

L'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE) si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità proprie del diritto dell'Unione europea, anche con riferimento sia alla formazione accademica e professionale, sia alla valutazione della ricerca e alla selezione dei docenti e dei ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

2
2022

QUADERNI AISDUE

ES

ISBN 979-12-5976-451-5



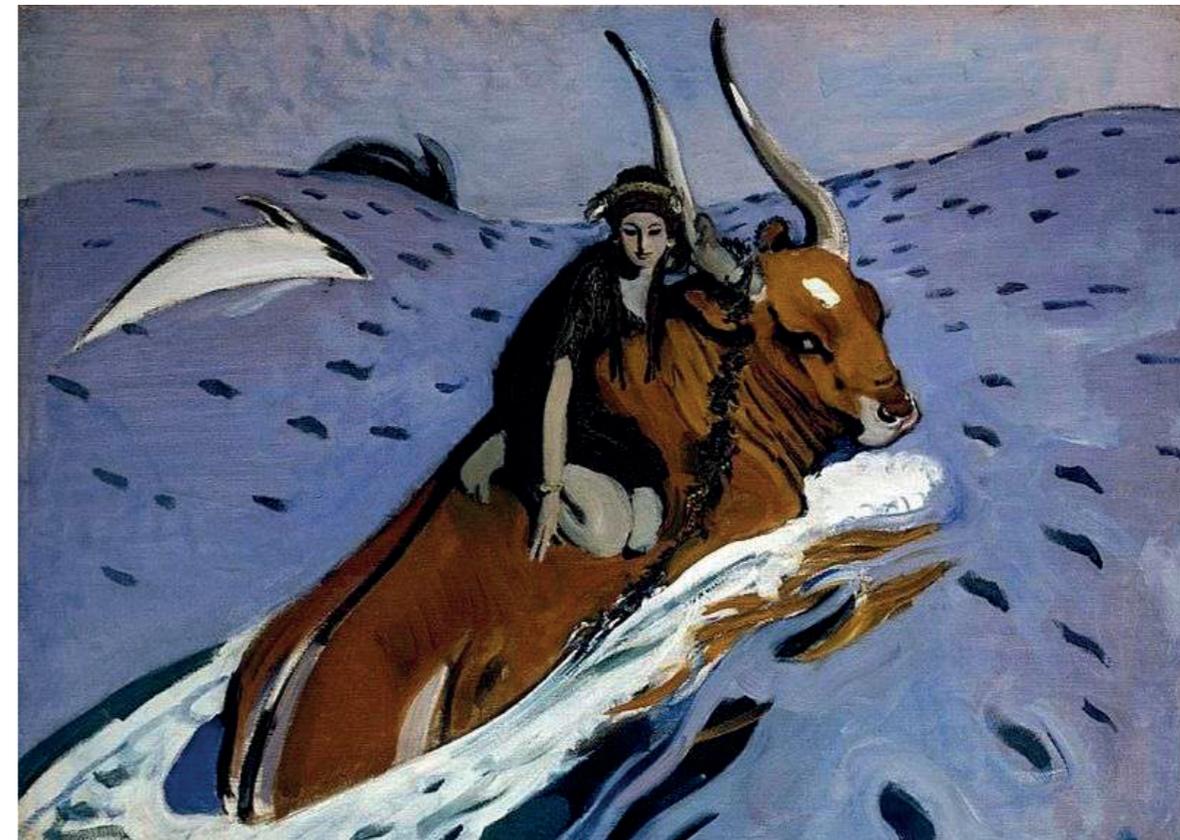
9 791259 764515



QUADERNI AISDUE

2/2022

Editoriale Scientifica



ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

Presidente: Antonio Tizzano

Segretario generale: Patrizia De Pasquale

Consiglio direttivo:

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Collegio dei garanti:

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

Quaderni AISDUE

Comitato scientifico:

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Comitato editoriale Quaderni AISDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

Comitato editoriale BlogDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Mario Barbano, Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,
Giulia D'Agnone, Alessandra Favi, Rosario Federico, Federica Ferrari,
Federico Ferri, Elena Gualco, Sarah Lattanzi, Claudia Massa,
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Martina Previatello,
Enrico Tinti, Alessia Voinich, Laura Zoboli

QUADERNI AISDUE

2022/2

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-451-5
ISSN 2723 9969

INDICE

Presentazione di Antonio Tizzano 9

Articoli

CELLERINO C., La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?, 18 maggio 2022 13

MARINAI S., La Corte di giustizia e la durata massima delle misure volte a reintrodurre i controlli alle frontiere interne, 6 giugno 2022 33

ROSSI L. S., “Un dialogo da giudice a giudice”. Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia, 23 maggio 2022 55

ZANIBONI E., Integrazione giuridica e circolazione di modelli normativi nell’evoluzione delle misure sanzionatorie per la prevenzione e repressione di illeciti transnazionali. Spunti di riflessione a partire dalla prassi recente, 13 luglio 2022 87

Note e commenti

DANIELE L., SILVESTRE R., Ancora sull’indipendenza della magistratura e l’esecuzione dei mandati d’arresto europei. Commento alla sentenza della CGUE del 22 febbraio 2022, cause riunite C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, *Openbaar Ministerie*, 4 settembre 2022 109

POLI S., Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale “RT France” sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, 5 settembre 2022 131

BlogDUE

BRUZZESE M., La tutela internazionale ed europea dei migranti climatici: le lacune giuridiche e i tentativi di colmarle, 22 giugno 2022 151

BURELLI C., Un nuovo (discutibile) capitolo della saga “concessioni balneari”: il TAR Lecce investe la Corte di giustizia di un rinvio pregiudiziale <i>ex art. 267 TFUE</i> , 30 maggio 2022	163
CAPUANO V., Il rinvio pregiudiziale e la nozione di giurisdizione in cerca di nuovi confini: la sentenza <i>CityRail</i> , 29 maggio 2022	175
CORRERA A., “Dialogo tra corti” sul diritto all’assegno per il nucleo familiare dei cittadini di Paesi terzi: riflessioni a margine dell’ordinanza della Corte costituzionale n. 67/2022, 8 maggio 2022	185
D’AGNONE G., Sviluppo sostenibile: una condizionalità ambientale... <i>soft</i> ? Alcune brevi osservazioni sull’accordo commerciale negoziato tra l’Unione europea e la Nuova Zelanda, 9 settembre 2022	195
FAVI A., Il “nuovo” mandato dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali: un rafforzamento effettivo del suo ruolo?, 12 settembre 2022;	201
FERRI F., Nuova direttiva <i>Copyright</i> e filtraggio dei contenuti protetti: il gioco di sponda della Corte in <i>Polonia c. Parlamento e Consiglio</i> , 22 giugno 2022	211
GRECO G., Il calcio europeo di nuovo al vaglio della Corte di giustizia, 22 luglio 2022	223
GUALCO E., Are we halfway there or are we living on a prayer? – CJ <i>v Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) and the Court of Justice reluctance in acknowledging stereotype and stigma in sex discrimination cases</i> , 13 luglio 2022	235
LANOTTE M., L’approvazione del PNRR polacco da parte della Commissione: una scelta (non) condivisibile? Le tensioni nelle e tra le istituzioni europee, 2 settembre 2022	243
LIONELLO L., Gli esiti della Conferenza sul futuro dell’Europa e le prospettive di revisione dei Trattati, 29 maggio 2022	253
LONARDO L., Il ruolo della Banca centrale europea e l’applicazione del diritto nazionale: note a margine della sentenza T-913/16, <i>Fininvest e Berlusconi c. BCE</i> , 21 luglio 2022	265

INDICE	7
MIGLIORATI M., Articolo 20 TFUE e diritto di soggiorno derivato: un'analisi delle cause <i>XU</i> e <i>QP</i> , 10 giugno 2022	271
MINUCCI B., Enel: la Corte di giustizia conferma l'abuso di posizione dominante, 15 giugno 2022	281
MORGESE G., Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria, il gattopardismo degli Stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina, 30 giugno 2022	289
PREVIATELLO M., Il nuovo modello di accordo sullo <i>status</i> : le azioni esecutive di Frontex oltre i confini dell'Unione europea, 17 giugno 2022	301
RASPADORI F., La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini, 24 giugno 2022	313
SCIALOIA F., La nuova Bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?, 24 maggio 2022	327
CASTELLANA SOLDANO S., Da <i>Teckal</i> a <i>Iren</i> , problemi e soluzioni in materia di <i>in house providing</i> , 7 settembre 2022	337
TORRESAN R., Una seconda vita per il criterio di Copenaghen "perduto"? La c.d. capacità di assorbimento e l'identità dell'Unione europea davanti all'eventuale adesione dell'Ucraina, 11 maggio 2022	347
ZOBOLI L., Il Data Act: l'ultimo (fondamentale) tassello nella strategia europea per i dati, 18 luglio 2022	357
Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo (IFA) - Aggiornamenti sulla giurisprudenza (a cura di Erika Colombo e Francesco Luigi Gatta)	
Bollettino mensile n. 5 - maggio 2022	363
Bollettino mensile n. 6 - giugno 2022	371
Bollettino mensile nn. 7 e 8 - luglio e agosto 2022	381
Bollettino mensile n. 9 - settembre 2022	397

IL NUOVO MECCANISMO DI SOLIDARIETÀ VOLONTARIA,
IL GATTOPARDISMO DEGLI STATI MEMBRI E LA LEZIONE
NON APPRESA DELLA CRISI UCRAINA

Giuseppe Morgese*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il meccanismo della dichiarazione del 22 giugno 2022. – 3. Valutazioni critiche. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il 22 giugno 2022, 18 Stati membri dell'UE e 3 Stati associati dello spazio Schengen hanno adottato una dichiarazione contenente un nuovo meccanismo di solidarietà volontaria (*voluntary solidarity mechanism*) in materia migratoria. In tal modo, si è dato sèguito alla riunione del Consiglio giustizia e affari interni (GAI) del 10 giugno 2022, in cui i ministri degli interni avevano raggiunto l'intesa su un'identica bozza predisposta dalla presidenza semestrale francese dell'Unione europea. La dichiarazione fa parte delle iniziative assunte in base all'approccio "fase per fase" (o "graduale"), introdotto nel gennaio 2022 dalla presidenza francese e oggetto di sostegno da parte degli altri Stati membri per superare lo stallo del negoziato sulle proposte presentate dalla Commissione europea con il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 23 settembre 2020 (su cui v. M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2021; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS Policy Insights, n. 22, 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 379 ss.; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *rivista.eurojus.it*, 28 settembre 2020; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 September 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 September 2020).

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Bari Aldo Moro) – 30 giugno 2022.

Si ricorda brevemente che l'esigenza da più parti avvertita di prevedere una forma di solidarietà interstatale in materia nasce dalla circostanza per cui il vigente sistema di allocazione della competenza a esaminare le domande di protezione internazionale presentate negli Stati dell'UE – il c.d. “sistema Dublino” – attribuisce un rilievo preponderante al criterio c.d. del “Paese di primo ingresso” dei cittadini di Paesi terzi o apolidi richiedenti quella protezione. In applicazione di tale criterio, significativi sono da anni gli oneri in capo agli Stati di frontiera esterna posizionati lungo le principali rotte migratorie verso l'Europa (Italia, Grecia, Spagna, Malta, Cipro), Paesi di primo ingresso per via soprattutto degli sbarchi sulle loro coste a seguito delle operazioni di ricerca e soccorso (SAR) nel Mar Mediterraneo. Le richieste di maggiore condivisione degli oneri – compresa la modifica del sistema Dublino – si basano sull'art. 80 TFUE, secondo cui “[l]e politiche dell'Unione [in materia di asilo] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio” (v. tra i tanti M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle istituzioni dell'Unione?*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Napoli, 2020, p. 477; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, ove amplia bibliografia; e S. MORANO-FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223).

Non potendo qui sviluppare il discorso sul carattere vincolante o meno del suddetto principio nonché, più in generale, sulla stessa esistenza di un principio generale di solidarietà dell'UE (v. G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quaderno AISDUE*, serie speciale, Atti del Convegno “L'Unione europea dopo la pandemia”, Bologna 4-5 novembre 2021, Napoli, 2022, p. 57, nonché ID., *La solidarietà tra gli Stati membri*, cit.), ricordiamo che negli anni sono stati fatti tentativi per superare la rigidità del criterio del Paese di primo ingresso, nessuno dei quali si è rivelato risolutivo. Ci si riferisce alle due decisioni 2015/1523 e 2015/1601, che prevedevano per due anni la ricollocazione di un totale di 160.000 richiedenti da Italia e Grecia, aspramente contestate dagli Stati membri del c.d. “Gruppo di Visegrad” e oggi non più in vigore; al “meccanismo di ricollocazione di crisi” contenuto in una proposta di modifica

del regolamento Dublino III del 2015, poi accantonato; al “meccanismo correttivo di assegnazione” previsto dalla più ampia proposta di rifusione del sistema Dublino del 2016 (c.d. “Dublino IV”), poi ritirata; agli emendamenti a quest’ultima approvati dal Parlamento europeo nel 2017, che superavano radicalmente la regola del Paese di primo ingresso ma sul quale non si è avuta la convergenza dei governi nazionali; e alla c.d. “dichiarazione di Malta” del settembre 2019, che conteneva un meccanismo solidaristico di natura volontaria e temporanea, basato su disponibilità numeriche concordate in anticipo, la cui efficacia si è rivelata piuttosto modesta.

L’ultimo tentativo in ordine di tempo è rappresentato dalle due proposte di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione (proposta Gestione) e per le situazioni di crisi e di forza maggiore, presentate con il Nuovo Patto del 23 settembre 2020. Esse hanno *in parte qua* delineato un sistema, da tempo all’esame del Consiglio, secondo cui la solidarietà espressa dagli Stati membri sarebbe volontaria nelle situazioni ordinarie, per poi diventare sempre più vincolante in presenza di sbarchi ricorrenti dopo operazioni SAR, di pressione migratoria o, infine, di vera e propria crisi (*amplius* F. BUONOMENNA, *La solidarietà ed i suoi limiti nel nuovo Patto su migrazione e asilo*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 41; M. C. CARTA, *Il “nuovo” Patto europeo sulla migrazione e l’asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 9; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo*, *ivi*, p. 281; e G. MORGESE, *La “nuova” solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *federalismi.it*, n. 35, 2020, p. 16 ss.).

Nelle intenzioni della Commissione, la gradualità di queste misure avrebbe dovuto facilitare il raggiungimento di un’intesa tra i 27 Stati membri su una delle questioni politicamente più sensibili del Nuovo Patto: cosa che, però, non si è verificata, essendosi anzi riproposti i medesimi contrasti già sperimentati in occasione dei precedenti tentativi di modifica del sistema Dublino. La volontà di procedere sulla strada del composito meccanismo della proposta Gestione è stata, da ultimo, ribadita nel documento del Consiglio del 1° marzo 2022, in cui si rendeva operativo il predetto approccio “fase per fase” su cinque tematiche principali, da far per l’appunto avanzare gradualmente e assieme.

L’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa ha però indotto la presidenza francese – stretta tra la necessità di non aggravare le

tensioni in alcuni Stati membri, già messi a dura prova dall'accoglienza degli sfollati di guerra, e la volontà di fornire una risposta concreta alle difficoltà degli Stati di primo ingresso via mare – a proporre un meccanismo solidaristico temporaneo e volontario che possa fungere da “banco di prova” per la più impegnativa riforma pendente in Consiglio.

2. *Il meccanismo della dichiarazione del 22 giugno 2022*

Va anzitutto sottolineata l'importanza che la dichiarazione del 22 giugno 2022 attribuisce al carattere totalmente volontario del meccanismo. Ciò lo si evince non solo già dal suo *incipit*, ove risultano firmatari solo 18 dei 27 Stati dell'UE (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania e Spagna) più 3 Stati associati al sistema Schengen (Norvegia, Svizzera, Liechtenstein), ma anche dal fatto che si riconosce la possibilità a quei firmatari di sospendere temporaneamente la loro disponibilità se interessati da una situazione di pressione migratoria sproporzionata, nonché dalla circostanza per cui gli Stati contributori possono determinare quasi a loro piacimento natura ed entità dei contributi solidaristici.

Quanto agli Stati beneficiari, si tratta di quelli “most affected by migratory flows in the Mediterranean and mainly under pressure, including the Western Atlantic route”. Ciò significa che la dichiarazione del 22 giugno scorso non contempla un meccanismo solidaristico generale come quello della proposta Gestione, utile cioè a fornire contributi solidaristici (fossero anche solo volontari) a favore di qualunque Stato dell'UE e in qualunque situazione di necessità, ma ha il più limitato scopo di affrontare gli effetti degli sbarchi conseguenti alle operazioni SAR nel Mar Mediterraneo nonché altre situazioni che potrebbero verificarsi negli Stati di frontiera esterna marittima meridionale.

La libertà degli Stati che partecipano al meccanismo in esame, come si è accennato, si riflette nella natura e nell'entità dei loro contributi. La dichiarazione ricorda che si deve trattare, in generale, di assistenza basata sulle necessità che sia complementare al sostegno dell'Unione europea. Ciò posto, la solidarietà statale può consistere nell'offerta di posti di ricollocazione, oppure in contributi finanziari o progetti da attuare in Paesi terzi, o ancora in servizi, personale e strutture da mettere a disposizione degli Stati beneficiari.

La ricollocazione è considerato il metodo solidaristico preferibile. In linea col carattere volontario dell'intero meccanismo, è data facoltà agli Stati contributori di esprimere preferenze sulle persone da ricollocare sul proprio territorio (es. quanto alla loro nazionalità, a specifiche vulnerabilità, ecc.) e sui singoli Stati da beneficiare in tal modo. Ciò nonostante, la dichiarazione prevede dei criteri per assicurare una minima coerenza interna al meccanismo. Anzitutto, le ricollocazioni dovrebbero essere disposte principalmente a favore degli Stati interessati dagli sbarchi conseguenti ad operazioni SAR nel Mediterraneo, pur prendendo in considerazione anche la situazione di Cipro e le possibili evoluzioni di quella greca. Quanto alle persone da ricollocare, si dovrebbe dare precedenza a quelle bisognose di protezione internazionale e, tra queste, ai più vulnerabili. Per evitare poco edificanti contrattazioni a ogni nuovo sbarco – cosa che ha caratterizzato le ricollocazioni *ad hoc* degli ultimi anni – si afferma la necessità di stabilire un volume totale annuo di ricollocazioni nonché il fatto che ogni Stato contributore dovrebbe presentare i propri impegni di ricollocazione in maniera proporzionale alla popolazione e al PIL, sulla base di un metodo di calcolo indicato nella stessa dichiarazione. In proposito, alcune fonti (qui parlano di 8-9.000 posti messi a disposizione dai firmatari (di cui 3.500 ciascuno per Francia e Germania).

La dichiarazione permette agli Stati contributori anche di sottrarsi in via temporanea agli impegni presi in caso di pressione migratoria sproporzionata causati da movimenti secondari, così come, al contrario, di andare oltre quegli impegni. Su richiesta degli Stati interessati, le ricollocazioni dovrebbero essere sostenute (almeno in parte) dal bilancio dell'UE e godere dell'assistenza dell'Agenzia dell'UE per l'asilo.

Agli Stati che non intendono fornire posti di ricollocazione è permesso di partecipare, come detto, anche con contributi finanziari oppure con progetti in Paesi terzi. Pur applicandosi le regole prima esaminate sulla quantificazione degli impegni statali e sulla loro temporanea sospensione, il meccanismo prevede un contributo finanziario minimo indicativo per ogni Stato: se fissato a un livello sufficientemente elevato, dovrebbe evitare che la contribuzione finanziaria risulti più "appetibile" delle ricollocazioni nel caso in cui a queste ultime partecipi un numero ridotto di Stati, affermando così la precedenza della ricollocazione su altri contributi solidaristici. Altro elemento qualificante risiede nel ruolo della Commissione, che viene invitata a determinare gli Stati beneficiari cui destinare i contributi, fermo restando che – in un'ottica di semplificazione – questi saranno poi erogati bilateralmente tra gli Stati. Quanto ai progetti da attuare nei Paesi terzi, in-

vece, si prevede che debbono necessariamente avere un potenziale di impatto diretto sui flussi migratori alle frontiere esterne europee: probabilmente, si vuole così evitare che gli Stati contributori considerino assolti i loro impegni tramite iniziative del tutto slegate dalle finalità che si ripropone il meccanismo del 22 giugno scorso.

Gli Stati firmatari possono, ancora, contribuire mettendo a disposizione servizi, personale e strutture in ambiti quali l'accoglienza, la sorveglianza delle frontiere, il controllo, la detenzione e il rimpatrio, ma solo se ne emerga l'opportunità dall'analisi delle esigenze degli Stati di primo ingresso. In altri termini, questi ultimi contributi devono rivelarsi utili per gli Stati beneficiari, non potendo altrimenti sostituire altre forme di solidarietà. Dal punto di vista contabile, servizi, personale e strutture andranno "monetizzati" e conteggiati tra i contributi finanziari.

La dichiarazione assegna alla Commissione un ruolo pivotale nel coordinamento del meccanismo solidaristico e nel monitoraggio del rispetto degli impegni statali, in stretta connessione con gli Stati partecipanti e con il supporto delle agenzie europee. In specie, la Commissione dovrà stilare un inventario completo delle esigenze degli Stati di primo ingresso (tra cui quelle di finanziamento dei progetti nei Paesi terzi e, come detto, quelle da soddisfare tramite servizi, personale e strutture), valutare i trasferimenti finanziari a ciò deputati nonché monitorarne l'utilizzo. È anche prevista la creazione di una "piattaforma di solidarietà", con lo scopo di fornire un forum di discussione tra gli Stati partecipanti nonché, soprattutto, di coordinare le questioni operative dei trasferimenti e degli altri contributi solidaristici. Al momento in cui si scrive, non si hanno ulteriori dettagli sul suo funzionamento.

La predisposizione dell'inventario completo delle esigenze degli Stati di primo ingresso via mare svolge non solo un'opportuna funzione di analisi dei fabbisogni, ma anche quella di concorrere a stabilire il momento di avvio dell'erogazione dei contributi solidaristici. La dichiarazione, infatti, è applicabile dalla data della sua sottoscrizione ma l'effettiva contribuzione statale è vincolata a una doppia condizione: da un lato, il raggiungimento dell'intesa sui mandati di negoziazione o sugli approcci generali concernenti la proposta di regolamento *Screening* e la proposta di modifica del regolamento Eurodac e, dall'altro, appunto, il completamento dell'inventario in oggetto. Tuttavia, si prevede che le ricollocazioni potranno essere effettuate anche nei confronti di persone giunte nell'UE prima di quel momento, come anche essere impegnate successivamente.

La dichiarazione prevede un sistema di riesame. Per dar seguito all'affermazione per cui il meccanismo "may provide useful lessons for the

permanent mechanism to be introduced by the 'asylum and migration management' regulation proposed by the European Commission, and that the lessons learnt will be taken into account in the ongoing negotiations on that instrument", gli Stati firmatari si sono impegnati a fare il punto sull'attuazione degli impegni solidaristici prima della scadenza del meccanismo, un anno dopo la data di applicazione, anche in rapporto al suo impatto sui flussi migratori. Ciò al fine di decidere sulla proroga e/o estensione del meccanismo, tenendo conto dei progressi in merito all'adozione e attuazione delle due ricordate proposte *Screening* ed Eurodac, dell'evoluzione dei flussi primari e dell'effettiva prevenzione di quelli secondari. È anche prevista una revisione preliminare da compiersi dopo sei mesi dall'inizio delle operazioni di contribuzione solidaristica.

Infine, si segnala l'impegno dei firmatari a massimizzare la cooperazione per impedire i movimenti secondari aumentando il ritmo dei trasferimenti in base al regolamento Dublino III; a garantire che i beneficiari di protezione internazionale accedano alla mobilità legale intra-UE, anche esaminando le pertinenti disposizioni del Nuovo Patto; nonché a concludere in maniera celere la prima fase dei negoziati di quest'ultimo e continuare quelli sui suoi altri elementi.

3. *Valutazioni critiche*

È ora possibile svolgere alcune considerazioni sul meccanismo di solidarietà volontaria della dichiarazione del 22 giugno.

A nostro avviso, va salutato positivamente l'impegno della presidenza francese ad aggirare in parte, almeno temporaneamente, gli ormai plurinazionali contrasti tra Stati membri in materia. Si tratta, infatti, pur sempre di un passo sulla strada della valorizzazione di quella solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità che l'art. 80 TFUE considera principio e che però sinora ha rappresentato uno dei due anelli deboli della "catena di trasmissione" della politica migratoria europea. Se questa catena, infatti, si compone delle misure di esternalizzazione, di controllo alle frontiere esterne, di rimpatrio, di ingresso legale e, appunto, di solidarietà tra Stati, e visto che gli ultimi due sono ampiamente sottoutilizzati, ci pare degno di nota l'intento di legare l'avanzamento dei dossier *Screening* ed Eurodac alla previsione di un meccanismo solidaristico.

Gli elementi positivi però si fermano qui. Nonostante le roboanti parole di soddisfazione, colpisce in maniera negativa anzitutto il fatto che nella

dichiarazione non si dia alcun conto, neanche in termini sommari, del perché alcuni Stati membri non partecipino al meccanismo. Si tratta, oltre alla Svezia, degli Stati più interessati dal flusso degli sfollati provenienti dall'Ucraina e già in passato poco propensi a mostrare solidarietà (Polonia, Slovacchia e Ungheria); degli Stati il cui territorio è attualmente meta di coloro che fuggono dalla Federazione russa (Estonia, Lettonia), nonché di altri Stati con una politica migratoria restrittiva (Austria, Danimarca, Slovenia). Una giustificazione è possibile trovarla per gli Stati di maggiore accoglienza dei profughi ucraini: vero è che, come pure è sottolineato nella dichiarazione, quel flusso ha comportato “the establishment of unprecedented European solidarity”, ma è altrettanto vero che ciò nulla toglie al notevole impegno di quegli Stati nell'accoglienza. Per Svezia, Austria, Danimarca e Slovenia, invece, una giustificazione è più ardua da trovare: a leggere alcune stringate dichiarazioni (come quella del governo sloveno), trova conferma il sospetto che si tratti di pura e semplice volontà di non partecipare a una politica migratoria che dovrebbe essere genuinamente comune (la Danimarca, d'altronde, più che agevolata dall'applicazione differenziata di tale politica nei suoi confronti, come stabilito nei Trattati). Insomma, si ha l'impressione che quella solidaristica in materia migratoria sia diventata una questione da *coalition of the willing* o, detto altrimenti, da cooperazione rafforzata informale.

Va inoltre sottolineato che è il meccanismo in sé a essere mal concepito e a mettere in luce la divaricazione tra la volontà degli Stati di rafforzare il controllo delle frontiere esterne e quella di condividere gli oneri degli sbarchi. Se l'avvio della contribuzione solidaristica dipende dall'accordo negoziale sulle proposte *Screening* ed Eurodac, e se per queste ultime si procede spediti sulla strada degli obblighi vincolanti (seppur a maggioranza, in ragione di inevitabili malumori) mentre il nuovo meccanismo solidaristico è temporaneo e facoltativo, è fin troppo chiaro che quest'ultimo rappresenta poco più che una graziosa concessione, una specie di contentino, per superare l'opposizione degli Stati meridionali dell'UE alle nuove e stringenti norme sui controlli dei migranti alle frontiere esterne immaginate dal Nuovo Patto.

Si ha l'impressione, in definitiva, che il meccanismo della dichiarazione qui esaminata sia poco più che una riedizione di quello di Malta del settembre 2019, con le poche note positive che oggi gli Stati partecipanti sono di più rispetto a quelli di tre anni fa; che, a differenza del 2019, non si prevede solo la ricollocazione ma anche la contribuzione in termini finanziari o di capacità progettuali e tecnico-operative; che la ricollocazione non pare

limitata ai soli richiedenti protezione internazionale; e che è prevista una piattaforma operativa per evitare contributi superflui o comunque meno che ottimali. Per il resto, il carattere non vincolante e la partecipazione volontaria degli Stati accomunano in senso negativo le due dichiarazioni: anzi, in quella del 2022 spicca la mancanza di un termine massimo per effettuare le ricollocazioni (che invece a Malta era stata fissata a non più di quattro settimane dallo sbarco) e – cosa forse ancor più rilevante – la mancanza di ogni riferimento all’obbligo di soccorso della vita in mare e alla possibilità per gli Stati firmatari di offrire porti di sbarco sicuri alternativi rispetto a quelli degli Stati tradizionalmente di sbarco. Senza parlare, poi, degli aspetti procedurali (modalità, autorità competenti, definizione dello *status* degli individui ricollocati nel Paese di destinazione, ecc.), che nelle due decisioni di ricollocazione del 2015 hanno rappresentato un elemento critico ma pur sempre delineato e che invece nella dichiarazione del 22 giugno scorso mancano completamente.

Da qui discende, a nostro parere, il carattere del tutto fuorviante dell’affermazione per cui il meccanismo in esame “may provide useful lessons for the permanent mechanism to be introduced by the ‘asylum and migration management’ regulation proposed by the European Commission, and that the lessons learnt will be taken into account in the ongoing negotiations on that instrument”. Al massimo, l’esperienza potrebbe risultare utile per una parte soltanto del sistema delineato nella proposta Gestione, quella cioè relativa agli sbarchi dopo operazioni SAR. Il che, qualora ce ne fosse bisogno, dimostra ancora una volta che si tratta della questione più controversa del negoziato tra gli Stati sulla parte solidaristica di quella proposta, che ha sinora tenuto in scacco – come già era successo con il regolamento Dublino IV in relazione al pacchetto di modifiche del 2016 – l’intero negoziato sulle proposte del Nuovo Patto del settembre 2020.

4. *Conclusioni*

Come si è visto, dalla dichiarazione del 22 giugno 2022 emergono una serie di criticità non di poco conto, che stemperano la pur lodevole iniziativa della presidenza francese del Consiglio. Ciò, oltre che per quanto evidenziato, anche in considerazione del fatto che, paradossalmente, la possibilità di prorogare dopo un anno il meccanismo di solidarietà volontaria rischia di allontanare ancor più il raggiungimento di una intesa sulla proposta di regolamento Gestione: a pensar male si fa peccato, ma non ci pare

inverosimile che un certo numero di Stati possa ritenere più utile procedere sulla strada dei rinnovi annuali di questo meccanismo “annacquato” – ammesso che si riveli di una qualche utilità sistemica – piuttosto che attivarne uno stabile e vincolante. E quindi, ci sembra che la menzione della sua utilità ai fini delle negoziazioni sulla proposta Gestione non lasci molto spazio all’ottimismo.

In conclusione, a noi pare che l’affermazione secondo cui “the principle of solidarity is at the heart of the European project” sia, nella dichiarazione esaminata, poco più che vuota retorica e che invece il nuovo meccanismo sia un’ulteriore manifestazione del “gattopardismo” degli Stati membri dell’UE, che provano a cambiare tutto affinché nulla cambi. Detto altrimenti, spacciare come soluzione innovativa un meccanismo che, nelle sue linee generali, è simile a quello già presentato tre anni prima e che non ha brillato per efficacia, riporta alla mente la famosa definizione di “follia” data da Albert Einstein, che consiste nel fare sempre la stessa cosa aspettandosi risultati diversi. È possibile che questo nuovo meccanismo abbia maggiore successo rispetto ai precedenti, anche grazie alla possibilità di contribuire non esclusivamente con posti di ricollocazione, così come è possibile, elemento pure evidenziato, che la dichiarazione abbia il più limitato obiettivo di fornire una vittoria concreta agli Stati mediterranei da poter “rivendere” alla propria opinione pubblica, ponendo così fine – seppur per un periodo limitato di tempo – alle polemiche sulla mancata solidarietà europea. La sensazione complessiva è, però, che si tratti di una riedizione di strumenti già (mal) sperimentati.

Ecco perché forse sarebbe il caso di smettere di cercare una soluzione al problema delle mancate ricollocazioni obbligatorie – che sono pur sempre basate sulla logica del “confinamento”, esattamente come il sistema Dublino – e provare invece a immaginare un sistema fondato sulla libera circolazione dei richiedenti protezione internazionale. Un sistema, cioè, per certi versi simile a quello scaturito dall’attivazione della direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea nei confronti degli sfollati provenienti dall’Ucraina. Senza poter qui entrare nel merito (e rinviando a G. MORGESE, *L’attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall’Ucraina: Old but Gold?*, in questo Blog, 9 marzo 2022), ci si limita a ricordare che, in quell’occasione, si è deciso di non imporre alcuna limitazione dei movimenti dei beneficiari della protezione temporanea e che, in ragione degli elevatissimi numeri, si sono verificate (e si verificano tuttora) tensioni sociali proprio nella misura in cui quella libertà di circolazione non viene ampiamente sfruttata: cioè, proprio per via del fatto che

un'ampia parte di quegli sfollati ha deciso di rimanere in pochi Stati membri confinanti con l'Ucraina. Il problema, in altri termini, non ci pare la libertà di circolazione ma la sua negazione.

Si potrebbe obiettare che la situazione ucraina è diversa da quella dei profughi africani, siriani e afgani per ragioni di prossimità geografica (così anche R. BUENO LACY, H. VAN HOUTUM, *The proximity trap: how geography is misused in the differential treatment of Ukrainian refugees to hide for the underlying global apartheid in the European border regime*, ASILE Forum, 27 June 2022) e perché, al termine del conflitto scatenato dalla Federazione russa, la maggior parte degli sfollati dall'Ucraina farà presumibilmente ritorno nel proprio Paese. Quel che si può dire, invece, è che sicuramente diversi sono i numeri (essendo gli sfollati dal conflitto in Ucraina molti di più di tutti gli altri presenti nell'UE messi assieme) e che, *absit iniuria verbis*, pare diversa anche l'immediata percezione visiva degli sfollati dall'Ucraina rispetto ad africani, siriani e afgani. Ma soprattutto che, a fronte della volontà di assicurare la libertà di circolazione degli sfollati dall'Ucraina perché destinata a terminare in un tempo che ci si augura non molto lungo, la mancanza di analoga volontà per tutti gli altri profughi – cioè il mantenimento di un doppio standard *de facto* – implica l'accettazione dell'idea che una conclusione positiva non sia davvero ipotizzabile per altri conflitti regionali.

Detto altrimenti, se la piena libertà di movimento permetterebbe ai profughi di qualunque provenienza di “auto-ricollocarsi” in maniera naturale, superando le compartimentazioni tipiche dell'operare del sistema Dublino, l'opposizione a tale piena libertà non trova fondamento se non in un certo opportunismo elettorale nonché nella percezione della scarsa efficacia delle politiche di cooperazione allo sviluppo: in definitiva, dell'ineluttabilità della migrazione di massa verso l'Europa. A fronte di ciò, l'unica opzione – si ritiene – è quella di “difendersi” serrando i confini e praticando politiche di esternalizzazione e rimpatrio. Quando invece ci si potrebbe quanto meno sforzare di più per la risoluzione di quei conflitti e, ancor più in generale, per migliorare le condizioni di vita nelle regioni di provenienza dei migranti. Si tratta di azioni che richiedono un vero coordinamento a livello (almeno) europeo, una notevole quantità di risorse e, soprattutto, una grande pazienza per ottenere dei risultati (non immaginabili per i primi venti o trent'anni, a voler essere realisti), cose che tutti gli Stati dell'UE non sembrano però disposti a mettere in pratica.

