-17.

Tale eccezione è stata, chiaramente, respinta dalla Corte, la quale ha chiarito che se il ricollocamento dovesse dipendere dalla presenza di legami culturali o linguistici tra ogni richiedente protezione internazionale e lo Stato membro destinatario, da ciò deriverebbe l'impossibilità di distribuire tali richiedenti tra tutti gli Stati membri, in osservanza del principio di solidarietà sancito dall'articolo 80 TFUE e, quindi, di adottare un sistema di ricollocamento obbligatorio. In più, le argomentazioni apportate dalla Polonia in merito all'origine etnica dei richiedenti risultano, in maniera evidente, contrastanti con il diritto dell'Unione e, in particolare, con l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La dottrina ha criticato anche tale parte della decisione, ritenendo che i giudici di Lussemburgo avrebbero dovuto richiamare il contrasto non solo con l'articolo 21 ma anche con i valori fondamentali dell'Unione previsti dall'articolo 2 del TUE.²⁶⁹

I ricorrenti hanno riportato, come ultima questione, la violazione dei principi della certezza del diritto e della precisione normativa.

La Corte, in merito, ha mostrato preliminarmente che l'atto impugnato è stato adottato sulla base di una disposizione giuridica dell'*acquis* nell'ambito di asilo e immigrazione e, consistendo in una misura momentanea, non va a mutare tale *acquis*.²⁷⁰

Ha fatto notare, inoltre, il fatto che sia stato assicurato il diritto ad un ricorso pieno e certo, in ottemperanza dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'articolo 5 della decisione impugnata, la quale prevede che è ammesso ricorso contro ogni tipo di decisione che venga assunta da un'autorità nazionale nel contesto della procedura di ricollocamento.

Mentre, in merito alle alterazioni apportate alle disposizioni del Regolamento Dublino III, la Corte osserva che la decisione ha solamente previsto una deroga al criterio previsto dall'articolo 13, paragrafo 1 del Regolamento, che riserva la competenza ad esaminare la richiesta di asilo allo Stato di primo ingresso; secondo la stessa, la deroga a tale regola non è connessa ad una scelta del richiedente verso un determinato Stato membro ospitante preferenziale né assicura la presenza di un legame culturale, linguistico o sociale tra il soggetto interessato e lo Stato membro competente.

²⁶⁹ RIZZA L., op. cit., pagg. 17-18.

²⁷⁰ *Ivi*, pagg. 18-20.

Ancora una volta, l'*iter* decisionale intrapreso dalla Corte può essere criticato sotto diversi punti di vista. Per salvaguardare la legittimità della decisione impugnata, la Corte evidenzia i fattori di criticità della stessa decisione e dell'intero Sistema Dublino, specificando che il diritto dell'Unione non permette ai richiedenti di scegliere lo Stato membro competente per l'analisi della propria richiesta.

I giudici di Lussemburgo hanno nuovamente sprecato l'occasione per compiere una valutazione globale del sistema europeo di asilo, confermando, anzi, il sistema Dublino, ritenuto da loro essenziale per il funzionamento del sistema comune di asilo. Non ha, invece, posto minimamente l'attenzione sul pericolo esistente circa la violazione dei diritti fondamentali dei migranti.

La decisione in esame, per cui, ribadisce il medesimo criterio previsto dal sistema Dublino, non assegnando nessuna possibilità al richiedente di selezionare lo Stato destinatario della sua ricollocazione.²⁷¹

Concludendo, la Corte, nella decisione del 6 settembre 2017, ha respinto tutti i motivi apportati dai ricorrenti, ritenendo pienamente legittima la decisione del Consiglio circa il ricollocamento dei richiedenti asilo quale misura temporanea e di emergenza.²⁷²

Tale decisione ha, comunque, rappresentato una svolta significativa verso la messa in atto di una politica europea di asilo basata sulla responsabilità degli Stati membri; costituisce, inoltre, un avviso per gli Stati e rappresenta una base adeguata all'attivazione di procedure d'infrazione ex articolo 258 TFUE avverso gli Stati membri che hanno opposto resistenza alla ricollocazione dei migranti con evidente necessità di protezione internazionale.

Fra i punti critici della sentenza, oltre a quelli via via posti in evidenza, sicuramente si può annoverare quello di aver ribadito la necessità della misura della ricollocazione adottata, mostrando allo stesso tempo la sua concreta inefficacia e il mancato perseguimento dell'obiettivo di equa redistribuzione dei richiedenti tra gli Stati membri e creando, in tal modo, dei dubbi logici circa l'emanazione di tale decisione.

Dalla prospettiva assunta quale oggetto della tesi, quella della solidarietà, si deduce che le misure solidali poste in essere con la sentenza del 2015 sono risultate, nei fatti, una prova fallimentare; esse hanno messo in luce l'assenza di un'effettiva solidarietà intercorrente tra gli Stati membri, che comporta la messa in crisi dei valori fondamentali

²⁷¹ RIZZA L., op. cit., pagg. 18-20.

²⁷² *Ivi*, pagg. 20-21.

dell'Unione previsti dall'articolo 2 del TUE, del quale rispetto dovrebbe rappresentare la base del vivere civile. È chiaro che l'Unione dovrebbe impegnarsi a ribadire con tenacia i propri valori, in quanto solo in tal modo risulterebbe possibile perseguire gli obiettivi fissati nei Trattati.²⁷³

3.2. UN CASO NOTO DI PROCEDURA D'INFRAZIONE A SEGUITO DEL MANCATO RISPETTO DELL'APPLICAZIONE DEL SISTEMA DI RICOLLOCAMENTO

Estremamente nota e connessa alle sentenze precedentemente analizzate risulta la decisione della Corte di giustizia risalente al 2 aprile 2020²⁷⁴, che ha visto opporsi la Commissione agli Stati membri Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, in merito al meccanismo temporaneo di ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale, di cui prima si è parlato.

La Corte in questa sentenza ha accolto i ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione avverso i tre Stati membri, sulla base del fatto che essi non avevano dichiarato ad intervalli frequenti, almeno ogni tre mesi, un numero idoneo di richiedenti protezione internazionale che fossero capaci di ricollocare velocemente nel proprio territorio e non avendo, conseguentemente, rispettato gli altri oneri di ricollocazione, violando, per cui, gli obblighi in capo a loro in virtù del diritto dell'Unione.²⁷⁵

La Corte ha ritenuto che fossero state violate, dai tre Paesi, la decisione²⁷⁶ del Consiglio nella quale era stata prevista la ricollocazione, vincolante, di 120.000 persone richiedenti protezione internazionale dalla Grecia e dall'Italia verso gli altri Stati membri, oltre al fatto che la Polonia e la Repubblica Ceca avessero, inoltre, inosservato gli oneri derivanti da una decisione²⁷⁷ ancor precedente, che il Consiglio aveva adottato con il medesimo

²⁷³ RIZZA L., op. cit., pagg. 20-21.

²⁷⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020, Commissione c. Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17.

²⁷⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 40/20 Lussemburgo, 2 aprile 2020 sulla sentenza nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, consultabile online su curia.europa.eu, (ultima consultazione in data 10/06/2024).

²⁷⁶ La decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

²⁷⁷ La decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, di cui si è accennato nel precedente paragrafo.

obiettivo di ricollocazione, su base volontaria, dalla Grecia e dall'Italia, di 40.000 richiedenti verso gli altri Stati membri, dai quali però l'Ungheria era stata esclusa.

Nei fatti, nel dicembre 2015, la **Polonia** aveva sostenuto di essere capace di procedere alla celere ricollocazione nel suo territorio di 100 persone, che non è mai avvenuta, oltre a non essersi mai fatta carico di alcun successivo impegno di ricollocazione.

L'**Ungheria** non ha, invece, mai comunicato la propria disponibilità ad effettuare il ricollocamento, oltre a non aver compiuto alcuna ricollocazione.

Infine, nel febbraio e nel maggio 2016, la **Repubblica Ceca** aveva sostenuto di avere la capacità di ricollocare almeno 50 persone nel proprio territorio, di cui solo 12 sono risultate effettivamente ricollocate; essa, inoltre, non ha più preso in carico nessun onere di ricollocazione.²⁷⁸

La Commissione, di seguito a tali violazioni, ha dato il via ad una procedura d'infrazione nei confronti dei suddetti Stati.

La procedura d'infrazione, la cui base giuridica è riscontrabile nell'articolo 17 TUE e negli articoli dal 258 al 260 TFUE, ha l'obiettivo di assicurare che il diritto dell'Unione venga osservato da tutti gli Stati membri, viene attivata su iniziativa della Commissione e ha come obiettivo quello di garantire l'effettività del diritto dell'Unione; in questo modo la Commissione ha a disposizione un efficace mezzo per cercare di garantire il rispetto, oltre che del principio di legalità, anche di quello di leale collaborazione, sancito dall'articolo 4 paragrafo 3 del TUE, strettamente connesso con il principio di solidarietà.²⁷⁹

La Commissione, quando ritiene che sia avvenuta la violazione di una disposizione europea, inoltra allo Stato membro una lettera di messa in mora, concedendo un termine di due mesi entro il quale proporre le proprie osservazioni.

Qualora lo Stato membro non ottemperi entro il termine indicato oppure offra delle osservazioni non soddisfacenti, la Commissione può emettere un parere motivato,

²⁷⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 40/20 Lussemburgo, 2 aprile 2020 sulla sentenza nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, consultabile online su curia.europa.eu, (ultima consultazione in data 10/06/2024).

²⁷⁹ DIRRI A., *La Corte di giustizia torna sul meccanismo di ricollocazione dei migranti tra rivendicazioni identitarie e tenuta dei valori fondanti dell'Unione europea* in *osservatorioaic.it*, consultabile online su osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_5_07_Dirri.pdf, (ultima consultazione in data 11/06/2024), 2020, pagg. 231-232.

mediante il quale contesta l'inadempimento in fatto e in diritto e ordina allo Stato di farlo cessare entro un certo termine. Nel caso in cui lo Stato non lo rispetti, così come previsto dall'articolo 258 TFUE²⁸⁰, la Commissione può proporre ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di giustizia contro lo Stato coinvolto per ricevere l'accertamento formale dalla Corte, per mezzo di una sentenza, dell'inottemperanza, ad opera dello Stato in questione, di uno degli obblighi imposti dall'Unione.

Tornando al caso oggetto della presente analisi, si osserva che gli Stati membri convenuti hanno portato diverse argomentazioni a propria difesa.

Tutti e tre gli Stati hanno sostenuto l'irricevibilità del ricorso in virtù della scadenza dei vincoli a loro imposti mediante le decisioni richiamate, dovuta alla temporanea attuazione di queste ultime.²⁸¹ A sostegno di tale eccezione, hanno compiuto un rimando alla giurisprudenza della Corte, secondo la quale un ricorso presentato ai sensi dell'articolo 258 TFUE deve avere la finalità di far accertare la presenza di un inadempimento con lo scopo di porvi fine, mentre non può essere quella di arrivare all'emanazione di una sentenza meramente dichiarativa circa l'esistenza dell'inadempimento.

L'Ungheria ha, inoltre, eccepito la violazione del principio di parità di trattamento per il fatto che la Commissione avesse presentato i ricorsi solo avverso i tre Stati membri convenuti, nonostante l'incompleto adempimento da parte della maggior parte degli Stati membri. Questo Stato ha dedotto anche l'inosservanza del diritto di difesa da parte della Commissione, in quanto quest'ultima ha individuato un termine inferiore a due mesi all'interno della lettera di messa in mora e del parere motivato.

La Repubblica Ceca ha, invece, messo in discussione la ricevibilità del ricorso per mancata precisazione degli addebiti.

²⁸⁰ Il quale recita che: *“La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.*

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.”

²⁸¹ LARUSSA A., *Ricollocamenti: le violazioni di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca* in *altalex.com*, consultabile online su <https://www.altalex.com/documents/news/2020/05/08/ricollocamenti-le-violazioni-di-polonia-ungheria-repubblica-ceca>, (ultima consultazione in data 10/06/2024).

Infine, tutti e tre gli Stati membri in questione hanno apportato giustificazioni circa la loro mancata attuazione delle decisioni 2015/1523 e 2015/1601: l'esigenza di mantenere l'ordine pubblico e tutelare la sicurezza interna, oltre a ritenere malfunzionante e inefficiente il sistema di ricollocazione così come delineato dalle suddette decisioni.

I giudici di Lussemburgo hanno respinto tutte le eccezioni, sia quelle di rito che quelle di merito.²⁸²

In merito a quelle di rito, la Corte ha confermato che il periodo di applicazione delle decisioni 2015/1523 e 2015/1601 fosse scaduto rispettivamente il 17 settembre e il 26 settembre 2017, ma ha contrastato, altresì, le argomentazioni poste dai ricorrenti, sostenendo che la finalità dell'articolo 258 TFUE è quella di accertare l'inosservanza e quella del procedimento precontenzioso è quella di offrire allo Stato membro la possibilità di adeguarsi agli oneri fissati nei trattati o in atti di diritto derivato. In più si deve valutare la presenza di un inadempimento sulla base delle circostanze fattuali in cui si trovava lo Stato membro al momento della scadenza del termine.

È necessario chiarire che la Commissione può consultare la Corte circa l'accertamento dell'esistenza di un inadempimento, con l'intento di farlo cessare. La Corte respinge, per cui, l'eccezione, precisando che alla temporaneità delle decisioni non consegue l'irricevibilità dei ricorsi, in quanto ai tre Stati era stata concessa l'opportunità di cessare il loro inadempimento anteriormente rispetto alla scadenza del termine indicato nei pareri motivati, precisamente il 23 agosto 2017, senza che mai ottemperassero.

Se la Corte avesse accolto l'argomentazione posta dai ricorrenti, qualsiasi Stato membro dell'Unione che, mediante le proprie azioni, impedisse il perseguimento di un obiettivo previsto da una decisione assunta sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, potrebbe evitare di essere sottoposto alla procedura di infrazione conseguente all'inadempimento, traendo, in tal modo, vantaggio dalla propria colpa.²⁸³

Rispetto alla contestazione in merito alla violazione della parità di trattamento, ha nuovamente rigettato l'eccezione, avendo riscontrato neutralità e oggettività nel comportamento tenuto dalla Commissione europea, mediante l'avvio della procedura d'infrazione contro gli Stati convenuti, in quanto si è basata sulla gravità e sulla

²⁸² LARUSSA A., op. cit.

²⁸³ DIRRI A., op. cit. pagg. 242-243.

permanenza degli inadempimenti tenuti dalla Polonia, dall'Ungheria e dalla Repubblica Ceca rispetto a quelli degli altri Stati membri.

Sulla brevità del termine assegnato nel procedimento precontenzioso per la preparazione della difesa da parte della Commissione, ha negato la violazione del diritto di difesa degli Stati convenuti, ritenendo ammissibile l'abbreviazione del termine in presenza di specifiche circostanze, ad esempio per porre fine ad un inadempimento.

Circa la contestazione di omessa precisazione degli addebiti contestati, nonostante la Corte abbia confermato l'imprecisione e l'oscurità delle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio, ha comunque respinto l'eccezione, facendo notare come dalla sua motivazione potessero individuarsi informazioni abbastanza chiare e sovrapponibili a quanto la Commissione aveva già contestato nella lettera di messa in mora e nel parere motivato.²⁸⁴

Nel merito, invece, la Corte ha respinto le argomentazioni riportate dalla Polonia e dall'Ungheria, secondo le quali l'articolo 72 del TFUE gli avrebbe permesso di omettere l'applicazione delle decisioni 2015/1523 e 2015/1601; essa ha sostenuto che la deroga individuata nell'articolo 72 TFUE debba essere interpretata in modo restrittivo, quindi, nonostante tale articolo ammetta la possibilità di deroga al meccanismo di ricollocamento per il mantenimento dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale, tale ultima esigenza non può essere accertata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza che sia avvenuto il previo controllo da parte delle istituzioni europee, le quali, caso per caso, alla luce dei fatti raccolti, devono verificare la presenza di fondati motivi, che ricorrono solo in caso di sussistenza di elementi concordanti, oggettivi e precisi, che permettano di dedurre che il richiedente in questione rappresenti un pericolo attuale o potenziale. Tale verifica era del tutto mancata nei casi in questione. In questo modo la Corte ha chiarito i confini dell'articolo 72 TFUE, per evitare che venga adoperato come clausola di conflitto in grado di impedire l'applicazione del diritto dell'Unione.²⁸⁵

Circa l'argomento sollevato dalla Repubblica Ceca in merito al malfunzionamento e all'assenza di efficacia del sistema di ricollocazione regolato dalle decisioni 2015/1523 e

²⁸⁴ LARUSSA A., op. cit.

²⁸⁵ DIRRI A., op. cit. pag. 247.

2015/1601, la Corte di Giustizia ha stabilito che tale valutazione non possa essere effettuata unilateralmente dai singoli Stati membri.

Ha rimembrato, inoltre, che le misure temporanee identificate dalle decisioni suddette, essendo state ordinate ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3 TFUE dovessero, teoricamente, essere poste in essere da tutti gli Stati membri, compatibilmente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

In conclusione, la Corte ha dichiarato l'inadempimento dei tre Stati convenuti.²⁸⁶

Mediante l'analisi di questo caso, si deduce il fatto che la Corte di giustizia abbia il compito e la capacità di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, tutelando l'ordine pubblico e la sicurezza interna²⁸⁷, ma si può anche, purtroppo, cogliere la tendenza di alcuni Stati membri a non ritenersi obbligati dagli oneri previsti dai trattati e dagli atti di diritto derivato. Tale situazione risulta grave, soprattutto considerando che questa assenza di unità d'intenti tra gli Stati membri si verifica anche in circostanze emergenziali, durante le quali l'attuazione dei principi di solidarietà e di leale collaborazione dovrebbe essere maggiore, oltre al fatto che l'attuazione del Titolo V del TFUE dovrebbe risultare ancora più informato al principio di solidarietà, in virtù dell'articolo 80 TFUE.²⁸⁸

3.3. LA SOLIDARIETÀ DELL'UNIONE NEI CONFRONTI DELL'UCRAINA IN OCCASIONE DEL CONFLITTO CON LA RUSSIA

Un fatto storico e, purtroppo, ancora attuale, è la guerra che vede coinvolte la Russia e l'Ucraina. Il conflitto fra i due Stati nasce già a partire dal 2014, a causa di rivendicazioni di territori ucraini ad opera della Russia; in particolare, il 20 febbraio 2014, le forze armate

²⁸⁶ LARUSSA A., op. cit.

²⁸⁷ NATO A., *La sentenza Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca: sovranisti alla prova del meccanismo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale in diritticomparati.it*, consultabile online su <https://www.diritticomparati.it/la-sentenza-commissione-c-polonia-ungheria-e-repubblica-ceca-sovranisti-alla-prova-del-mechanismo-di-ricollocazione-dei-richiedenti-protezione-internazionale/>, (ultima consultazione in data 11/06/2024), 2020.

²⁸⁸ DIRRI A., op. cit. pag. 249.

russe violarono le regole accordate per i loro movimenti in Crimea, invadendo quest'ultima con più di 20.000 truppe, che passò di fatto sotto il controllo della Russia. Le regioni attualmente interessate sono quella del Donbass, in cui si contano cinque milioni di persone, fra le quali un milione ha il passaporto russo, e nella quale ci furono rivolte e conflitti a partire dal 2014, in particolare nelle città di Luhansk e Donetsk, in cui risiede una parte della popolazione di origine russa, che parla russo e che si ritiene più vicina alla Russia che all'Ucraina. Tali abitanti sono definiti "filorussi" o "separatisti".

A fine febbraio 2022, il Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin ha riconosciuto, senza previ accordi, la Repubblica di Donetsk e la Repubblica di Luhansk come repubbliche autonome, veri e propri Stati, ed accettando la loro formale richiesta di aiuto ha fatto entrare i carri armati in entrambe le regioni, dando vita ad una vera e propria invasione.

A cavallo fra mercoledì 23 e giovedì 24 febbraio 2022, Putin ha proclamato l'inizio di una "operazione militare speciale" mentre il Consiglio di sicurezza dell'ONU era ancora riunito, etichettandola come un'operazione speciale con il fine di smilitarizzare l'Ucraina. Mosca ha soppresso il sistema di difesa antiaerea ucraino, mediante attacchi di precisione; l'intento del Presidente russo è quello di impedire all'Ucraina di difendersi.

Per quanto riguarda la natura del conflitto, nonostante alcuni abbiano cercato di mascherare gli originari eventi del 2014 in Crimea e Donbas come rivolte locali, o, addirittura, come trasferimenti pacifici di territorio alla Russia, è chiaro come quest'ultima sia stata spinta da una volontà di espansionismo imperiale. Ciò si è concretizzato in operazioni militari, con l'obiettivo di espandere in modo illegale il territorio russo.

In virtù di questo, il 20 febbraio 2014 può essere considerato come l'inizio della guerra russo-ucraina.

Attualmente il conflitto è ancora in corso e non pare dirigersi verso una fase risolutiva.²⁸⁹

²⁸⁹ HEDENSKOG J., KAZDOBINA J., UMLAND A., La guerra russo-ucraina è iniziata già nel febbraio 2014 in [affarinternazionali.it](https://www.affarinternazionali.it) consultabile online su <https://www.affarinternazionali.it/la-guerra-russo-ucraina-e-iniziata-gia-nel-febbraio-2014/>, (ultima consultazione in data 13/06/2024), 2024.

Dopo aver descritto approssimativamente la situazione attuale, occorre soffermarsi sul tema che interessa il presente elaborato, cioè la solidarietà mostrata dall'Unione, mediante l'adozione di diverse misure, nei confronti dell'Ucraina.

L'Unione si è fortemente mostrata solidale nei confronti dell'Ucraina e della sua popolazione, offrendole aiuto diplomatico, economico, finanziario, militare, politico e umanitario durante tutto il conflitto.

Precisamente, ha destinato più di 143 miliardi di euro a favore dell'Ucraina e della sua popolazione, fra cui 81 in assistenza finanziaria, di bilancio e umanitaria, 33 miliardi in sostegno militare, 17 per coadiuvare i rifugiati all'interno dell'Unione e 12,2 in sovvenzioni, garanzie e prestiti offerti dagli Stati membri.

Proprio dal punto di vista dell'assistenza economica, ha elaborato un particolare atto a favore dell'Ucraina, entrato in vigore il 1° marzo 2024, che prevede la cifra di 50 miliardi di euro di finanziamenti stabili, in veste di sovvenzioni e prestiti, per aiutare la ripresa e l'ammodernamento dello Stato, per un periodo fissato fra il 2024 e il 2027.²⁹⁰

Inoltre, ha riservato circa 32 miliardi di euro per dare concretizzazione al "piano per l'Ucraina", approvato dal Consiglio dopo essere stato elaborato dall'Ucraina e proposto il 20 marzo 2024, nel quale essa ha esposto le sue idee in merito alla ricostruzione e alle novità che vuole apportare nel contesto del procedimento di adesione all'Unione.

Il sostegno finanziario concesso allo Stato ucraino ha diversi intenti, tra cui quello di offrire assistenza finanziaria a breve termine, risolvere le esigenze immediate dell'Ucraina, appoggiare il restauro delle infrastrutture critiche, offrire un iniziale aiuto nella ricostruzione dopo la guerra sostenibile e ad aiutarla nel suo *iter* verso l'integrazione europea.

L'Unione ha mostrato la sua solidarietà verso l'Ucraina anche mediante la liberalizzazione momentanea degli scambi e altri tipi di concessioni commerciali.

²⁹⁰ Consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231013IPR07125/ucraina-soluzione-a-lungo-termine-per-il-finanziamento-della-ricostruzione>, (ultima consultazione in data 13/06/2024).

In particolare, nel 2022, il Consiglio ha liberalizzato, per un certo periodo, gli scambi dei sette prodotti agricoli della Moldova, che non risultavano ancora totalmente liberalizzati, nell'ambito dell'area di libero scambio globale.

Essa ha destinato dei fondi e sovvenzioni alla Banca europea per gli investimenti e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, permettendogli di erogare prestiti al governo ucraino e alle imprese che prestano servizi essenziali.

Congiuntamente all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova, nel maggio del 2022, l'Unione ha creato i corridoi di solidarietà UE-Ucraina, con il fine di assicurare che l'Ucraina possa esportare cereali e altri prodotti agricoli ed importare i beni di cui necessita.

Un'ulteriore misura è consistita nella sincronizzazione delle reti elettriche dell'Ucraina e della Moldova con la rete continentale europea, consentendo gli scambi di energia elettrica tra l'Ucraina e l'Unione.

Parte dei finanziamenti concessi dall'Unione sono stati riservati all'assistenza umanitaria, a sostegno dei civili investiti dalla guerra.²⁹¹ A questi vengono offerti diversi prodotti, quali quelli alimentari, acqua, beni essenziali per uso domestico, oltre che assistenza sanitaria e aiuto psicosociale, ricoveri di emergenza e somme di denaro per soddisfare le esigenze vitali di base. Fra i beni di prima necessità che l'Unione fornisce in inverno, vanno sicuramente annoverate le strutture di accoglienza e abitazioni.

Nel 2023, grazie all'Unione ed altri donatori, circa 9 milioni di ucraini hanno ricevuto aiuti umanitari in Ucraina.

Ma il sostegno dell'Unione non si limita ad un sostegno di tipo finanziario, in quanto essa è risultata impegnata anche nella costruzione e nel coordinamento di un sistema ingente di protezione civile.

Tutti gli Stati membri, oltretutto l'Islanda, la Macedonia del Nord, la Norvegia, la Serbia e la Turchia, donano assistenza materiale, come forniture mediche, gruppi elettrogeni,

²⁹¹ Consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231013IPR07125/ucraina-soluzione-a-lungo-termini-per-il-finanziamento-della-ricostruzione>, (ultima consultazione in data 13/06/2024).

strutture di accoglienza, mezzi e strumenti specializzati per ridurre dei pericoli per la salute pubblica, di tipo chimico, biologico, radiologico e nucleare.

Sia l'Unione che gli Stati membri hanno concesso, inoltre, sostegno militare all'esercito ucraino, fornendo misure di assistenza quali fondi, ad esempio, per l'acquisizione di munizioni, missili, mezzi di protezione personale e altri tipi di attrezzature. Tale aiuto è volto a consolidare la capacità di resistenza dell'esercito ucraino e a tutelare il più possibile la popolazione civile dagli attacchi armati.

Ma questo tipo di aiuto non si è tradotto unicamente in aiuto materiale, in quanto il 15 novembre 2022 il Consiglio ha dato inizio alla missione di assistenza militare dell'Unione (EUMAM) per l'Ucraina, con l'obiettivo di formazione individuale, collettiva e tecnica dell'esercito ucraino; sono stati formati circa 40000 soldati ucraini a partire da tale data.²⁹²

A causa della guerra scoppiata, milioni di persone vogliono fuggire dal territorio ucraino verso l'Unione e la Repubblica di Moldova.

Come, in parte, si è già affrontato, occorre tornare sul meccanismo della protezione temporanea, protagonista di questa situazione.

Si tratta di una procedura di carattere eccezionale che assicura un'immediata, ma momentanea, protezione alle persone sfollate originarie di Stati terzi all'Unione, in casi di afflusso massiccio di queste, le quali risultano impossibilitate a tornare nel loro Stato d'origine. Dal momento che tutti gli Stati membri sono tenuti a partecipare a tale meccanismo, la finalità è quella di alleggerire la pressione sui sistemi nazionali di asilo e permettere ai soggetti sfollati di beneficiare di diritti armonizzati in tutta l'Unione; tra questi ultimi rientrano quello di soggiorno, quello di accesso al mercato del lavoro e agli alloggi, l'assistenza medica e l'accesso all'istruzione per i minori.

²⁹² Consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231013IPR07125/ucraina-soluzione-a-lungo-termini-per-il-finanziamento-della-ricostruzione>, (ultima consultazione in data 13/06/2024).

Occorre ricordare che tale meccanismo è disciplinato dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, che in Italia è stata recepita con il decreto legislativo del 7 aprile 2003, n. 85²⁹³.

La necessità di porre in essere tale tipo di protezione è stabilita dal Consiglio, su proposta della Commissione, dopo aver accertato la presenza effettiva di un afflusso massiccio e aver precisato le categorie di individui destinatarie, e successivamente accolta in tutti gli Stati membri. La durata di questa è fissata nel massimo ad un anno, dal giorno in cui il Consiglio la attiva, e in via straordinaria, può essere prorogata di un altro anno, su domanda della Commissione. Alla scadenza della protezione temporanea, gli Stati membri assumono i provvedimenti utili per permettere il rimpatrio volontario degli individui che ne hanno beneficiato.

Questa procedura eccezionale è stata attivata per la prima volta il 4 marzo 2022, dal momento che è stata accertata la presenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 55.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati riteneva che, nella peggiore delle ipotesi, potessero scappare dall'Ucraina fino a 4 milioni di persone.

La decisione concede ai cittadini dell'Ucraina, e ai loro familiari, di risiedere e circolare all'interno del territorio dell'Unione, oltre che di poter lavorare ed essere titolari di diritti sociali, come quello di alloggio, di assistenza sanitaria e, per i minori, di istruzione.

Il Consiglio ha scelto che la protezione temporanea venga considerata attiva retroattivamente, a partire dal 24 febbraio 2022.

Fra le categorie di persone a cui si applica tale decisione rientrano i cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, gli apolidi e i cittadini di Stati terzi differenti dall'Ucraina che godevano della protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e i familiari di queste categorie.²⁹⁴

²⁹³ Attuazione della direttiva 2001/55/CE in merito alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla collaborazione in ambito comunitario, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 93 del 22 aprile 2003.

²⁹⁴ Consultabile online su <https://temi.camera.it/leg19DIL/post/la-protezione-temporanea-in-conseguenza-della-crisi-ucraina.html>, (ultima consultazione in data 13/06/2024).

Il meccanismo era stato attivato dapprima per un anno, cioè fino al 4 marzo 2023, ma poi prorogato fino al 4 marzo 2024, per poi arrivare a concederlo fino alla data del 4 marzo 2025.

L'Unione ha adottato altre misure a favore dei rifugiati ucraini, prevedendo, ad esempio, un meccanismo di conversione delle banconote in Grivnia ucraina nelle valute dell'Unione, consentendogli di convertire fino a 10 000 Grivnia, corrispondenti a circa 310 euro, per persona, senza sostenere spese. Oltre a questo, è intercorso un accordo volontario tra gli operatori dell'Unione e dell'Ucraina che dona la possibilità agli sfollati ucraini di chiamare l'Ucraina gratuitamente o, comunque, a comodi prezzi.

L'Unione europea, però, non ha adottato solo misure dirette a favore degli sfollati ma ha anche approvato regolamenti per riservare fondi agli Stati membri che ospitano i rifugiati, per assicurarsi che questi ultimi siano in possesso di sufficienti risorse per esaudire le esigenze di alloggi, istruzione e assistenza sanitaria.

Inoltre, ha assunto misure di flessibilità per quanto concerne l'uso dei fondi della politica di coesione, estendendo la possibilità di trasferimento di risorse da un programma all'altro e di acquisire finanziamenti dell'Unione al 100%, e, altresì, stabilendo il prefinanziamento supplementare di programmi per garantire sostegni emergenziali immediati nei confronti degli Stati membri.²⁹⁵

La Commissione europea ha pubblicato disegni operativi per coadiuvare le guardie di frontiera degli Stati membri nella gestione degli arrivi, presso le frontiere, degli sfollati ucraini, per rendere la procedura maggiormente efficace e ridurre le tempistiche di attesa, garantendo, allo stesso tempo, un livello alto di sicurezza.

Risulta chiaro, analizzando i fatti avvenuti a partire dal 2022, che in Ucraina siano stati, e continuino ad essere, compiuti reati contro l'umanità e crimini bellici.

In molte occasioni, infatti, le istituzioni europee hanno condannato gli assalti della Russia contro gli individui e le infrastrutture civili, ribadendo che il diritto internazionale umanitario debba essere osservato.

²⁹⁵Consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231013IPR07125/ucraina-soluzione-a-lungo-termine-per-il-finanziamento-della-ricostruzione>, (ultima consultazione in data 13/06/2024).

L'Unione e gli Stati membri si sono mossi a favore dell'Ucraina, per assicurarsi che i responsabili dei reati siano consegnati alla giustizia.

Nel marzo 2022 tutti gli Stati membri, in maniera congiunta con altri Stati associati, hanno deciso di rimettere collettivamente il fatto ucraino alla Corte penale internazionale.

L'Unione appoggia la realizzazione, presso l'Aia, di un centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione a danno dell'Ucraina. La finalità è quella di coordinare le indagini, oltre che a preservare e archiviare le prove che serviranno per i processi futuri. A sostegno di ciò, nel marzo 2022, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) ha proceduto alla formazione di una squadra investigativa comune, con il fine di indagare sui presunti crimini internazionali commessi in Ucraina, conservare le prove ed esaminarle, condividendole, in seguito, con le autorità nazionali e internazionali competenti.

Anche, e soprattutto, la protezione e la promozione dei diritti dei minori risultano una priorità per l'Unione. Infatti, il 27 giugno 2022, il Consiglio ha confermato il suo impegno a tutelare tutti i minori scappati dalla guerra in Ucraina, in particolare quelli che si ritrovano separati dalle proprie famiglie, contro ogni pericolo di adozione, sottrazione o sfruttamento illeciti; in tale occasione, esso ha invitato gli Stati membri ad offrire ai minori assistenza legale gratuita, accesso gratuito ai servizi sanitari, informarli sui propri diritti nel caso in cui fossero non accompagnati, promuovere il loro accesso all'istruzione ed assicurare che siano integrati nei sistemi nazionali di protezione dei minori.²⁹⁶

²⁹⁶ Consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20231013IPR07125/ucraina-soluzione-a-lungo-termine-per-il-finanziamento-della-ricostruzione>, (ultima consultazione in data 13/06/2024).

CAPITOLO IV

IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

4.1. Cenni introduttivi e il percorso compiuto

In un primo momento nel 2016, e in modo rinnovato nel 2020, la Commissione europea ha elaborato una serie di proposte che hanno l'obiettivo di raggiungere un piano comune europeo globale per quanto concerne la gestione della migrazione e dell'asilo, contenenti una serie di atti legislativi che hanno la finalità di riformare, in modo consistente, il sistema di immigrazione e asilo dell'UE, rendendolo maggiormente efficiente e assicurando un più alto livello di solidarietà tra gli Stati membri.

In base alla normativa previgente, i richiedenti asilo non ricevono il medesimo trattamento in tutta l'Unione, così come è differente la quantità di decisioni affermative in merito alla concessione della protezione nei diversi Paesi membri²⁹⁷; con tale riforma, per cui, si punta ad ottenere, almeno sulla carta, un quadro normativo comune per tutti gli Stati membri in ordine alla gestione della migrazione e dell'asilo, rendendo meno pesante l'onere in capo agli Stati membri colpiti da maggiore pressione migratoria, prevedendo un meccanismo più efficace ed equo in merito alla registrazione e la gestione delle richieste di asilo e cercando di diminuire i movimenti secondari.

Analizzando meglio il percorso compiuto fino ad oggi per la proposizione di tale riforma, come prevedibile assai travagliato, bisogna risalire al 4 maggio 2016, data in cui la Commissione presenta, per la prima volta, una serie di disegni legislativi mirati a riformare il sistema europeo comune di asilo.

Tale proposta ha l'obiettivo di distribuire le richieste di asilo tra i Paesi membri in modo più proporzionato, produttivo e sostenibile. La regola di base rimane la medesima: i richiedenti devono esibire la domanda d'asilo nel primo Stato di ingresso, almeno che la famiglia non risieda in un altro, ma, grazie al nuovo meccanismo, dovrebbe essere reso

²⁹⁷ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/#reform>, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

certo il fatto che nessuno Stato si ritrovi ad affrontare una situazione di esorbitante pressione sul proprio sistema di asilo.

Le disposizioni precedenti, che stabiliscono quale Stato membro sia responsabile ad esaminare ogni domanda di asilo, il cosiddetto “Sistema Dublino”, non erano nate né per assicurare un’equa ripartizione della responsabilità fra gli Stati, né per garantire la celerità dell’esame delle richieste. Con questa riforma si vuole rendere tale sistema più trasparente ed efficace, in modo da poter gestire meglio le pressioni migratorie.

Analizzando i diversi elementi ispiratori di tale riforma, deduciamo da subito l’importanza che essa riveste nell’evoluzione del concetto di solidarietà europea.

In primo luogo, essa si pone l’obiettivo di costituire un **sistema più equo imperniato sulla solidarietà**, per mezzo di un meccanismo di attribuzione correttivo, per l’appunto detto “meccanismo di equità”, grazie al quale si capterà in maniera automatica quando uno Stato stia trattando un numero eccessivo di domande di asilo, sulla base delle sue dimensioni e della sua ricchezza. Una volta confermata tale situazione, i richiedenti, a seguito di una verifica concernente l’ammissibilità della domanda, verranno ricollocati in tutta l’Unione fino a quando il numero di richieste non sarà sceso al di sotto di quel livello. Tuttavia, resta agli Stati membri la possibilità di non contribuire al ricollocamento, dovendo però destinare un importo di solidarietà quantificabile in 250000 euro allo Stato membro in cui è ricollocato il richiedente del quale sarebbe stato responsabile.²⁹⁸

Inoltre, vuole dar vita ad un meccanismo che tenga in considerazione anche delle difficoltà affrontate da ciascuno Stato membro per il reinsediamento degli individui necessitanti di protezione internazionale provenienti da paesi terzi, incentivando l’istituzione di percorsi sicuri e regolari verso l’Europa.

L’obiettivo di base è quello di creare, in generale, un sistema più efficiente, che preveda termini inferiori per l’invio delle domande di trasferimento, per la ricezione delle risposte e per l’attuazione dei trasferimenti dei richiedenti tra gli Stati membri.

²⁹⁸ Consultabile online su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_1620, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

Un'altra speranza che funge da sfondo di questa riforma è quella di disincentivare gli abusi e i movimenti secondari, comunemente identificati per mezzo della locuzione “*asylum shopping*”, stabilendo oneri giuridici più precisi per i richiedenti, fra cui l'obbligo di restare nello Stato membro competente per la loro domanda.

Tali oneri devono però essere controbilanciati da una tutela degli interessi dei richiedenti asilo, offrendo, ad esempio, maggiori garanzie ai minori non accompagnati ed estendendo la definizione di “famigliari”.

È risultato, inoltre, necessario il consolidamento del sistema Eurodac, di cui si è già parlato nei precedenti capitoli, per coadiuvare i rimpatri e per cercare di abbattere l'immigrazione non legale. Le novità consistono nel fatto che, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali, gli Stati membri potranno accedere e salvare più dati in Eurodac, come il nome, la data di nascita, la nazionalità, alcuni particolari sull'identità o documenti di viaggio, e immagini dei volti delle persone, come si spiegherà più dettagliatamente nei paragrafi successivi. L'incremento delle informazioni nel sistema consentirà alle autorità competenti di individuare facilmente un cittadino irregolare di uno Stato terzo o un richiedente asilo, senza il bisogno di chiedere i dati ad un altro Stato membro separatamente, come succede invece adesso, e di reintegrarlo, in tal modo, più facilmente.²⁹⁹

Infine, intende dar vita ad un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo³⁰⁰, la quale vada a sostituire l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), dotata di un mandato rafforzato e prerogative estese considerevolmente, per deprimere le lacune strutturali che dovessero affiorare nell'attuazione del nuovo sistema di asilo dell'Unione.

Una delle sue preminenti funzioni sarà quella di avvalersi delle quote di riferimento per attuare il meccanismo di equità nell'ambito del nuovo sistema di Dublino. Inoltre, dovrà promuovere la collaborazione concreta e lo scambio di dati tra gli Stati membri.

²⁹⁹ Consultabile online su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_1620, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

³⁰⁰ Il 28 giugno 2017 la presidenza maltese del Consiglio e il Parlamento europeo sono giunti ad un accordo politico ad referendum su tutti i dodici capi del Regolamento concernente l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, a seguito del mandato concesso dal Coreper il 20 dicembre 2016, il quale dovrà poi approvare l'accordo. La previsione di un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ha l'intento di migliorare l'applicazione e il funzionamento del sistema comune di asilo, partendo comunque dai lavori compiuti dall'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Anche i suoi oneri in materia di sostegno tecnico ed operativo verranno estesi: potrà mandare team di sostegno per l'asilo, composti da esperti degli Stati membri e distaccati dall'Agenzia, e altresì concedere assistenza tecnica ed operativa nei confronti di uno Stato membro soggetto ad una gravosa pressione migratoria.

La Commissione, però, non si è limitata a perseguire gli intenti esposti in questo incipit di riforma, presentando un secondo pacchetto di proposte³⁰¹ mirate, anch'esse, a rivoluzionare il sistema europeo comune di asilo e a costituire un disegno comune dell'Unione in materia di reinsediamento.

In merito al primo punto, la Commissione vorrebbe sostituire la Direttiva sulle procedure di asilo³⁰² con un regolamento che preveda una procedura UE comune per la protezione internazionale, completamente armonizzata fra gli Stati, con l'obiettivo di diminuire le disparità che si constatano nelle percentuali di riconoscimento dei vari Stati membri e garantire la presenza di efficienti norme procedurali comuni per i richiedenti asilo.

Con tale proposta, si nota come la Commissione intenda rendere le procedure di asilo più semplici, brevi e comprensibili; essa, infatti, ha previsto che le decisioni siano adottate, di regola, entro sei mesi.

Non meno importante risulta il suo intento di consolidare le garanzie a tutela dei richiedenti asilo, ai quali deve essere assicurato il diritto ad un colloquio individuale e alla rappresentanza legale gratuita, già durante la procedura amministrativa. In più, i minori non accompagnati dovrebbero essere assegnati ad un tutore entro cinque giorni dalla presentazione della richiesta.³⁰³

Vuole anche garantire norme più rigorose per contrastare gli abusi, inserendo nuovi obblighi di collaborazione con le autorità e colpendo la violazione di questi con pesanti sanzioni, oltre che armonizzare le norme sui paesi sicuri: la Commissione spiega e rende obbligatoria l'attuazione dell'idea di paese sicuro.

³⁰¹ Proposta risalente al 13 luglio 2016.

³⁰² Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, indicante le procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 60–95.

³⁰³ Consultabile online su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2433, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

Dal punto di vista degli standard e dei diritti armonizzati in materia di protezione, i richiedenti asilo devono poter beneficiare del medesimo tipo di protezione, a prescindere dallo Stato membro in cui forniscono la richiesta e per tutto il tempo che risulta necessario. A tal fine, la Commissione ha suggerito di sostituire la Direttiva qualifiche³⁰⁴ con un nuovo regolamento, per far coincidere di più le percentuali di riconoscimento e le modalità di protezione negli Stati membri, per inasprire le sanzioni conseguenti ai movimenti secondari, per assicurare la protezione solo per il periodo strettamente necessario, e, da ultimo, per promuovere una maggiore integrazione, prevedendo diritti ed obblighi in capo ai beneficiari di protezione internazionale, nell'ambito della sicurezza e dell'assistenza sociale.

La Commissione invita anche a riformare la direttiva sulle condizioni di accoglienza³⁰⁵, facendo sì che gli Stati membri utilizzino gli standard e gli indici circa le condizioni di accoglienza stabiliti dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e che elaborino programmi di emergenza in grado di garantire un livello di accoglienza sufficiente, anche in circostanze di pressione elevata.³⁰⁶

Un obiettivo evidente è quello di disincentivare la fuga dei richiedenti, concedendo agli Stati membri la possibilità di rifarsi al trattenimento, qualora sussista il rischio della fuga dallo Stato di residenza assegnata ai richiedenti.

Viene chiarito, in più, che le condizioni di accoglienza saranno rese note solamente allo Stato membro responsabile.

È, infine, attribuita, in tempi ridotti, la possibilità di accesso al mercato del lavoro, oltre che maggiori garanzie comuni ai richiedenti con particolari necessità.

Anche in materia di reinsediamento, la Commissione ha fornito una proposta tesa all'istituzione di una politica comune europea per assicurare alle persone che hanno

³⁰⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, comprendente norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, p. 9–26.

³⁰⁵ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che prevede disposizioni in merito all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, p. 96–116.

³⁰⁶ Consultabile online su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2433, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

bisogno di ottenere la protezione internazionale dei canali organizzati e sicuri per accedere in Europa, mediante una procedura unificata per la selezione ed il trattamento di coloro che sono candidati al reinsediamento. Questo progetto si annovera fra le politiche a lungo termine, che hanno come finalità la gestione corretta dell'immigrazione, così come stabilito nell'Agenda europea sulla migrazione.

Si occuperanno sempre gli Stati membri di decidere il numero di individui da reinsediare annualmente, ma l'Unione avrà un ruolo di maggiore rilievo rispetto al passato, dovendo coordinare le azioni statuali in modo sinergico.

Il nuovo meccanismo di reinsediamento si tradurrà in programmi annuali dell'Unione, adottati dal Consiglio e dalla Commissione, i quali dovranno stabilire le aree geografiche in cui dare inizio al sistema di reinsediamento e il numero massimo di soggetti da reinsediare l'anno seguente, in base alla partecipazione e ai contributi forniti dagli Stati membri.

Sarà il nuovo quadro normativo comune dell'Unione, oggetto della riforma in questione, ad identificare i criteri per la scelta delle regioni e degli Stati terzi dai quali avrà luogo il reinsediamento, così come individuerà il numero di cittadini di paesi terzi necessitanti di protezione internazionale e delinea i rapporti che intercorrono tra l'Unione e gli Stati terzi.

Per aiutare gli Stati membri ad adempiere agli oneri di reinsediamento nascenti da questi programmi, la Commissione vuole occupare 10000 euro del bilancio dell'Unione per ciascuna persona reinsediata, nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione dell'UE.

Per quanto concerne il Regno Unito e l'Irlanda, tale riforma ha previsto che potrebbero partecipare all'applicazione del regolamento che la vada a concretizzare, qualora lo volessero; la Danimarca, invece, non partecipa all'adozione dello stesso, non è da questo vincolata né soggetta alla sua attuazione.³⁰⁷

Partendo da tali proposte, consistenti in manifestazioni di intenti da parte della Commissione, sono stati via via elaborati atti che gli dessero concretizzazione.

³⁰⁷ Consultabile online su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2434, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

È stato approvato un Regolamento³⁰⁸ che prevede un quadro comune europeo per il reinsediamento di persone che necessitano di protezione internazionale.

Il reinsediamento è stato visto come uno strumento strategico per la gestione dei flussi migratori; esso potrebbe aiutare a diminuire i flussi presso le frontiere esterne, a distruggere l'azione dei trafficanti e a compensare i sacrifici affrontati in altri settori, come in materia di rimpatri.

L'obiettivo è quello di fornire percorsi sicuri e legali verso l'Unione, oltre a quello di assicurare disposizioni comuni e partecipare efficientemente alle iniziative mondiali in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria e, ulteriormente, quello di contribuire ad alleggerire la pressione subita dagli Stati nei quali è sfollato un numero elevato di individui bisognosi di protezione internazionale.

Nell'ambito del nuovo quadro designato, il Consiglio assumerà un programma biennale dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, su proposta della Commissione, il quale dovrà includere il numero massimo totale di soggetti da accogliere e le priorità territoriali.

Gli Stati membri potranno partecipare a tale programma su base volontaria e gli sforzi da loro compiuti nell'ambito di questo verranno sostenuti tramite finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione.³⁰⁹

Per riformare il sistema comune di asilo, un punto fondamentale, tradotto poi in un nuovo regolamento, risulta essere quello di stabilire delle condizioni di accoglienza³¹⁰ nei confronti di tutti i richiedenti protezione internazionale.

In merito a tale argomento, gli obiettivi preminenti dell'Unione sono quello di stabilire standard di accoglienza minimi dei richiedenti, in modo che tutti questi ultimi godano di una qualità di vita dignitosa, in modo identico in ogni Stato membro e, nuovamente,

³⁰⁸ Il 15 novembre 2017 il Coreper ha concesso l'approvazione, a nome del Consiglio, in merito al mandato per i negoziati sul Regolamento in questione. Basandosi su questo mandato, la presidenza darà inizio ai negoziati con il Parlamento europeo.

³⁰⁹ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>, (ultima consultazione in data 04/05/2024).

³¹⁰ Il 29 novembre 2017 il Coreper ha approvato il mandato per i negoziati riguardanti una direttiva che comprenda disposizioni in merito all'accoglimento dei richiedenti protezione internazionale. Basandosi su questo mandato, la presidenza darà inizio ai negoziati con il Parlamento europeo.

quello di ridurre i movimenti secondari, mediante un'ulteriore armonizzazione delle norme.

Fra le condizioni di accoglienza che si sono via via delineate, possiamo annoverare quelle materiali e quelle di accesso all'assistenza sanitaria, oltre a quella di accesso al mercato del lavoro entro nove mesi dal momento dell'esibizione della richiesta di protezione.

Si è dato, inoltre, rilievo agli individui con precise necessità di accoglienza, come i minori, soffermandosi sul loro diritto all'istruzione e sull'esigenza che quelli non accompagnati vengano affidati ad un rappresentante scelto, che tuteli il loro *best interest*.

Affinché siano evitati movimenti secondari, la proposta di regolamento fornita offre la possibilità di disporre delle condizioni di accoglienza unicamente allo Stato membro competente per la domanda di protezione. Inoltre, gli Stati membri, possono destinare la libertà di circolazione dei soggetti richiedenti ad una precisa area geografica del proprio territorio o attribuirgli una specifica zona di soggiorno. Se queste misure risultano inadeguate e gli Stati ritengano concreto il rischio di fuga, possono procedere al trattenimento.

Prevede, infine, che ogni Stato membro, assistito dall'Agenzia dell'Unione per l'asilo, avrà l'onere di stilare un programma di emergenza, che individuerà le misure necessarie ad assicurare idonee condizioni di accoglienza, nelle ipotesi in cui si verifichi un forte incremento dei richiedenti.³¹¹

Il percorso che ha condotto al nuovo Patto è stato, come già si è accennato, estremamente variegato e intricato, oltre che vissuto e discusso dalle istituzioni europee, per cui non può essere ricondotto unicamente alle fasi appena individuate.

Il Consiglio, ad esempio, ha analizzato a più riprese la situazione in materia di immigrazione³¹², cercando di individuare tutte le rotte; negli anni correnti ha notato, in particolare, l'avvenuto incremento degli sbarchi nel Mediterraneo orientale.³¹³

³¹¹ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/29/reception-conditions-for-asylum-applicants-council-agrees-mandate-for-negotiations/>, (ultima consultazione in data 05/05/2024).

³¹² In particolare, in una seduta risalente all'8 ottobre 2019.

³¹³ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>, (ultima consultazione in data 05/05/2024).

Esso ha, inoltre, discusso a lungo circa il futuro della politica euro unitaria³¹⁴ in materia di immigrazione e asilo.³¹⁵

Il 23 settembre 2020 la Commissione europea ha esibito il nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo, comprendente cinque ulteriori proposte legislative, con il medesimo obiettivo di riforma europea legislativa in materia di asilo.

In risposta, i ministri dell'Interno dell'Unione hanno analizzato³¹⁶ i punti cruciali del patto e delle proposte: la dimensione esterna, la fase che precede l'ingresso, il rinnovato meccanismo di solidarietà, il controllo dell'immigrazione interna e dell'asilo, i diversi strumenti per facilitare i rimpatri, l'innovazione del ruolo delle agenzie, i percorsi legali per entrare in Europa e l'integrazione.³¹⁷

Essi sono stati informati dalla Commissione circa l'avvenuto consolidamento della cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, a livello politico ed operativo, con diversi Stati terzi partner per una riammissione concreta ed una gestione più solida della migrazione, ad esempio con i Balcani occidentali, l'Africa settentrionale, l'Africa occidentale e l'Asia.

Inoltre, centrale rispetto alla discussione dei ministri è risultato il tema del rafforzamento della collaborazione nei settori della sicurezza interna e del partenariato europeo di polizia, obiettivi che fungono da corollari rispetto a quello più ampio consistente nel garantire la presenza di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Sono, infine, arrivati alla conclusione, elaborando anche delle direttive in merito, che risulta necessario concentrarsi sulla gestione di una serie di aspetti, come sulla collaborazione nell'azione di contrasto, sull'adattamento continuo allo sviluppo tecnologico, sulla cooperazione a livello anche mondiale, sul contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e sulle azioni per prevenire e reprimere il terrorismo.

³¹⁴ In particolare, in una seduta del 2 dicembre 2019, basandosi su una relazione stilata dalla presidenza finlandese. In questa sede, hanno accolto in maniera favorevole la volontà della Commissione di giungere ad un nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo.

³¹⁵ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2019/12/02-03/>, (ultima consultazione in data 05/05/2024).

³¹⁶ In una riunione del 14 dicembre 2020.

³¹⁷ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2020/12/14/>, (ultima consultazione in data 13/05/2024).

La presidenza del Consiglio ha fornito informazioni ai ministri circa l'accordo provvisorio concluso con il Parlamento europeo che ha ad oggetto un regolamento in materia di prevenzione della diffusione di contenuti terroristici sul web, il quale ha come obiettivo la creazione di un mezzo unico per tutti gli Stati membri che consenta di rimuoverli.

Nell'ambito delle nuove proposte, si è parlato di interoperabilità come punto fondamentale a cui dar voce mediante la stesura di un apposito piano.

L'applicazione del nuovo piano di interoperabilità è connessa alla realizzazione di diversi sistemi informatici nell'ambito della giustizia e degli affari interni, come il nuovo sistema di ingressi e uscite, il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari in merito ai cittadini provenienti da Stati terzi (ECRIS-TCN).³¹⁸

Un importante passo che ha contrassegnato il percorso che ha condotto al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è stata l'idea di creare l'Agenzia dell'UE per l'asilo³¹⁹ con l'intento di rendere maggiormente efficiente l'attuazione della politica di asilo internamente all'UE, mutando l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in un'agenzia a tutto tondo. Questa avrà l'onere di assistere gli Stati membri a livello operativo e tecnico, così come di promuovere una più ampia coerenza nel valutare le richieste di protezione internazionale, migliorando nel complesso il funzionamento del sistema europeo comune di asilo.

Inoltre, contribuirà alla cooperazione tra gli Stati membri e gli Stati terzi, concretizzando il meccanismo di **solidarietà**, in un'ottica **esterna** dell'UE.³²⁰

³¹⁸ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2020/12/14/>, (ultima consultazione in data 13/05/2024).

³¹⁹ Il 29 giugno 2021 la presidenza del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo sono giunti ad un accordo provvisorio su una delle proposte legislative avanzate dalla Commissione nel 2016, consistente in un regolamento per la creazione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo. Tale Regolamento è stato adottato ufficialmente dal Consiglio il 9 dicembre 2021, rinviando però la previsione di un meccanismo di monitoraggio al momento dell'entrata in vigore del nuovo Patto in materia di migrazione e asilo, e l'Agenzia si è dimostrata operativa a partire dal 19 gennaio 2022.

³²⁰ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/29/eu-asylum-agency-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement/>, (ultima consultazione in data 15/05/2024).

Oltre a questo, 21 Stati membri o Stati associati hanno confermato di impegnarsi ad adottare una **dichiarazione in ordine alla solidarietà**, istituendo un meccanismo volontario di contributi di solidarietà, ad esempio per mezzo di ricollocazioni.³²¹

Le volontà di riforma emerse nel corso degli ultimi anni in sede europea, sono state tradotte in ampie modifiche volute apportate al Regolamento Eurodac e al Regolamento sugli accertamenti.³²²

In merito al primo regolamento citato, la banca dati Eurodac mira a coadiuvare gli Stati membri a contrastare i flussi migratori irregolari e facilitare il rimpatrio delle persone trovatesi in una condizione irregolare. All'interno di questa vengono inserite le impronte digitali e le foto dei volti degli immigrati irregolari, oltre che i dati di cui si è già detto in precedenza, dei richiedenti asilo registrati negli Stati membri e negli Stati associati, garantendo così il loro monitoraggio con il fine di individuare i soggetti che presentano multiple richieste.

In virtù del tipo di protezione speciale concessa a numerose persone a causa della guerra in Ucraina, tale regolamento sancisce anche l'obbligo di registrare i beneficiari della protezione temporanea.

Riguardo all'altro regolamento, quello sugli accertamenti, il suo aggiornamento si pone l'obiettivo di consolidare il controllo degli individui presso le frontiere esterne e a condurre in modo rapido le persone soggette ad accertamenti verso la procedura idonea.

Esso prevede che gli accertamenti presso le frontiere esterne vengano compiuti su tutte le persone che non soddisfino i requisiti d'ingresso, come si specificherà successivamente, comprese quelle che abbiano fatto richiesta di protezione internazionale.

Gli accertamenti consistono nel compimento dell'identificazione e dei controlli di sicurezza, come anche dei controlli sanitari e di vulnerabilità; essi, di regola, dovrebbero essere compiuti in prossimità delle frontiere esterne o in altri luoghi appositi costituiti

³²¹ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>, (ultima consultazione in data 18/05/2024).

³²² Il 22 giugno 2022 il Consiglio ha concesso la sua approvazione in merito a dei mandati negoziali concernenti due regolamenti in materia di asilo e migrazione, partendo dalle proposte mostrate dalla Commissione nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Il Coreper ha conseguentemente adottato i mandati negoziali del Consiglio sui regolamenti in questione.

all'interno degli Stati membri, per un tempo massimo di cinque giorni. In questo breve periodo, gli individui fermati devono restare a disposizione delle autorità nazionali.

Al termine della procedura di accertamento, tutte le persone verranno condotte verso le autorità competenti in materia di asilo o, diversamente, di rimpatrio o di ricollocazione.

Inoltre, tutti gli Stati membri hanno l'obbligo di dar vita ad un meccanismo indipendente che garantisca il rispetto dei diritti fondamentali durante lo svolgimento degli accertamenti.³²³

Un'ulteriore tappa di questo travagliato percorso è stata la proposta inerente all'elaborazione di due regolamenti aventi ad oggetto due temi fondamentali: quello sulla procedura d'asilo e quello sulla gestione dell'asilo e dell'immigrazione.³²⁴

Il nuovo Regolamento sulla procedura di asilo prevede una procedura comune, in caso di richiesta di protezione internazionale, per tutti gli Stati membri dell'Unione.

Esso si propone di razionalizzare le regole procedurali, ad esempio la durata della procedura, e contiene norme che fissano in maniera chiara i diritti dei richiedenti asilo, come quello di rifarsi all'attività di un interprete o quello all'assistenza e alla rappresentanza legale. Oltre ai diritti prevede anche gli obblighi in capo ai richiedenti, in particolare quello di collaborazione con le autorità durante tutta la procedura.

Tale Regolamento delinea anche delle procedure di frontiera, da svolgere obbligatoriamente, che permettono di valutare velocemente, presso le frontiere esterne dell'Unione, se le richieste presentate siano infondate o inammissibili. Le persone sottoposte a tale vaglio non sono legittimate ad entrare nel territorio dello Stato membro, in quanto questo tipo di procedura viene compiuta solo a seguito di una richiesta presentata presso un valico della frontiera esterna, subito dopo aver ricevuto un fermo a causa dell'attraversamento illegale della frontiera o immediatamente dopo lo sbarco avvenuto in occasione di un'operazione di ricerca e soccorso. È obbligatoria per tutti gli Stati membri in tre casi, che verranno analizzati dettagliatamente in seguito.

³²³ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>, (ultima consultazione in data 18/05/2024).

³²⁴ L'8 giugno 2023 il Consiglio arriva ad un accordo su due regolamenti fondamentali in ambito di asilo e migrazione, uno inerente alla procedura di asilo e l'altro sulla gestione, appunto, dell'asilo e dell'immigrazione.

In totale, la procedura di asilo e rimpatrio alla frontiera non deve superare la durata di 6 mesi.

Gli Stati membri devono stabilire una capacità adeguata per lo svolgimento della procedura di frontiera in termini di accoglienza e risorse umane; tale dato risulta fondamentale per procedere all'esame di un numero fisso di richieste e per dare esecuzione alle risoluzioni di rimpatrio; a livello dell'Unione, la capacità media idonea è pari a 30000, mentre la capacità adeguata di ogni singolo Stato membro viene fissata grazie ad un calcolo che considera il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere e dei respingimenti nel corso di tre anni.³²⁵

Il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione è stato steso per andare a sostituire, una volta approvato, il vigente Regolamento Dublino, che, come si è già detto più volte nei capitoli precedenti, contiene le disposizioni che individuano lo Stato membro competente ad esaminare le richieste di asilo. Il nuovo Regolamento mira a razionalizzare tali disposizioni, in particolare riducendo i termini delle varie procedure.

Per conseguire l'obiettivo di equa redistribuzione, e ostacolando così il sistema andatosi a creare per cui solamente pochi Stati membri risultano competenti ad analizzare la maggior parte delle richieste di asilo, è stato proposto un **nuovo meccanismo di solidarietà** semplificato e razionale, il quale dà vita a disposizioni che hanno l'intento di bilanciare solidarietà obbligatoria e flessibilità nei confronti degli Stati membri, per quanto concerne la selezione dei contributi singoli. Fra tali contributi si possono annoverare il ricollocamento, contributi di tipo finanziario e delle misure di solidarietà alternative, ad esempio l'invio di personale esperto.

Gli Stati membri possiedono però la totale discrezionalità in ordine alla tipologia di misura solidale da porre in essere, precisamente nessuno Stato verrà mai costretto a compiere delle ricollocazioni.

È prevista, inoltre, una quantità minima annua (30000) di ricollocamenti da effettuare dagli Stati membri di primo ingresso nell'Unione verso gli Stati membri meno soggetti a pressione migratoria, in virtù della loro posizione geografica.

³²⁵ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>, (ultima consultazione in data 18/05/2024).

Se il numero delle ricollocazioni garantite risulta non idoneo, dovranno essere controbilanciate da altri tipi di misure solidali di tipo secondario a favore degli Stati membri che beneficiano del meccanismo di solidarietà, come ad esempio l'assunzione della competenza ad esaminare le richieste di asilo.

Tale Regolamento si impegna anche ad impedire movimenti secondari, riducendo i casi possibili di interruzione della competenza o di traslazione della competenza tra gli Stati membri e, per cui, anche le possibilità per il richiedente di selezionare lo Stato membro in cui presentare la richiesta.

Esso mantiene, in via generale, le stesse principali regole previgenti per la determinazione della competenza, ma fissando diversi termini temporali: lo Stato membro di primo ingresso risulterà competente per la richiesta di asilo per un periodo di due anni; quando uno Stato voglia compiere il trasferimento di un richiedente nello Stato membro di regola competente, ma il soggetto risulta irreperibile, la competenza trasla al primo Stato membro; infine, se uno Stato membro opta per il respingimento di un richiedente, contestualmente alla procedura di frontiera, la sua competenza in ordine a tale migrante cesserà una volta decorsi 15 mesi.³²⁶

Un ulteriore atto legislativo europeo ha inteso regolare la situazione di crisi migratoria di fronte alla quale uno Stato membro può venirsi a trovare.³²⁷ Esso ha l'obiettivo di permettere agli Stati membri di superare tali situazioni mediante l'adattamento di alcune norme specifiche.³²⁸

Gli Stati in crisi potrebbero fare richiesta di godere di misure solidali da parte dell'Unione e degli altri Stati membri.

In particolare, in merito all'applicazione di regole specifiche concernenti la procedura di asilo e di rimpatrio, tra le varie misure disponibili per gli Stati che si trovano ad affrontare

³²⁶ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>, (ultima consultazione in data 18/05/2024).

³²⁷ Il 4 ottobre 2023 il Consiglio ha approvato il mandato sul Regolamento EU che regola le situazioni di crisi migratorie.

³²⁸ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>, (ultima consultazione in data 20/05/2024).

una situazione di crisi risulta quella della registrazione delle richieste di protezione internazionale, la quale può essere ultimata entro quattro settimane dalla loro presentazione, alleggerendo tale dovere in capo alle amministrazioni nazionali esageratamente sollecitate.

Tra le **misure di solidarietà** che uno **Stato membro in condizione di crisi** può richiedere ad altri Stati europei spiccano quelle di ricollocazione dei richiedenti asilo o dei destinatari di protezione internazionale presso gli Stati membri contributori e le compensazioni di competenza, mediante l'assunzione, da parte dello Stato membro che dona aiuto, della competenza per l'analisi delle richieste di asilo; infine, possono concretizzarsi in sostegni finanziari o in misure solidali alternative.

Per porre in essere tali misure eccezionali di solidarietà, risulta necessaria l'autorizzazione del Consiglio, conformemente ai principi di necessità e di proporzionalità e nel totale rispetto dei diritti fondamentali in capo ai cittadini di Stati terzi e degli apolidi.³²⁹

Una volta elaborate tali proposte, i ministri europei sono stati informati dalla presidenza del Consiglio³³⁰ circa lo stato dei lavori compiuti in merito al Patto sulla migrazione e l'asilo e a tutti i fascicoli che lo compongono, oltre che sugli sviluppi concernenti la dimensione esterna dell'immigrazione, cioè sulle politiche dell'Unione che mirano a risolvere le pressioni migratorie che essa subisce da parte di Stati terzi.

Il Consiglio e il Parlamento europeo, analizzando i cinque fascicoli componenti il nuovo Patto, hanno l'obiettivo di costituire successivamente un quadro comune dell'Unione volto a sviscerare tutti i singoli aspetti della gestione dell'asilo e dell'immigrazione.

In tale sede, la Commissione ha reso noti gli avanzamenti compiuti nella cooperazione con gli Stati terzi partner.³³¹

Il 20 dicembre 2023 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo definitivo sui cinque atti legislativi fondamentali che compongono il nuovo Patto

³²⁹ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>, (ultima consultazione in data 20/05/2024).

³³⁰ In una riunione tenuta il 5 dicembre 2023.

³³¹ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2023/12/04-05/>, (ultima consultazione in data 20/05/2024).

sull'asilo e la migrazione, i quali comporteranno la riforma del sistema di asilo e migrazione in tutte le sue varie componenti, già accennate nei vari passi riportati precedentemente e riassumibili in: accertamenti compiuti sui migranti irregolari una volta arrivati nell'Unione (Regolamento sugli accertamenti), rilevamento dei dati biometrici (Regolamento Eurodac aggiornato), procedure da svolgere per la presentazione e il trattamento delle richieste di asilo (Regolamento sulla procedura d'asilo), disposizioni in merito all'individuazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande (Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, in sostituzione al Regolamento Dublino), cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri e modi di gestire le situazioni di crisi, inclusi i casi di strumentalizzazione dei migranti.³³²

Successivamente³³³ il Coreper ha approvato l'accordo provvisorio, suddetto, tra il Consiglio e il Parlamento europeo in merito al nuovo Patto, comprendente i cinque atti legislativi fondamentali suddetti, oltre ad accogliere ulteriori quattro atti, i quali prevedono la revisione della direttiva in merito alle condizioni di accoglienza, l'aggiornamento del Regolamento qualifiche, un nuovo regolamento comprendente norme per il reinsediamento e un regolamento sul rimpatrio alle frontiere.³³⁴

Infine, il **14 maggio 2024**, il Consiglio adotta il nuovo Patto EU sulla migrazione e l'asilo, contenente dieci atti legislativi in totale.³³⁵

4.2. REGOLAMENTO SULLA GESTIONE DELL'ASILO E DELLA MIGRAZIONE: CONTENUTO E NOVITÀ

Passando all'analisi dei singoli regolamenti, risulta importante soffermarsi su quello concernente la gestione dell'asilo e della migrazione³³⁶, il quale individua lo Stato

³³² Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>, (ultima consultazione in data 20/05/2024).

³³³ Ha concesso la sua approvazione l'8 febbraio 2024.

³³⁴ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>, (ultima consultazione in data 20/05/2024).

³³⁵ Consultabile online su <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>, (ultima consultazione in data 20/05/2024).

³³⁶ Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, GU L 2024/1351C del 22.5.2024.

membro competente ad analizzare le richieste di asilo e protezione internazionale e mira ad assicurare il rispetto del principio di equa responsabilità tra gli Stati membri, per mezzo di un innovativo **meccanismo di solidarietà obbligatorio**.³³⁷

Tale Regolamento va a sostituire le norme del Regolamento Dublino in merito all'individuazione dello Stato membro competente ad esaminare una richiesta d'asilo.

Il sistema Dublino, come già si è detto nei capitoli precedenti, mira ad identificare un unico Stato membro dell'UE competente, basandosi principalmente sul criterio del primo Stato di ingresso. Concretamente questo ha comportato degli squilibri e a far sì che tale onere gravi su un numero ristretto di Stati, maggiormente esposti dal punto di vista geografico.³³⁸

Il nuovo Regolamento conserva le regole principali circa la determinazione della competenza ma le chiarisce e razionalizza quelle in merito al trasferimento di un richiedente da uno Stato membro all'altro.

Fra le novità preminenti, chiarisce che gli interessati dovranno presentare la richiesta di asilo nello Stato membro di primo ingresso o di soggiorno regolare³³⁹, ma permarrà l'applicazione della norma secondo la quale, in presenza di talune circostanze, come la residenza di un familiare, un altro Stato membro può divenire competente per la gestione della richiesta.

Inoltre, sancisce che, se il richiedente risulta possedere un diploma recente, non più datato di sei anni, rilasciato da uno Stato europeo, sarà quest'ultimo ad esaminare la domanda di protezione internazionale.³⁴⁰

Infine, vengono consolidati anche i criteri per il ricongiungimento familiare dei richiedenti, andando a ricomprendere anche i beneficiari di protezione internazionale e i possessori di un permesso di soggiorno di lungo periodo dell'Unione, compresi i neonati.³⁴¹

³³⁷ Considerando 23 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³³⁸ Regolamento (UE) 2024/1351.

³³⁹ Articolo 17 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴⁰ Articolo 30 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴¹ Articoli 23 e 35 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il nuovo Regolamento affronta anche il tema della creazione di un quadro comune di regole che possano servire agli Stati membri per istituire strategie nazionali³⁴² volte ad assicurare la disponibilità delle capacità per la gestione di un sistema di asilo e migrazione efficiente, che osservi il diritto europeo e gli oneri giuridici internazionali.

A tal fine, la Commissione europea svilupperà la strategia europea quinquennale in merito alla gestione dell'asilo e della migrazione.³⁴³

Prevede anche misure utili a prevenire gli abusi da parte dei richiedenti asilo e ad impedire la creazione di movimenti secondari.³⁴⁴

Tali misure riducono le ipotesi di cessazione della competenza o di trasferimento della competenza tra gli Stati membri e, di conseguenza, le possibilità per il richiedente di selezionare lo Stato membro in cui presentare la richiesta; esse stabiliscono anche un obbligo in capo ai richiedenti di restare nello Stato membro risultato competente, oltre alle conseguenze pratiche e sanzionistiche nell'ipotesi di inosservanza di questo.

Infine, prevedono termini più brevi per la presentazione delle domande e la ricezione delle risposte, rendendo l'*iter* nel complesso più veloce.

In particolare, è stata modificata la durata della competenza di uno Stato per gestire una singola richiesta. Attualmente, infatti, lo Stato membro di primo ingresso è competente per la domanda di asilo per 20 mesi (in precedenza erano 12 mesi) o per 12 mesi se si tratta di un individuo sbarcato dopo un'operazione di ricerca e di soccorso in mare; decorsi 15 mesi, la competenza per un soggetto richiedente, la cui domanda è stata respinta da uno Stato membro nell'ambito della procedura di frontiera, decade; infine, nel caso in cui una persona risulti irreperibile con l'intento di sottrarsi ad un trasferimento, passati 3 anni, la competenza trasla allo Stato membro che procede al trasferimento.³⁴⁵

Un punto centrale del nuovo Regolamento consiste nella creazione di un nuovo meccanismo di solidarietà, con l'obiettivo di una redistribuzione più equa della responsabilità fra Stati membri.³⁴⁶

³⁴² Articolo 7 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴³ Articolo 8 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴⁴ Articolo 4 lettera f) del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴⁵ Articolo 37 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴⁶ Regolamento (UE) 2024/1351.

Le nuove disposizioni introducono un sistema di solidarietà obbligatoria, in aiuto agli Stati membri che si trovino ad affrontare un'elevata quantità di arrivi irregolari, accompagnato, però, da un concetto di flessibilità per quanto concerne la scelta dei contributi da parte degli Stati membri, che rimane discrezionale.

Gli Stati, infatti, possono scegliere di contribuire in diversi modi, ad esempio per mezzo di **ricollocamenti** dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, mediante finanziamenti, o, ancora, mediante misure di solidarietà alternative, come lo sviluppo di capacità o la fornitura di personale.³⁴⁷

I contributi volontari annuali apportati dagli Stati membri, si fonderanno sul principio di equa ripartizione e rappresenteranno la riserva di solidarietà.

Come già accennato, il numero minimo annuo di ricollocamenti dagli Stati membri è pari a 30000, mentre la cifra annua per i contributi finanziari consiste in 600 milioni di euro.³⁴⁸

Per garantire concretezza al sistema appena delineato, un coordinatore europeo della solidarietà sarà responsabile dell'applicazione del meccanismo suddetto.³⁴⁹

Infine, il Regolamento ha previsto un ulteriore mezzo di solidarietà alternativo, consistente nelle **compensazioni di competenza**, qualora gli oneri in materia di ricollocamento non risultassero sufficienti.³⁵⁰

Sulla base di questo, la competenza per l'analisi di una domanda viene tralata allo Stato membro contributore, senza che sia necessario compiere il trasferimento del richiedente, in quanto quest'ultimo già si trova sul territorio di tale Stato.³⁵¹

³⁴⁷ Articolo 65 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴⁸ Articolo 12 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴⁹ Articolo 2.28 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁵⁰ Articolo 63 del Regolamento 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁵¹ Regolamento (UE) 2024/1351.

4.3. GLI ALTRI ATTI LEGISLATIVI DEL NUOVO PATTO: GLI ELEMENTI PRINCIPALI

Il nuovo **Regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore**³⁵² contiene disposizioni procedurali che permettono agli Stati membri, che si trovino ad affrontare tali circostanze, di derogare a determinate norme, come quelle in merito alla registrazione delle richieste di asilo o alla procedura di asilo presso la frontiera, e di **richiedere l'attivazione di meccanismi di solidarietà**.

Grazie a tali misure, si ridurrebbero gli effetti negativi conseguenti agli innumerevoli arrivi di cittadini provenienti da Stati terzi o di apolidi in uno Stato membro, in grado di ostacolare il corretto funzionamento del sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio di uno Stato europeo e, quindi, di impattare negativamente anche sul funzionamento generale del sistema europeo comune di asilo e del sistema di gestione dell'immigrazione dell'Unione.

Per potersi rifare a tali strumenti, uno Stato membro, o più Stati, devono essere destinatari di approdi corposi di rifugiati, oppure soggetti alla strumentalizzazione dei migranti per fini politici, in particolare con la finalità di destabilizzare lo Stato membro destinatario e incidere sulle sue capacità gestionali, o, infine, essere colpito da circostanze di forza maggiore, come dalla pandemia del COVID-19, o da calamità naturali.

Per poter richiedere l'applicazione di tali misure solidali straordinarie, gli Stati necessitano di ricevere l'autorizzazione preventiva da parte della Commissione e del Consiglio.³⁵³

La Commissione, inizialmente, esamina la situazione e, una volta verificato il requisito emergenziale e di crisi, assume una decisione di esecuzione³⁵⁴ che lo va a formalizzare. Essa può anche suggerire una decisione di esecuzione ad opera del Consiglio.

Quando la decisione viene adottata dal Consiglio, possono finalmente essere applicate le deroghe opportune e lo Stato membro può cominciare a godere delle misure solidali richieste.

³⁵² Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, GU L 2024/1351 del 22.05.2024.

³⁵³ Articolo 2 del Regolamento 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁵⁴ Articolo 3 del Regolamento 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Le misure adottate hanno una durata di tre mesi, prorogabile fino ad un massimo di 12 mesi.³⁵⁵

Possono, inoltre, essere soggetti a proroga alcuni termini previsti, ad esempio, per la registrazione delle richieste di protezione internazionale, per l'invio di domande e notifiche e per la ripresa in carico di persone, in merito alle quali risulta competente lo Stato membro in crisi, ma che si trovano in uno Stato membro diverso.

Agli Stati membri viene, inoltre, concesso di cambiare i criteri fissati per la procedura di frontiera con il fine di decrementare la quantità di richieste li analizzate, o di stabilire il fatto che tutte le domande siano esaminate presso la frontiera stessa, prevedendo garanzie speciali a favore dei gruppi vulnerabili e, in presenza di talune circostanze, di essere svincolati dall'onere di riassumere in carico da un altro Stato membro i richiedenti asilo per i quali risultano competenti, a differenza di quanto normalmente accadrebbe.

In merito alle misure di solidarietà alle quali può rifarsi lo Stato membro che stia affrontando una situazione di crisi, è necessario rimandare ai contributi, alquanto simili, delineati nel nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, di cui prima si è parlato. Fra questi ricordiamo il **ricolloca**mento dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, i **contributi finanziari** e le **misure di solidarietà alternative**.³⁵⁶

Il fine di queste misure è quello di assicurare che su nessuno Stato membro gravi una responsabilità esorbitante rispetto agli altri e che tutti gli Stati contribuiscano in modo continuativo alla solidarietà.³⁵⁷

Qualora uno Stato membro vivesse una condizione di crisi, un altro Stato membro potrebbe dover contribuire con una quota maggiore rispetto a quella che normalmente risulterebbe equa ed idonea, ma esso, successivamente, avrebbe diritto a recuperare tale eccedenza.

³⁵⁵ Articolo 5 del Regolamento 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁵⁶ Articolo 8 del Regolamento 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁵⁷ Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Infine, tale Regolamento ha delineato una procedura accelerata, che dovrebbe ultimarsi in meno di quattro settimane, la quale permette di evitare il compimento del colloquio personale in quei casi in cui grandi quantità di richiedenti protezione provengano da uno Stato o da una regione specifici. È la Commissione che può stilare una raccomandazione per l'attuazione di tale procedura accelerata.

Mediante l'aggiornamento del **Regolamento Eurodac**³⁵⁸, la banca dati Eurodac raccoglierà un numero di dati maggiore, per aiutare l'Unione a migliorare il monitoraggio sui movimenti irregolari.

Tale aggiornamento pone al centro una volontà di personalizzazione, come si può notare dalle novità introdotte: è prevista la registrazione dei singoli richiedenti asilo, e non più delle domande, la raccolta di altri dati biometrici oltre alle impronte digitali, come le immagini facciali, e dati personali, come il nome, la data di nascita, la cittadinanza, la copia dei documenti d'identità e la data della richiesta, inoltre è stata sancita l'obbligatorietà della raccolta dei dati biometrici per gli individui di età pari o superiore a sei anni.³⁵⁹

È stato esteso l'ambito di applicazione di tale Regolamento anche ai soggetti reinsediati nell'ambito di programmi nazionali di reinsediamento o dell'Unione, ai beneficiari di protezione temporanea, seppur i loro dati vengano tenuti solo per il periodo di tale *status*, alle persone bloccate a seguito di un attraversamento irregolare³⁶⁰ di una frontiera esterna dell'Unione o sbarcate successivamente ad operazioni di ricerca e soccorso e alle persone che risiedono illegalmente nel territorio di uno Stato membro.

I dati inerenti ai richiedenti protezione internazionale vengono conservati per 10 anni, mentre quelli che riguardano gli individui ammessi nell'ambito di programmi di

³⁵⁸ Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 2024/1358, 22.5.2024.

³⁵⁹ Considerando 38 del Regolamento 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁶⁰ Articolo 22 del Regolamento 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio.

reinsediamento e quelli che entrano o soggiornano irregolarmente nell'Unione, vengono tenuti per cinque anni.³⁶¹

Un altro atto legislativo fra quelli adottati nell'ambito del Nuovo patto riguarda l'**istituzione di una nuova Agenzia dell'UE per l'asilo**, che ha sostituito il preesistente Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in un'agenzia a pieno titolo.

L'obiettivo è quello di assicurare nel complesso un migliore funzionamento del sistema europeo comune di asilo, destinando assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, anche coadiuvandoli nell'applicazione delle norme che formano tale sistema, e assumendo un livello di coerenza più alto nell'esame delle richieste di protezione internazionale.

Il nuovo **Regolamento sugli accertamenti**³⁶² ha il fine di assicurare che siano individuati nel minor tempo possibile l'identità, e gli ipotetici rischi per la salute e la sicurezza, dei cittadini provenienti da Stati terzi che vengono sottoposti ad accertamenti.

A seguito degli accertamenti, le persone possono essere indirizzate verso una delle due procedure previste: quella di asilo o quella di ritorno presso il proprio Stato d'origine.

Gli accertamenti devono essere compiuti nei pressi delle frontiere esterne³⁶³, per una durata massima di sette giorni³⁶⁴, e si effettuano sulle persone che, nonostante non rispettino i requisiti per accedere nell'Unione, oltrepassino una frontiera esterna per via terrestre, marittima o aerea, siano condotte a terra durante operazioni di ricerca e di soccorso in mare oppure vengano fermate nel territorio interno ad uno Stato membro dopo aver inizialmente eluso i controlli presso le frontiere esterne.

Gli accertamenti consistono nell'identificazione o verifica dell'identità, in successivi controlli sanitari e di vulnerabilità, in controlli di sicurezza e nella raccolta di impronte digitali, da registrare poi all'interno della banca dati Eurodac.

³⁶¹ Articolo 29 del Regolamento 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁶² Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, GU L, 2024/1356, 22.5.2024.

³⁶³ Considerando 2 e 3 del Regolamento 2024/1356 del Parlamento e del Consiglio.

³⁶⁴ Considerando 22 del Regolamento 2024/1356 del Parlamento e del Consiglio.

Tale Regolamento stabilisce anche la necessità di creazione, da parte di ciascuno Stato membro, di un meccanismo di monitoraggio indipendente per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali³⁶⁵, durante tutto il procedimento accertativo, del principio di non respingimento³⁶⁶, il quale impedisce ad uno Stato che fa entrare richiedenti asilo di farli rimpatriare in un paese in cui c'è il rischio che vengano perseguitati, e delle disposizioni nazionali circa il trattenimento.

Il nuovo **Regolamento europeo sulla procedura comune di asilo**³⁶⁷, andato a sostituire la direttiva sulle procedure di asilo, contiene disposizioni che mirano ad assicurare che le decisioni prese in merito alle richieste di protezione internazionale vengano assunte efficientemente ed equamente.

Con la nuova normativa si è cercato di razionalizzare la procedura di asilo, mediante la previsione di procedure di frontiera obbligatorie nei confronti di determinate categorie di richiedenti, decidendo velocemente se le richieste presentate presso la frontiera siano infondate o inammissibili³⁶⁸, mediante la fissazione di regole che chiariscono quali siano i diritti e gli obblighi dei richiedenti asilo e stabilendo procedure maggiormente chiare e precise, al fine di impedire ipotetici abusi del sistema.

Vengono sottoposti alla procedura di frontiera obbligatoria solo coloro che: rappresentano un rischio per la sicurezza dello Stato, ingannano le autorità presentando informazioni errate o omettono informazioni, o sono originari di Stati con un basso tasso di riconoscimento. Essi, infatti, non possono introdursi nel territorio dello Stato membro.

Risulta necessario stabilire la capacità di ogni Stato membro, in termini di accoglienza e risorse umane, ad esaminare in qualsiasi momento una certa quantità di richieste nell'ambito della procedura di frontiera; ciò avviene sulla base di una formula che tiene conto di diversi fattori, fra cui il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere, gli arrivi dopo operazioni di ricerca e di soccorso e i respingimenti avvenuti in un periodo di tre anni.

³⁶⁵ Articolo 10 del Regolamento 2024/1356 del Parlamento e del Consiglio.

³⁶⁶ Articolo 3 del Regolamento 2024/1356 del Parlamento e del Consiglio.

³⁶⁷ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, GU L, 2024/1348, 22.5.2024.

³⁶⁸ Considerando 64 del Regolamento 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Fra le disposizioni del Regolamento che sanciscono diritti ed obblighi in capo ai richiedenti asilo, si possono sicuramente annoverare quelle che prevedono garanzie procedurali³⁶⁹ al fine di salvaguardare i diritti dei richiedenti, offrendogli informazioni idonee e tempestive e permettendogli di essere sentiti durante un colloquio personale, oltre che ad essere affiancati da un interprete. Altre stabiliscono il diritto alla consulenza legale gratuita, durante lo svolgimento della procedura amministrativa, e all'assistenza e rappresentanza legali gratuite³⁷⁰, nel mentre della procedura di impugnazione. Infine, prevedono garanzie speciali nei confronti di soggetti vulnerabili, con necessità procedurali specifiche, come i minori non accompagnati.³⁷¹

Da ultimo, tale Regolamento fissa i requisiti che deve possedere uno Stato per poter essere identificato come paese sicuro³⁷², cioè nel quale, in linea di massima, non sorge un bisogno di protezione o nel quale, comunque, i richiedenti asilo non risultino in pericolo. Un paese terzo può essere considerato tale se garantisce ai richiedenti l'esistenza del diritto di permanere nel territorio, l'accesso a strumenti di sussistenza sufficienti per tenere un tenore di vita idoneo, in relazione alla condizione generale del paese, l'accesso ai servizi sanitari, all'istruzione e il fatto che la protezione sia disponibile fino al momento in cui non risulti possibile arrivare ad una soluzione più stabile e permanente.³⁷³

Con il nuovo Patto sono state, inoltre, elaborate nuove **disposizioni uniformi per le richieste di asilo**. Ciò ha lo scopo di ridurre i movimenti migratori secondari, in quanto, nella realtà dei fatti, i richiedenti asilo non sono trattati in ugual modo e il tasso di riconoscimento varia nei diversi Stati membri. Infatti, tanti richiedenti migrano all'interno dell'Unione, ricercando il miglior Stato in cui chiedere asilo e determinando il cosiddetto fenomeno della "caccia all'asilo più favorevole".

La nuova normativa mira a ridurre, se non eliminare, le differenze di trattamento dei richiedenti nei diversi Stati membri, delineando criteri comuni ai fini dell'individuazione dei soggetti che mostrano un effettivo bisogno di protezione internazionale e diritti comuni per queste persone in ogni Stato membro.

³⁶⁹ Articolo 14.2 del Regolamento 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷⁰ Articolo 15 del Regolamento 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷¹ Considerando 36 del Regolamento 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷² Considerando da 78 a 85 del Regolamento 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷³ Regolamento 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Un ulteriore atto legislativo delinea **migliori condizioni di accoglienza**³⁷⁴ per i richiedenti ed ha due obiettivi: quello di assicurare loro un tenore e delle condizioni di vita idonee e uguali per tutti³⁷⁵ e, secondariamente, quello di riduzione dei movimenti secondari.

In merito al primo, sono previste condizioni standard di accoglienza per tutti i richiedenti³⁷⁶, come il diritto al lavoro entro nove mesi dalla presentazione della richiesta; il diritto all'istruzione per i minori e l'obbligo di nomina di tutori per i minori non accompagnati.

In merito al secondo obiettivo, è risultato necessario stabilire limiti geografici per poter accedere alle condizioni di accoglienza: restringendo l'accesso alle sole condizioni previste nello Stato membro che risulta competente per la richiesta di asilo, limitando la consegna di documenti di viaggio, salvo il caso in cui ricorrano gravi motivi umanitari, e permettendo agli Stati membri di destinare la presenza del richiedente ad una specifica area geografica.

Infine, un'ultima proposta nell'ambito del Nuovo patto prevede l'assunzione di un **piano biennale dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria**³⁷⁷, con il fine di sostenere gli Stati membri a reinsediare le persone in tutta l'Unione.

Sarà il Consiglio ad adottare tale piano, partendo dalla proposta della Commissione risalente al 2016.

Esso comprenderà il numero massimo complessivo di individui da ammettere, le informazioni specifiche circa la partecipazione degli Stati membri e il loro contributo a tale numero e le priorità geografiche generali.³⁷⁸

³⁷⁴ Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, GU L 2024/1346, 22.5.2024.

³⁷⁵ Considerando 11 della Direttiva 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷⁶ Considerando 47 e 60 della Direttiva 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷⁷ Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147, GU L 2024/1350, 22.5.2024.

³⁷⁸ Articolo 8 del Regolamento 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio.

In conclusione, il nuovo Patto complessivamente delinea l'approccio che, in linea teorica, risulta necessario per far sì che la gestione dell'immigrazione in Europa sia equa, efficace e sostenibile. Sarà l'Unione, aiutata dagli Stati, che dovrà dargli concretizzazione.³⁷⁹

Un quadro comune europeo per la gestione della migrazione è visto, ad oggi, come l'unico mezzo utile a conseguire il risultato sperato, quello di manifestare chiarezza e condizioni condivise nei confronti di tutti i cittadini, e non, degli Stati membri.

Per far sì che tale sistema possa funzionare è necessario disporre di taluni strumenti, come di un quadro normativo rigoroso e preciso, e individuare una gerarchia di priorità.

La migrazione deve essere posta al centro di partenariati reciprocamente favorevoli con gli Stati terzi, per poter essere gestita correttamente.

È necessario, inoltre, tenere un approccio intelligente nei confronti della migrazione legale e disporre di mezzi economici sufficienti che riflettano le responsabilità e i benefici condivisi delle politiche migratorie dell'Unione, all'interno e all'esterno di quest'ultima.

Un primo passo da compiere dovrebbe essere quello di giungere ad un'intesa comune circa il nuovo sistema di solidarietà e i fattori di responsabilità delineati, mediante l'introduzione di accertamenti preliminari da compiere all'ingresso e di una nuova procedura di frontiera, entro la fine di quest'anno, seguito poi dall'adozione del pacchetto legislativo completo.³⁸⁰

4.4. CRITICHE RIVOLTE AL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Il nuovo Patto su migrazione e asilo è stato sommerso da innumerevoli critiche da parte di entrambe le facce della politica. La destra, fra cui ad esempio il governo ungherese, lo ritiene incapace di contrastare l'immigrazione illegale, a differenza della sinistra che lo considera estremamente dannoso nei riguardi del diritto d'asilo e dei diritti umani.

Questo è confermato dal fatto che più di 160 organizzazioni della società civile avevano invitato il Parlamento europeo, mediante una richiesta congiunta, a rigettare il patto, dopo aver compiuto, inoltre, molte proteste.

³⁷⁹ Articolo 10 del Regolamento 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁸⁰ Regolamento 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Secondo le critiche, ormai disilluse, il nuovo Patto risulta, semplicemente, il riflesso delle recenti politiche migratorie europee, contrassegnate da patti stipulati con governi autoritari, finanziamenti compiuti a favore della guardia costiera libica, totale assenza di vie d'accesso legali ed una sempre più crescente militarizzazione ed esternalizzazione delle frontiere.

Il Patto prevede disposizioni estremamente rigide, fra cui quelle inerenti all'esternalizzazione delle procedure d'asilo, la mitigazione del concetto di paese terzo sicuro e la previsione di un ordinamento speciale, senza escludere, fra i destinatari, le famiglie formate anche da bambini, fatto salvo alcune eccezioni stabilite per i minori non accompagnati.

Dal 2026, è previsto che gli Stati membri adotteranno procedure uniformi presso le frontiere esterne per poter accertare più velocemente la fondatezza delle richieste di asilo, potendo, inoltre, trattenere i richiedenti in campi di detenzione fino a dodici settimane.

Nel caso in cui i richiedenti provengano da Stati con un tasso di riconoscimento dello *status* di rifugiato al di sotto del 20% verranno sottoposti a codeste procedure senza possibilità di esame individuale della propria domanda.

La nuova normativa favorisce i rimpatri, creando pericoli di rimpatrio verso Stati terzi come Iran, Afghanistan, Siria e Pakistan.

Le organizzazioni hanno criticato il Patto anche per quanto concerne la riforma del sistema EURODAC, che, come si è già affrontato precedentemente, ora va ricomprendere anche le immagini del volto ed altri dati personali. Esse l'hanno considerato un aumento della sorveglianza digitale estremizzato. In più, l'età minima per la raccolta dei dati è stata abbassata da 14 a 6 anni, soggetti molto vulnerabili.³⁸¹

³⁸¹ CHORNAL., *Il nuovo Patto UE: una svolta tragica per il diritto di asilo in Europa. Rimpatri in zone di guerra e detenzione di bambini: cosa prevede il Patto UE sulla migrazione e l'asilo* in *meltingpot.org*, consultabile su <https://www.meltingpot.org/2024/04/il-nuovo-patto-ue-una-svolta-tragica-per-il-diritto-di-asilo-in-europa/>, (ultima consultazione in data 30/05/2024).

Le conseguenze concrete del Patto restano dubbie, in particolare per gli Stati ai confini esterni contrassegnati da meccanismi di accoglienza già in estrema difficoltà.

Chi critica il nuovo Patto, ritiene che tale riforma possa peggiorare ancor di più un sistema già sotto pressione e in crisi, con conseguenze fatali per l'Europa.

L'ulteriore obiezione mossa consiste nel ritenere che il Patto non bloccherà i flussi migratori, i quali, anzi, incrementeranno in maniera direttamente proporzionale all'aggravio delle conseguenze derivanti dal cambiamento climatico.³⁸²

³⁸² CHORNA L., op. cit.

NORMATIVA

Costituzione italiana, Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298.

Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), G.U.C.E., n. 152 del 13 luglio 1967.

Trattato sull'Unione europea, GU C 191 del 29.7.1992, pagg. 1-112.

Trattato che ha aggiornato e chiarito il trattato di Maastricht sull'Unione europea, GU C 340 del 10.11.1997, pagg. 1-144.

Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, GU C 80 del 10.3.2001, pagg. 1-87.

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU L 212 del 7.8.2001, pagg. 12-23.

Regolamento (CE) n. 2725/2000, del 28 febbraio 2002, GU L 62 del 5.3.2002, pagg. 1-5.

Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio che delinea alcune modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 2725/2000, del 28 febbraio 2002, GU L 62 del 5.3.2002, pagg. 1-5.

Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, GU L 164 del 22.6.2002, pagg. 3-7.

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 31 del 6.2.2003, pagg. 18-25.

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 50 del 25.2.2003.

Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione recante modi di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 2 settembre 2003, GUUE L 222, pag. 3.

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 sul diritto al ricongiungimento familiare, GU L 251 del 3.10.2003, pagg. 12-18.

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30.9.2004, pagg. 12–23.

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 10 dicembre 2005 sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GUUE 13 dicembre 2005, n. L 326.

Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GUUE C 53/05.

Decisione 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, GUUE L 144, p. 1.

Decisione 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, GUUE L 144 p. 22.

Decisione 2007/435/CE del Consiglio, del 25 giugno 2007, GUUE L 168, p. 18.

Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, G.U.U.E. C 306 del 17.12.2007, pagg. 1-27.

Legge 2 agosto 2008, n. 130 è la legge italiana di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, GU Serie Generale n. 185 del 08-08-2008 – Suppl. Ordinario n. 188.

Programma di Stoccolma, Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010.

Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, il quale istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, GUUE L 132 del 29 maggio 2010, pag. 11 ss.

Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 132 del 19.5.2011, pagg. 1–4.

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, contenente norme sull'attribuzione della qualifica di titolare di protezione internazionale a cittadini di paesi terzi o apolidi, su uno status uniforme per i rifugiati o per gli individui beneficiari di protezione sussidiaria, altresì sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, pagg. 9–26.

Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 295–298.

Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 299–303.

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, indicante le procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 60–95.

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che prevede disposizioni in merito all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, p. 96–116.

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che sancisce i criteri e i sistemi di individuazione dello Stato membro competente ad analizzare le domande di protezione internazionale presentate in uno Stato membri da parte di un cittadino di uno Stato terzo o di un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 31–59.

Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 n. 415 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, entrata in vigore il 21 luglio 2014, GU L 192 dell'1.7.2014, pag. 53-58.

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, ormai non più in vigore, che istituiva le misure temporanee nell'ambito della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 239 del 15.9.2015, pagg. 146–156.

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, non più in vigore, che istituiva le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 248 del 24.9.2015, pagg. 80–94.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, risultato del Trattato di Lisbona, GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 1-388.

Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 202 del 7.6.2016, pagg. 298–302.

Regolamento (UE) 1147 del 2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, il quale istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, GU L 251 del 15.7.2021, pagg. 1–47.

Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, GU L 2024/1346, 22.5.2024.

Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147, GU L 2024/1350, 22.5.2024.

Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, GU L 2024/1351C del 22.5.2024.

Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, GU L, 2024/1356, 22.5.2024.

Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 2024/1358, 22.5.2024.

Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, GU L, 2024/1348, 22.5.2024.

ALTRI ATTI

Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, Comunicazione del 4 giugno 2004, COM(2004) 410 definitivo.

Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, Comunicazione del 10 maggio 2005, COM(2005) 184 definitivo.

Commissione Europea, Bruxelles, Comunicazione del 4 maggio 2011, COM(11)248 definitivo.

Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 40/20, Lussemburgo, 2 aprile 2020 sulla sentenza nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca.

Proposta ad opera della Commissione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide, del 4 maggio 2016, 2016/0133.

Proposta della Commissione di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa una procedura condivisa di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, del 13 luglio 2016, 2016/0224.

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 10 dicembre 1969, *Commissione c. Francia*, cause riunite 6 e 11-69, ECLI:EU:C:1969:68.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 7 febbraio 1973, *Commissione c. Italia*, causa 39-72, ECLI:EU:C:1973:13.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 16 febbraio 1982, *Commissione c. Ferriera Padana SpA*, causa 276/80, ECLI:EU:C:1982:57.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 12 luglio 1984, *Commissione c. Ferriera Valsabbia SpA*, causa 209/83, ECLI:EU:C:1984:274.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 2 febbraio 1989, *Ian William Cowan c. Trésor public*, causa 186/87, ECLI:EU:C:1989:47.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 20 settembre 2001, *Courage Ltd c. Bernard Crehan e Bernard Crehan c. Courage Ltd e altri*, causa C-453/99, ECLI:EU:C:2001:465.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, causa C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, causa C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. del 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland contro B e D con l'intervento di Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, cause riunite C-57/09 e C-101/09, raccolta 11023.

Corte EDU, sent. 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, causa n. 30696/09, G.C. 21-1-11.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland contro Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. del 27 settembre 2012, *domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État — Francia — CIMADE, Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration*, causa C-179/11, GU C 366 del 24.11.2012, pagg. 12–12.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

Corte di giustizia, sent. 2 aprile 2020, Commissione c. Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17.

BIBLIOGRAFIA

ADINOLFI A., commento in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (diretto da Pocar F., Baruffi M.C.), Trento, 2014, pagg. 455 ss.

ALÌ A., commento in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (diretto da Pocar F., Baruffi M.C.), Trento, 2014, pagg. 1214 ss.

APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità* in *Costituzionalismo.it* consultabile online su <https://www.costituzionalismo.it/il-consolidamento-della-democrazia-attraverso-la-promozione-della-solidarieta-sociale-allinterno-della-comunita>, 2016.

ASARO G., *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea* in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale* consultabile online su <http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>, 2018.

BARTOLONI E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, consultabile online su [sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org), 2015.

BOSWELL C., VANHEULE D., VAN SELM J., trad. it., *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, Bruxelles, 2011, pagg. 9 ss.

CAVAGGION G., *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, consultabile online su [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022.

CHORNA L., *Il nuovo Patto UE: una svolta tragica per il diritto di asilo in Europa. Rimpatri in zone di guerra e detenzione di bambini: cosa prevede il Patto UE sulla migrazione e l'asilo* in *meltingpot.org*, consultabile su <https://www.meltingpot.org/2024/04/il-nuovo-patto-ue-una-svolta-tragica-per-il-diritto-di-asilo-in-europa/>, 2024.

CONGEDI D., *La solidarietà nell'ordinamento dell'Unione in tema di immigrazione e asilo* in *iusinitinere* consultabile online su <https://www.iusinitinere.it/la-solidarieta-nellordinamento-dellunione-in-tema-di-immigrazione-e-asilo-39696>, 2022.

DI PASCALE A., commento in *Trattati dell'Unione europea* di Tizzano A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 835 ss.

DIRRI A., *La Corte di giustizia torna sul meccanismo di ricollocazione dei migranti tra rivendicazioni identitarie e tenuta dei valori fondanti dell'Unione europea* in *osservatorioaic.it*, consultabile online su osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_5_07_Dirri.pdf, 2020, pagg. 231-249.

DURKHEIM E., *La divisione del lavoro sociale*, Parigi, 1893.

FUMAGALLI L., commento in *Trattati dell'Unione europea* di Tizzano A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 15 ss.

GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, fascicolo 4/2012, pagg. 525 ss.

GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, pagg. 224 ss.

HEDENSKOG J., KAZDOBINA J., UMLAND A., *La guerra russo-ucraina è iniziata già nel febbraio 2014* in *affarinternazionali.it* consultabile online su <https://www.affarinternazionali.it/la-guerra-russo-ucraina-e-iniziata-gia-nel-febbraio-2014/>, 2024.

MCDONNELL A., *Solidarity, Flexibility, and the Euro-crisis: Where do Principles Fit in?*, in Rossi e Casolari (eds), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2014, pagg. 57 ss.

LANG A., commento in *Trattati dell'Unione europea* di Tizzano A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 805-859.

LARUSSA A., *Ricollocamenti: le violazioni di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca* in *altalex.com*, consultabile online su <https://www.altalex.com/documents/news/2020/05/08/ricollocamenti-le-violazioni-di-polonia-ungheria-repubblica-ceca>, 2020.

LECCARDI C., *La divisione del lavoro sociale di Emile Durkheim* in *bollettinoadapt* consultabile su <https://www.bollettinoadapt.it/percorsi-di-lettura-sul-lavoro-10-la-divisione-del-lavoro-sociale-di-emile-durkheim/>, 2019.

LOMONACO G., *Brevi considerazioni sulla clausola di solidarietà europea*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale* consultabile su <https://www.lex.unict.it>, 2022.

MACIEJEWKI M., *I trattati di Maastricht e di Amsterdam* in *European Parliament* consultabile online su <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>, 2023.

MENGOZZI P., commento in *Trattati dell'Unione europea* di Tizzano A. (curatore), Milano, 2014, pagg. 1835 ss.

MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna University Press, 2022, pagg. 12 ss.

MORGESE G., *Il faticoso percorso della solidarietà nell'Unione europea* in *aisdue.eu*, 2021, paragrafo 3.

MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, pagg. 5-73.

MOSCHETTA T.M., *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione* in *aisdue.eu*, 2019.

NATO A., *La sentenza Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca: sovranisti alla prova del meccanismo di ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale* in *diritticomparati.it*, consultabile online su <https://www.diritticomparati.it/la-sentenza-commissione-c-polonia-ungheria-e-repubblica-ceca-sovranisti-alla-prova-del-mechanismo-di-ricollocamento-dei-richiedenti-protezione-internazionale/>, 2020.

KUÇUK E., *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Regno Unito, Edward Elgar Publishing, 2018, pag. 967.

PAPA M.I., *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea* in *Costituzionalismo.it*, consultabile online su <https://www.constituzionalismo.it/crisi-dei-rifugiati-principio-di-solidarieta-ed-equa-ripartizione-delle-responsabilita-tra-gli-stati-membri-dellunione-europea/>, 2016, pagg. 11 ss.

PEDRAZZI M., commento in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (diretto da POCAR F., BARUFFI M.C.), Trento, 2014, pagg. 9 ss.

RIZZA L., *Obbligo di solidarietà e perdita di valori (note a sentenza Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza fascicolo n. 2/2018*, consultabile online su dirittoimmigrazionecittadinanza.it, 2018, pagg. 2-21.

RODOTÀ S., *Il Codice civile e il processo costituente europeo* in *Rivista critica di diritto privato*, consultabile online su <https://www.astrid-online.it/>, 2005, pagg. 21 ss.

RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, pagg. 71 ss.

ROSS M., BORGMANN-PREBIL Y., *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford-New York, 2010, pagg. 23 ss.

SOMMERMANN K.P., commento in *The Treaty on European Union (TEU)* di BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (ed.), Londra, 2013, pagg. 158 ss.

TORRE-SCHAUB M., *La solidarité environnementale en droit communautaire*, in BOUTAYEB C. (curatore), *La solidarité dans l'Union européenne*, Parigi, 2011, pagg. 325 ss.

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, pag. 21.