



FOCUS HUMAN RIGHTS
28 DICEMBRE 2020

La “nuova” solidarietà europea in
materia di asilo e immigrazione: molto
rumore per poco?

di Giuseppe Morgese
Ricercatore di Diritto dell’Unione europea
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

La “nuova” solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*

di Giuseppe Morgese

Ricercatore di Diritto dell’Unione europea
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Abstract [It]: L’articolo propone una disamina di alcuni profili problematici posti dal Nuovo Patto sulla migrazione e asilo del 23 settembre 2020, promosso dalla Commissione europea. Analizzando i caratteri giuridici della nuova prospettiva in materia di solidarietà e le misure previste, l’Autore procede ad una disamina dell’ambito oggettivo di applicazione della normativa proposta. Infine, in seguito ad una critica delle misure, verifica i possibili scenari futuri.

Abstract [En]: The article aims to underline some issues of the new Pact on Migration and Asylum proposed by the European Commission on September 23rd, 2020. The Author analyzes the juridical characteristics of the most recent perspective on solidarity and the rules provided. Furthermore, the Author highlights the objective field of application of the rules. Lastly, after a critic of the measures, the Author verifies possible future scenarios.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Dall’art. 80 TFUE al Patto del 23 settembre 2020. 3. Caratteri della “nuova” solidarietà. 4. Le misure previste. 5. Le diverse situazioni in cui sono applicate le misure solidaristiche: le situazioni ordinarie. 6. *Segue:* le situazioni derivanti da sbarchi ricorrenti in occasione di operazioni SAR. 7. *Segue:* le situazioni derivanti da pressione migratoria. 8. *Segue:* le situazioni di crisi. 9. *Segue:* la “via di fuga” per i casi di forza maggiore. 10. La solidarietà “comune ma differenziata” nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale. 11. Conclusioni.

1. Introduzione

Tra i numerosi aspetti di interesse del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del 23 settembre 2020¹ (“Patto”) spiccano forse più degli altri, per le aspettative alimentate dalla Commissione europea, i meccanismi di solidarietà interstatale in materia di asilo e immigrazione. Essi sono contenuti nella

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente studio è stato condotto nell’ambito del PRIN 2017 “International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: open legal issues”. Responsabile nazionale, prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR).

¹ COM (2020) 609 final, del 23 settembre 2020. V. i primi commenti di S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS Policy Insights, No 2020-22, www.ceps.eu; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. 1, 5 ottobre 2020, www.aisdue.eu; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l’immigrazione e l’asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020, www.eurojus.it; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi di antico”*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020, www.questionegiustizia.it; S. PEERS, *First analysis of the EU’s new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, eulawanalysis.blogspot.com; e 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 settembre 2020, migrationlawblog.eu.

proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione (“Gestione”)² e nella proposta di regolamento per le situazioni di crisi e di forza maggiore (“Crisi”)³.

Il “problema solidaristico” deriva, com’è noto, dall’esistenza nel diritto dell’Unione europea di un sistema di allocazione della competenza a esaminare le domande di protezione internazionale presentate da cittadini di Paesi terzi e apolidi, il c.d. “sistema Dublino”⁴, che è imperniata sulla c.d. “regola del Paese di primo ingresso” di quegli individui⁵. Simile regola, pensata in un periodo storico diverso da quello attuale, ha posto e pone tuttora significativi oneri in capo agli Stati membri di frontiera esterna che si trovano lungo le principali rotte migratorie verso l’Europa (Italia, Grecia, Spagna, Malta, di recente anche Cipro) e che, per tale motivo, sono interessati da flussi in entrata talvolta consistenti⁶.

Non stupisce, quindi, che questi ultimi chiedano da tempo maggiore condivisione degli oneri agli altri Stati membri e all’UE nel suo complesso, sostenendo la necessità di approvare regole più eque di ripartizione della competenza ad accogliere ed esaminare i richiedenti asilo giunti, attraverso le loro frontiere esterne, sull’intero territorio europeo.

2. Dall’art. 80 TFUE al Patto del 23 settembre 2020

Sotto il profilo giuridico, le richieste degli Stati che si ritengono penalizzati dall’operare della regola del Paese di primo ingresso si basano sull’art. 80 TFUE. Questa norma primaria afferma che “[l]e politiche dell’Unione [concernenti tra l’altro l’asilo] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà

² Rispettivamente COM (2020) 610 final, del 23 settembre 2020, e COM (2020) 613 final, del 23 settembre 2020.

³ Cfr. in particolare i primi lavori di F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 ottobre 2020, eumigrationlawblog.eu; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. 2, 23 ottobre 2020, www.aisdue.eu; e S. PENASA, *Il Nuovo Patto e l’idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Novembre 2020, www.adimblog.com.

⁴ Dal nome della Convenzione firmata nella capitale irlandese il 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee. Attualmente è in vigore il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 1, c.d. “Dublino III”, sul quale v. per tutti G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell’ordinamento italiano*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2013, p. 15, e F. MAIANI, *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?*, in V. CHETAİL – P. DE BRUYCKER – F. MAIANI (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, 2016, p. 473.

⁵ Il regolamento Dublino III, infatti, a parte situazioni concernenti minori non accompagnati e ricongiunzioni familiari oppure ricadenti nell’esercizio di particolari clausole, pone la competenza a esaminare un dato richiedente in capo allo Stato che abbia rilasciato un visto o permesso di soggiorno, oppure quello che non richieda simili documenti per l’ingresso sul proprio territorio, o ancora quello attraverso le cui frontiere esterne un richiedente sia entrato illegalmente, oppure quello nella cui zona internazionale di un aeroporto venga presentata la domanda; in assenza di tutto ciò, è infine competente lo Stato di presentazione della domanda.

⁶ In generale v. G. CAGGIANO, *L’insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di “Paese di primo ingresso” per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Gli Stranieri*, n. 2/2011, p. 45.

e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”⁷.

Va detto che tale previsione, pur qualificando come “principio” quello di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità – e quindi attribuendogli un alto valore programmatico – non contiene un'autonoma base giuridica per l'adozione di atti derivati⁸ né pone precisi obblighi in capo alle Istituzioni UE e agli Stati membri. Sia le une che gli altri, infatti, godono in base alla disposizione di un margine di manovra talmente ampio nel decidere l'an, il *quantum* e il *quomodo* delle misure solidaristiche, da non poter essere ritenuti destinatari di particolari obblighi positivi. La qual cosa, di conseguenza, impedisce agli Stati che si ritengono penalizzati di rilevare davanti ai giudici dell'Unione specifiche “violazioni solidaristiche” derivanti da azioni od omissioni di Istituzioni e altri Stati membri, così come di far valere con successo l'illegittimità del regolamento Dublino *in parte qua*⁹.

Ciò discende, a nostro avviso, dalla più ampia considerazione per cui la solidarietà, intesa nel senso tradizionale di mutuo supporto ai soggetti in difficoltà, non ha raggiunto, allo stadio attuale del diritto UE, una “maturità” tale da permetterle di operare in senso generale e non invece limitato agli ambiti in cui essa viene in rilievo nonché alle diverse condizioni previste. Sintetizzando quanto già detto altrove¹⁰, ciò dipende da vari fattori: la mancanza di una definizione compiuta della solidarietà nei Trattati e negli

⁷ V. tra gli altri H. GRAY, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013, p. 175; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365; M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 287; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in ID. (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 127; S. MORANO-FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223; e G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, ove più ampia bibliografia.

⁸ Non è un caso, quindi, che l'art. 80 TFUE non sia stato sinora utilizzato neanche congiuntamente per adottare atti vincolanti, né ciò è previsto nella proposta Gestione del 23 settembre 2020.

⁹ Sebbene la seconda frase dell'art. 80 TFUE sembri imporre alle Istituzioni UE di agire in senso solidaristico “ogniqualevolta necessario”, la decisione sulla necessità spetta proprio alle Istituzioni, risolvendosi in ultima analisi in una mera facoltà di agire. Non pare quindi possibile attribuire all'art. 80 TFUE, in sé considerato, un'efficacia tale da comportare l'invalidità di atti dell'UE a esso contrari (come, appunto, il regolamento Dublino III), né la censura delle Istituzioni in caso di omissione di atti improntati al principio suddetto, né infine obblighi a carico degli Stati membri (precludendo così l'avvio di procedure di infrazione a loro carico) a meno che non derivino da atti vincolanti, come riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257). Per una più approfondita disamina v. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri*, cit., p. 87 ss., nonché ID., *The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing But The Law!*, in G. C. BRUNO – F. M. PALOMBINO – A. DI STEFANO (eds.), *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, 2019, p. 381, www.iriss.cnr.it.

¹⁰ Cfr. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri*, cit., p. 44 ss., e più di recente ID., *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale “L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive”, 9 giugno 2020, www.eurojus.it, p. 77, spec. p. 86 ss.

atti derivati; l'impossibilità di ricondurla al nucleo dei valori in senso stretto dell'art. 2, prima frase, TUE¹¹; la difficoltà di ricavare dai "principi" di solidarietà degli artt. 21 TUE e 80 TFUE elementi ulteriori rispetto a quelli, invero limitati, che emergono dal loro contenuto¹²; il fatto che i giudici sovranazionali abbiano sinora tratto conseguenze differenti dall'operare della solidarietà a seconda del settore considerato, intendendola talvolta come divieto di pregiudicare altri Stati in conseguenza del rispetto del dovere di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE¹³, talaltra come mutuo soccorso e assistenza nei confronti degli appartenenti a un gruppo che si trovano in difficoltà¹⁴; l'ulteriore considerazione per cui vi sono settori in cui il vincolo solidaristico comporta diritti e obblighi sufficientemente chiari e altri ove esso è soggetto a condizioni e/o provvedimenti discrezionali¹⁵.

¹¹ Circostanza ritenuta "sorprendente" dall'Avvocato generale Bot nelle conclusioni del 26 luglio 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618, punto 19.

¹² Il margine di manovra di cui godono le Istituzioni sia nella complessiva azione esterna dell'art. 21 TUE (cui si aggiunge, nel settore PESCE, quello degli Stati) sia in base alla seconda frase dell'art. 80 TFUE, nonché l'analoga discrezionalità degli Stati in mancanza di specifici atti UE improntati a quest'ultima norma, rappresentano un ostacolo quasi insormontabile all'individuazione di obblighi di mutuo soccorso in situazioni di difficoltà.

¹³ V. ad es. la sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68, punto 16/17: la solidarietà si colloca "alla base (...) del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato". Nella sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13, avendo l'Italia violato le norme sulla sovrapproduzione di prodotti lattiero-caseari "in considerazione dei propri interessi nazionali, [e avendo così rotto] unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità" (punto 24), la Corte ha affermato che "[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario" (punto 25). Ma vedi anche, nel settore dell'asilo, la citata sentenza *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, punto 80, in cui il carattere obbligatorio del principio solidaristico dell'art. 80 TFUE viene legato alla violazione degli obblighi contenuti nelle due decisioni 2015/1523 e 2015/1601 (*infra*), a loro volta adottate sulla base giuridica emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE. Cfr. infine la sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567, punto 69, per la quale il "principio generale [*sic*] di solidarietà tra gli Stati membri (...) è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE".

¹⁴ La Corte di giustizia in alcune pronunzie degli anni '80 del secolo scorso ha riconosciuto l'esistenza di un principio non scritto di mutuo soccorso tra imprese durante le crisi dei settori produttivi: v. le sentenze del 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia*, ECLI:EU:C:1980:81, punto 59; del 14 dicembre 1983, causa 263/82, *Klöckner-Werke*, ECLI:EU:C:1983:373, punto 17; del 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania*, ECLI:EU:C:1986:22, punto 17; del 29 settembre 1987, cause riunite 351 e 360/85, *Fabrique de fer de Charleroi*, ECLI:EU:C:1987:392, spec. punto 21; e del 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1988:420, punto 29.

¹⁵ Un esempio di quest'ultimo tipo è quello ben noto della politica economica e monetaria, come ribadito nelle sentenze della Corte di giustizia del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756 (la compatibilità del Trattato MES con le norme dell'UEM è stata assicurata confermando la rigida condizionalità cui è sottoposta la solidarietà economica agli Stati che si trovano in difficoltà); del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, (il programma OMT della Banca centrale europea è stato riconosciuto compatibile con il diritto UE in quanto sufficientemente circondato da garanzie dirette ad acquistare solo titoli di Stati già soggetti alla "solidarietà condizionata" di programmi di aiuto o precauzionali, come il MES, e a non aggirare il divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE); e dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, in cui il programma PSPP sull'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari è stato ritenuto conforme al diritto UE in quanto non eccedente il mandato della Banca centrale europea e non lesivo del ricordato divieto dell'art. 123 TFUE anche in ragione dei limiti previsti. In argomento recentemente v. G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 444, www.rivistaidu.net.

Tutt'al più, ci sembra possibile individuare nell'ordinamento dell'UE tre diverse declinazioni della solidarietà: la prima di carattere “responsabilizzante”, che attraversa tutto l'ordinamento e si pone alla base del mutuo rispetto da parte di Istituzioni e Stati membri del complesso di diritti e obblighi discendenti dall'appartenenza all'UE¹⁶; la seconda, “riequilibratoria”, che ha a che fare con la mutua azione orientata, appunto, a riequilibrare le diverse condizioni di partenza e/o attenuare le difficoltà che sorgono dall'applicazione del diritto UE¹⁷; e la terza, “emergenziale”, che ha riguardo alla mutua assistenza in situazioni di elevata difficoltà contingente o di vera e propria crisi¹⁸.

Ciò posto, si ricorda che le richieste dirette a ottenere una più equa ripartizione dei cittadini di Paesi terzi (e apolidi) giunti negli Stati di frontiera esterna, spesso a seguito di operazioni di salvataggio in mare, hanno trovato negli ultimi anni diversi riscontri, nessuno dei quali si è però dimostrato risolutivo del problema¹⁹.

Nel 2015, in piena crisi migratoria sulla rotta turco-greco-balcanica, sono state approvate le due decisioni 2015/1523 e 2015/1601 con cui si è disposta, per due anni, la ricollocazione di emergenza rispettivamente di 40.000 e 120.000 richiedenti protezione internazionale da Italia e Grecia verso altri Stati, in deroga al sistema Dublino²⁰. I due atti, simili ma non identici tra loro soprattutto per la diversa intensità degli obblighi solidaristici a carico degli Stati²¹, sono stati attuati solo parzialmente e in maniera poco fluida sia

¹⁶ Tra i molteplici esempi può essere ricordato quello del mercato comune, terreno privilegiato di attuazione di quella *solidarité de fait* all'origine del processo di integrazione e ove alcuni sviluppi hanno rafforzato l'impronta solidaristica a vantaggio delle persone fisiche e giuridiche ivi operanti.

¹⁷ Rientrano in questa declinazione, ad es., l'estensione delle prestazioni non contributive ai cittadini degli altri Stati UE; la sottrazione dei servizi di interesse economico generale all'operare delle normali regole di mercato; l'utilizzazione di risorse comuni nel quadro della politica di coesione territoriale; e l'art. 80 TFUE.

¹⁸ Es. la clausole di mutua difesa dell'art. 42, par. 7, TUE; la clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE; alcune norme dell'UEM, seppur soggette alla discrezionalità di Istituzioni e Stati e anche a condizioni talvolta rigorose; le misure emergenziali dell'art. 78, par. 3, TFUE in connessione con l'art. 80 TFUE; e quelle in caso di emergenza naturale o provocata dall'uomo come, ad es., il meccanismo di protezione civile dell'art. 196 TFUE.

¹⁹ In tal senso, da ultimo, G. MORGESE, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 97, ove ulteriori riferimenti. V. anche M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. MITSILEGAS – V. MORENO-LAX – N. VAVOULA (eds.), *Securitisating Asylum Flows. Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Leiden, 2020, p. 196.

²⁰ Decisioni 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 239 del 15 settembre 2015, p. 146; e 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, *ivi* L 248 del 24 settembre 2015, p. 80. Oltre agli autori citati in precedenza, v. M. BORRACCETTI, “To quota” or “not to quota”? *The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015, www.eurojus.it; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2015, p. 1; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE online - Osservatorio europeo*, 30 settembre 2015, www.dirittounioneuropea.eu; e C. FAVILLI, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, p. 279, p. 290.

²¹ Nella decisione 1523, la ripartizione delle quote di richiedenti da ricollocare per ciascuno Stato era legata al “tradizionale” schema delle volontarie disponibilità degli Stati, mentre la decisione 1601 calcolava detta quota in modo automatico e vincolante per tutti.

per le caratteristiche intrinseche del meccanismo previsto²² sia per l'ostinata opposizione di alcuni Paesi del c.d. "gruppo di Visegrad" (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia), che variamente hanno votato contro l'adozione della decisione 1601, ne hanno contestato seppur infruttuosamente la validità²³ e hanno ricollocato poche unità di richiedenti²⁴.

Nel 2016, la Commissione ha presentato un pacchetto di riforma del sistema europeo comune di asilo, tra cui spiccava una proposta di modifica del regolamento Dublino III (proposta "Dublino IV")²⁵. Essa non è stata approvata dalle Istituzioni UE – al pari degli altri atti del pacchetto del 2016 – essenzialmente a causa dell'impossibilità di giungere, in seno al Consiglio UE, a una posizione condivisa sia sul meccanismo correttivo di assegnazione proposto dalla Commissione²⁶ sia sugli emendamenti approvati

²² Per un verso, erano ammessi alla ricollocazione solo i richiedenti appartenenti a nazionalità per le quali la percentuale di decisioni di riconoscimento, in base a dati medi trimestrali Eurostat aggiornati, fosse pari o superiore al 75% delle decisioni adottate negli Stati membri: ciò ha comportato un tasso di ricollocazioni superiore al 96% dei richiedenti ammissibili che però, in numeri assoluti, si è tradotto in soli 33.846 richiedenti ricollocati rispetto ai 160.000 posti a disposizione. Per altro verso, il meccanismo prevedeva che, ogni tre mesi, si chiedesse agli Stati di ricollocazione di individuare la loro capacità di accoglienza al fine di attivare la procedura di identificazione da parte dei Paesi beneficiari: ciò, tuttavia, si scontrava con la discrezionalità in fase di ammissione da parte degli stessi Stati di ricollocazione, per ragioni di sicurezza nazionale e ordine pubblico, rendendo il tutto molto lento e complesso.

²³ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631. V. *inter alia* M. MESSINA, *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 603, www.rivistaoidu.net; A. RIZZO, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 397; B. DE WITTE – E.(L.) TSOURDI, *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1457.

²⁴ La Polonia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca, violando in tal modo i loro obblighi, sono state ritenute inadempienti nell'ambito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione e sfociata nella citata sentenza *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*: v. i commenti reperibili online di E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *Eurojus*, n. 2/2020, www.eurojus.it; N. KIRST, *Protecting the Formal Rule of Law in the EU's Asylum Policy: The CJEU's Judgment on the Asylum Relocation Mechanism*, in *EU Law Analysis*, 20 giugno 2020, eulawanalysis.blogspot.com; S. PROGIN-THEUERKAUF – V. ZUFFEREY, *Aucune justification du refus de participer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs d'une protection internationale*, in *European Papers*, European Forum, 20 maggio 2020, www.europeanpapers.eu; e M. SAVINO, *On failed relocation and would-be Leviathans: Towards the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiM Blog*, luglio 2020, www.adimblog.com.

²⁵ COM(2016) 270 final, del 4 maggio 2016, sul quale v. i commenti di P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus*, 7 settembre 2016, www.eurojus.it; M. DI FILIPPO, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in *SIDiBLog*, 12 maggio 2016, www.sidiblog.org; F. MAIANI, *The reform of the Dublin system and the dystopia of «sharing people»*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, pp. 622; G. MORGESE, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in E. TRIGGIANI – F. CHERUBINI – E. NALIN – I. INGRAVALLO – R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 471; P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento «Dublino III»*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, pp. 267; T. M. MOSCHETTA, *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino*, in *federalismi.it*, n. 5/2018. Si accenna anche a una proposta dell'anno precedente, con cui la Commissione intendeva aggiungere al regolamento Dublino III un meccanismo di "ricollocazione di crisi", simile a quello delle decisioni n. 1523 e 1601 ma a carattere permanente: v. la proposta COM(2015) 450 final, del 9 settembre 2015, poi accantonata in attesa dell'esito del negoziato sulla proposta Dublino IV.

²⁶ Il meccanismo avrebbe dovuto operare qualora uno Stato si fosse trovato ad affrontare un numero sproporzionato di domande per il cui esame risultasse competente, in specie confrontando in tempo reale il numero delle domande presentate in quello Stato con la propria "quota di riferimento" (calcolata in base alla popolazione per il 50% e al PIL totale per il restante 50%) e attivandosi automaticamente in caso di domande superiori al 150% di quella quota. Da quel

nel novembre 2017 dal Parlamento europeo²⁷. La proposta Dublino IV è stata infine ritirata in occasione della presentazione della proposta Gestione del 2020.

Negli ultimi anni, a causa dello stallo negoziale in Consiglio, gli Stati più attenti al problema solidaristico hanno preferito procedere lungo la strada delle ricollocazioni *ad hoc*, in specie dopo gli sbarchi in Italia dei migranti salvati in operazioni di ricerca e soccorso (SAR) nel Mediterraneo centrale. Questa soluzione transitoria, coordinata dalla Commissione, ha assunto un certo carattere di regolarità dall’inizio della c.d. “politica dei porti chiusi” adottata dal governo italiano nell’estate del 2018²⁸ e viene utilizzata ancor oggi. D’altro canto, il tentativo di avviare un meccanismo solidaristico di natura volontaria e temporanea, ma basato su disponibilità numeriche concordate in anticipo (c.d. bozza o pre-accordo di Malta del settembre 2019)²⁹ non ha incontrato il favore di buona parte degli Stati membri ed è stato almeno formalmente accantonato, anche in ragione della pandemia da coronavirus che ha comportato la sospensione delle ricollocazioni da marzo a maggio 2020.

3. Caratteri della “nuova” solidarietà

Quello descritto nel paragrafo precedente è il quadro in cui si inseriscono le disposizioni solidaristiche previste nel Patto del 23 settembre 2020 e articolate nelle due proposte Gestione e Crisi.

momento, tutte le nuove domande sarebbero state assegnate in maniera proporzionale ad altri Stati sotto la soglia del 100% della loro quota di riferimento, finché non fosse cessata la situazione di crisi, prevedendo a carico degli Stati “recalcitranti” una penalità di 250.000 euro per ogni richiedente non ricollocato. Si noti che la proposta del 2016 introduceva anche due nuovi obblighi preliminari a carico degli Stati di primo ingresso: il primo consisteva nel verificare che i richiedenti non provenissero da Paesi di primo asilo o da Paesi terzi sicuri (in tal caso, le domande avrebbero dovuto essere dichiarate inammissibili e i richiedenti rinviiati in questi Paesi); il secondo riguardava l’esame inderogabile con procedura accelerata di tutti i richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri, oppure che rappresentassero una minaccia per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico, o ancora che in passato fossero stati rimpatriati in modo forzato per ragioni gravi di sicurezza oppure ordine pubblico.

²⁷ Questi hanno sostanzialmente riscritto la proposta della Commissione, proponendo di superare la regola dello Stato di primo ingresso in modo che i richiedenti asilo ovunque giunti, se privi di “reali legami” con un particolare Stato, fossero ricollocati a loro scelta in uno tra i quattro Stati membri che in quel momento esaminavano meno domande di protezione internazionale, in base a un metodo di ripartizione fissato in anticipo e automatizzato. A presidio del regolare funzionamento del sistema, le modifiche del Parlamento europeo prevedevano una duplice penalità: a carico degli Stati di ingresso, consistente nella sospensione del meccanismo in caso di rifiuto sistematico di rispettare l’obbligo di registrazione dei richiedenti; e a carico degli Stati di assegnazione, i quali si sarebbero visti decurtare i fondi strutturali nonché impedire l’uso di quelli per il rimpatrio. Cfr. F. MAIANI – C. HRUSCHKA, *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 dicembre 2017, eumigrationlawblog.eu; M. DI FILIPPO, *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, pp. 41; e D. VITIELLO, *The Dublin System and Beyond: Which Way Out of the Stalemate?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 463.

²⁸ Vedi tra gli altri M. CARTA, *Il criterio dello Stato di primo ingresso, secondo il regolamento Dublino III, in occasione degli interventi Search and Rescue (SAR)*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 3/2018; E. PAPASTAVRIDIS, *Recent “Non-Entrée” Policies in the Central Mediterranean and Their Legality: A New Form of “Refoulement”?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 493; e S. CARRERA – R. CORTINOVIS, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean: Sailing Away from Responsibility?*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 10/2019, www.ceps.eu.

²⁹ Sul quale si rinvia a G. MORGESE, *Dublin System, «Crooge-Like» Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2019, p. 86, p. 93.

Nel Patto si riconosce, in linea di principio, che tutti gli Stati debbano contribuire alla solidarietà per far sì che nessuno di essi si accolli, come oggi, responsabilità sproporzionate³⁰. Tuttavia, alcuni Stati membri non sarebbero automaticamente vincolati alla proposta Gestione, qualora venisse approvata (in questi o altri termini) dalle Istituzioni legislative. Per un verso, Irlanda e Danimarca³¹ godono di una posizione differenziata rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in virtù dei Protocolli n. 21 e n. 22 allegati a Trattati UE e, pertanto, la loro partecipazione al futuro regolamento potrebbe avvenire solo previa apposita notifica³². Per altro verso, al sistema Dublino partecipano anche alcuni Stati “associati” all’UE (quali Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), per la cui adesione al nuovo strumento sarebbe egualmente richiesta una notifica. Ma poiché la Parte IV dedicata alla solidarietà rappresenta una novità rispetto agli strumenti precedenti, questa opererebbe – in base ai diversi Protocolli e accordi di associazione – nei confronti della sola Irlanda e solo previa notifica di accettazione del futuro regolamento da parte di quest’ultimo Stato; per gli altri Stati, invece, sarebbe necessaria la stipulazione di appositi accordi internazionali.

Nella proposta Gestione trova conferma un approccio al tema della solidarietà nei settori dell’asilo e della migrazione che pone prevalente attenzione alle esigenze degli Stati, lasciando invece sullo sfondo quelle dei richiedenti asilo. Ciò appare coerente con l’impianto dell’intero Patto e degli atti collegati, i quali, in linea con la tendenza ormai prevalente in Europa, affrontano il fenomeno migratorio non in quanto tale – in un’ottica, cioè, che metta sullo stesso piano concettuale i migranti quali titolari di diritti anche fondamentali – bensì al più limitato fine di stemperare le tensioni tra Stati.

Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione ha privilegiato un approccio “a cerchi concentrici”, ove i meccanismi solidaristici rappresentano la terza “linea di difesa”³³ a partire dall’esterno. In altri termini, questi meccanismi troverebbero applicazione solo dopo che si fossero rivelati insufficienti il contenimento dei flussi derivanti dalla cooperazione coi Paesi terzi³⁴ (ivi compresa l’attuazione dei prefigurati nuovi percorsi legali di ingresso nell’UE)³⁵ e i filtri preliminari – quantitativamente significativi

³⁰ COM (2020) 609, p. 2.

³¹ Come anche il Regno Unito, durante il periodo di transizione determinato dall’Accordo di recesso del 17 ottobre 2019, entrato in vigore il 1° febbraio 2020.

³² Tale notifica opererebbe, per l’Irlanda, ai sensi dell’art. 3 del Protocollo n. 21 (clausola *opt-in*); per la Danimarca, invece, alla luce dell’art. 3 dell’Accordo stipulato da questo Stato con l’allora Comunità europea nel 2006 (in *GUUE* L 66 dell’8 marzo 2006, p. 38), che ha determinato l’applicazione del sistema Dublino per quel Paese.

³³ O il “terzo piano” di una casa, secondo la suggestione del Vice Presidente della Commissione Schinas nel suo discorso di presentazione del Patto: v. *SPEECH/20/1736*, del 23 settembre 2020.

³⁴ Come si evince dal Patto (COM (2020) 609, p. 18 ss. Cfr. P. GARCÍA ANDRADE, *EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 8 dicembre 2020, eumigrationlawblog.eu; ed E. GUILD, *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, *ivi*, 27 novembre 2020.

³⁵ Su cui v. L. LEBOEUF, *Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 dicembre 2020, eumigrationlawblog.eu.

in funzione deflattiva – consistenti nello *screening* pre-ingresso, nella procedura accelerata in frontiera (con possibile rimpatrio all’esito di quest’ultima) e nell’operare di alcuni criteri “ex-Dublino” per individuare lo Stato membro competente³⁶.

Ciò permette di svolgere una considerazione di fondo, i cui riflessi pratici sono significativi. La scelta della Commissione di confermare nella proposta Gestione i criteri del vigente sistema Dublino, aggiungendone peraltro degli altri, configura ancor oggi i meccanismi di solidarietà come eccezioni alle regole generali. In altri termini, nel disegnare la “nuova” solidarietà, la Commissione non solo non ha tenuto quasi in nessuno conto la posizione del Parlamento europeo nel novembre 2017 sulla proposta Dublino IV – che invece chiedeva, come detto, di abolire il criterio dello Stato di primo ingresso e di predisporre la ricollocazione obbligatoria e permanente di tutti i richiedenti ovunque giunti sul territorio dell’Unione – ma contraddice anche la volontà espressa nel Patto di offrire un “nuovo inizio”³⁷. Le ragioni vanno probabilmente ricercate nella necessità di trovare un compromesso accettabile da tutti gli Stati in ragione dello stallo sulla riforma proposta nel 2016³⁸. Ciò però non toglie che la proposta Gestione, nelle sue linee essenziali, si ponga sulla medesima falsariga di quella del 2016, continuando cioè a concepire la solidarietà come sostanzialmente emergenziale, la qual cosa rende concreta la possibilità che il Parlamento europeo – qualora decida di confermare il proprio orientamento – proponga modificazioni sostanziali della proposta in esame, producendo già così uno stallo nella procedura interistituzionale. Vi è inoltre il rischio che, anche qualora sia approvata nei termini attuali, la notevole flessibilità del nuovo sistema solidaristico e le “vie di fuga” ivi prefigurate incentivino i traccheggiamenti o veri e propri “rifiuti di solidarietà” già sperimentati con le due decisioni temporanee del 2015 e con le ricollocazioni *ad hoc* degli ultimi anni.

³⁶ Su questi aspetti v. G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of ‘anomalous zones’ for migration management*, in *ASILE Forum Contributions on the new EU Pact on Migration and Asylum*, 27 novembre 2020, www.asileproject.eu; L. JAKULEVIČIENĖ, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 ottobre 2020, eumigrationlawblog.eu; L. MARIN, *The 2020 proposals for pre-entry screening and amended border procedures: a system of revolving doors to enter (and leave) Europe?*, ADiM Blog, Analyses & Opinions, November 2020, www.adimblog.com; M. STEFAN – R. CORTINOVIS, *Setting the right priorities: is the new Pact on Migration and Asylum addressing the issue of pushbacks at EU external borders?*, in *ASILE Forum Contributions on the new EU Pact on Migration and Asylum*, 25 novembre 2020, www.asileproject.eu; e J. VEDSTED-HANSEN, *Admissibility, border procedures and safe country notions*, in *ASILE Forum Contributions on the new EU Pact on Migration and Asylum*, 18 novembre 2020, www.asileproject.eu.

³⁷ Sottolinea l’incongruità anche F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker?*, cit. Sulla conferma dei criteri “ex-Dublino” nella proposta Gestione v. *amplius* T. M. MOSCHETTA, *L’impasse Dublino: l’incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. 6, 26 novembre 2020, www.aisdue.eu.

³⁸ Si veda, ad es., quanto affermato nel Patto, COM (2020) 609, p. 32: “[l]a Commissione ritiene che il risultato sia un equilibrio tra interessi e necessità che merita il sostegno di tutti”. V. anche il citato discorso del Vice Presidente Schinas: “[t]his is a concept that seeks to balance out competing interests” (SPEECH/20/1736).

Va salutato positivamente il fatto che le due proposte Gestione e Crisi si riferiscano espressamente, sin dal titolo delle rispettive parti IV e II, ai “meccanismi di solidarietà”, così abbandonando la terminologia neutra e un po’ ipocrita delle due decisioni del 2015 (“misure temporanee”) e della proposta Dublino IV del 2016 (“meccanismo correttivo di assegnazione”). Tuttavia, a conferma di quanto si diceva prima sul carattere potremmo dire “multiforme” della solidarietà nell’ordinamento dell’UE, vanno fatte ulteriori precisazioni sulla filosofia che anima le “nuove” misure in materia di asilo e immigrazione.

La prima consiste nel rilevare come, a fronte delle tre declinazioni della solidarietà di cui si trattava nel paragrafo precedente, quella “emergenziale” – che si esprime essenzialmente nel mutuo soccorso tra Stati membri in situazioni diverse da quelle ordinarie – sia solo una di quelle accolte nella proposta Gestione. In proposito è molto chiaro l’art. 5, intitolato al “principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità”, quando afferma che gli Stati membri, nell’attuare i loro obblighi, debbono osservare il principio dell’art. 80 TFUE ma anche tenere conto dell’interesse comune all’efficace funzionamento delle politiche UE in materia di asilo e migrazione. In altri termini, la nozione di solidarietà dell’art. 5 si articola sì nella dimensione “emergenziale” ma anche in quella “responsabilizzante”, consistente nell’obbligo di rispettare diritti e obblighi comuni nell’ottica dell’efficace funzionamento del sistema. Costituiscono quindi misure di solidarietà, intesa nel senso ampio accolto dalla norma in questione, non solo il sostegno agli Stati membri nella forma dei contributi degli artt. 45 ss. (art. 5, par. 1, lett. d) ma anche quelle dirette a predisporre e mantenere efficaci sistemi nazionali di asilo e migrazione (lett. a), quelle necessarie e proporzionate per ridurre e prevenire gli ingressi irregolari (lett. b), l’applicazione corretta e spedita delle regole per la determinazione dello Stato competente (lett. c) nonché le misure ragionevoli e proporzionate per prevenire e contrastare i movimenti non autorizzati (lett. e).

La seconda precisazione riguarda il fatto che, all’espressa previsione di “meccanismi di solidarietà”, non corrisponde l’altrettanto carattere sempre obbligatorio delle misure previste. La solidarietà, infatti, è più o meno vincolante a seconda che ci si trovi in situazioni ordinarie, di sbarchi ricorrenti a sèguito di operazioni SAR, di pressione migratoria o, infine, di vera e propria crisi. Ciò si riflette nella definizione di “Stato membro di contribuzione” di cui all’art. 2, lett. s), proposta Gestione, che infatti è quello che può contribuire o, in alternativa, è obbligato a contribuire alle misure di solidarietà. Inoltre, la Commissione gode di rilevante discrezionalità nel decidere dell’esistenza di situazioni che richiedono un intervento solidaristico, mentre gli Stati mantengono altrettanta flessibilità nella scelta della tipologia di contributi di cui all’art. 45; flessibilità che però, come vedremo, diminuisce gradualmente passando dalle situazioni ordinarie a quelle di crisi.

4. Le misure previste

Le principali misure individuate dal Patto e dalle due proposte in esame sono le ricollocazioni e i rimpatri sponsorizzati.

L'art. 2, lett. u), della proposta Gestione definisce la *ricollocazione (relocation)* come il trasferimento di un cittadino di Paese terzo o di un apolide dal territorio dello Stato membro beneficiario a quello dello Stato membro di contribuzione³⁹. Il combinato disposto degli artt. 45 e 57, par. 1, amplia il novero degli individui tradizionalmente destinatari delle misure di *relocation*, che nelle due decisioni del 2015 erano solo determinati richiedenti asilo giunti in Italia e Grecia⁴⁰, mentre nella proposta Dublino IV tutti i richiedenti senza distinzione.

Ora, invece, a seconda della situazione specifica, possono essere ricollocate cinque categorie di individui: i richiedenti protezione internazionale non soggetti alla procedura di frontiera (art. 45, par. 1, lett. a); i beneficiari di protezione internazionale a cui quest'ultima sia stata riconosciuta da meno di tre anni (par. 1, lett. c); i richiedenti soggetti alla procedura di frontiera (par. 2, lett. a); i cittadini di Paesi terzi in condizione di soggiorno irregolare (par. 2, lett. b); e, infine, quei cittadini di Paesi terzi in condizione di soggiorno irregolare per i quali il periodo di 8 mesi per il rimpatrio sponsorizzato sia decorso infruttuosamente (art. 55, par. 2)⁴¹. La distinzione in diverse categorie delle persone astrattamente ricollocabili è funzionale a definire l'ambito di applicazione *rationae personae* della ricollocazione, andando a escludere il trasferimento dei richiedenti soggetti alla procedura in frontiera e dei soggiornanti irregolari dai meccanismi per gli sbarchi dopo operazioni SAR⁴² e per le situazioni di pressione migratoria⁴³. In altri termini, la *relocation* viene riservata ai richiedenti meno "problematici", intendendo per tali, alla luce del considerando n. 26, coloro che hanno maggiori probabilità di ottenere la protezione internazionale.

Per l'art. 57, par. 3, inoltre, possono essere ricollocati solo quei richiedenti per i quali, a sèguito di identificazione alla luce dei criteri "ex-Dublino"⁴⁴, lo Stato beneficiario della misura in esame risulti essere Stato di primo ingresso irregolare (art. 21) o, in taluni casi, regolare⁴⁵. Sono viceversa esclusi dalla *relocation*

³⁹ Ciò differisce dalla definizione fornita dall'art. 2, lett. e), di entrambe le decisioni del 2015, secondo le quali la ricollocazione è "il trasferimento del richiedente dal territorio dello Stato membro che i criteri di cui al capo III del regolamento [Dublino III] designano come competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, verso il territorio dello Stato membro di ricollocazione". La proposta Dublino IV parlava invece di "assegnazione".

⁴⁰ V. quanto detto in nota 22.

⁴¹ *Infra* in questo paragrafo.

⁴² *Infra*, par. 6.

⁴³ *Infra*, par. 7.

⁴⁴ V. *infra*, nota 52 e testo corrispondente.

⁴⁵ In quest'ultimo caso, solo nelle ipotesi dell'art. 22 (ingresso di individui non soggetti a visto) e 23 (domanda presentata nella zona di transito internazionale di un aeroporto).

altre categorie di richiedenti⁴⁶ per i quali, di conseguenza, lo Stato interessato rimane Stato competente ed è obbligato a esaminarli: detto altrimenti, in questi casi l'esistenza di legami qualificati con lo Stato interessato risulta prevalente rispetto all'esigenza di ricollocazione⁴⁷. Nelle situazioni concernenti sbarchi dopo operazioni SAR, inoltre, le persone ricollocabili vanno necessariamente scelte all'interno della lista di cui all'art. 49, par. 2 (art. 57, par. 3, co. 2).

Particolarmente delicata – seppur non inedita⁴⁸ – è la ricollocazione di coloro che hanno già ottenuto uno *status* di protezione internazionale e che nello Stato beneficiario della misura in esame hanno eventualmente già avviato un percorso di integrazione socio-territoriale. Ebbene, la proposta Gestione circonda i loro trasferimenti di particolari cautele: da un lato, non possono essere trasferiti in mancanza di consenso per iscritto (art. 57, par. 3); dall'altro, nello Stato di destinazione va loro garantito automaticamente – cioè, senza discrezionalità da parte delle autorità pubbliche – uno *status* di protezione equivalente a quello di cui godevano nello Stato beneficiario da cui provengono (art. 58, par. 4).

Sotto il profilo procedurale, le ricollocazioni seguono alcune regole generali indicate negli artt. 57 e 58 della proposta Gestione e richiamate dall'art. 2, par. 1, della proposta Crisi.

Nella fase precedente la ricollocazione, disciplinata dall'art. 57, lo Stato beneficiario ha il dovere di assicurare che non vi siano fondati motivi di ritenere che il ricollocando rappresenti un pericolo per la propria sicurezza nazionale o il proprio ordine pubblico⁴⁹. Qualora emergano tali motivi, bisogna interrompere la procedura di trasferimento⁵⁰ (par. 2). In caso contrario, si procede con l'individuazione della categoria cui appartiene il ricollocando (par. 3, co. 1), al fine di tener conto, in presenza di richiedenti o beneficiari di protezione internazionale, dell'esistenza di legami significativi con particolari Stati di

⁴⁶ Per l'art. 57, par. 3, co. 3, della proposta Gestione, non possono essere ricollocati coloro che, avendo presentato domanda nello Stato membro beneficiario quale Stato di primo ingresso regolare o irregolare, siano minori stranieri non accompagnati (art. 15; ciò, però, a meno che non si riveli impossibile individuare familiari o parenti del minore in altri Stati membri: in tal caso, infatti, lo Stato beneficiario ritornerebbe a essere Stato competente per l'esame della sua domanda – in quanto Stato di prima registrazione – e la sua ricollocazione sarebbe invece possibile); abbiano familiari beneficiari della o (richiedenti la) protezione internazionale in un altro Stato (artt. 16-17); facciano parte di un nucleo familiare che ha presentato domanda simultaneamente (art. 18); siano entrati regolarmente con un visto o permesso di soggiorno valido (art. 19); o, infine, siano in possesso di un diploma o altra qualificazione ottenuta in precedenza in un altro Stato membro (art. 20).

⁴⁷ In particolare sulla previsione, nella proposta Gestione, del criterio di collegamento dei “legami significativi” e sul suo carattere funzionale anche a evitare movimenti secondari, v. D. THYM, *Secondary Movements: Overcoming the Lack of Trust among the Member States?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 29 ottobre 2020, eumigrationlawblog.eu.

⁴⁸ Si ricordano, infatti, i due *EU Relocation Malta Projects* del 2009-2011 (EUREMA) e del 2012-2013 (EUREMA II), aventi a oggetto proprio la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale da Malta verso altri Stati UE.

⁴⁹ Si tratta di una specificazione della regola generale dell'art. 8, par. 11, che impone l'obbligo in capo allo Stato di prima registrazione di una domanda di asilo di verificare l'esistenza di tali pericoli. Per alcune considerazioni sull'utilizzo dei controlli di sicurezza durante gli accertamenti in frontiera v. L. JAKULEVIČIENĖ, *op. cit.*, mentre sulla corrispondente disposizione della proposta Dublino IV v. G. MORGESE, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione*, cit., p. 475 s.

⁵⁰ Nonché espungere il nominativo del richiedente dalla lista di cui all'art. 49, par. 2.

destinazione⁵¹ nonché, per i soli beneficiari, per ottenere il consenso per iscritto alla ricollocazione. Se ne deduce, per un verso, la necessità per i Paesi beneficiari di svolgere comunque un esame dei criteri “ex-Dublino” nei confronti dei richiedenti⁵² e, per altro verso, l’inapplicabilità di queste previsioni alla ricollocazione dei cittadini di Paesi terzi in condizione irregolare.

Le informazioni utilizzate dallo Stato beneficiario⁵³ vanno trasmesse il prima possibile a quello di destinazione (art. 57, par. 5), il quale svolgerà un controllo analogo (par. 6). Se emergono fondati motivi di ritenere che il ricollocando rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico dello Stato di destinazione⁵⁴, il par. 7 dispone che esso informi nel giro di una settimana⁵⁵ lo Stato beneficiario in merito alla natura e agli elementi ritenuti pericolosi e che il trasferimento non abbia luogo; in caso contrario, entro una settimana lo Stato di destinazione deve confermare la ricollocazione in ingresso dell’individuo di cui si tratta. In entrambi i casi, al fine di evitare comportamenti dilatori⁵⁶, la norma appena ricordata prevede un meccanismo di silenzio-assenso se lo Stato di destinazione supera i termini di una o due settimane per confermare o negare il trasferimento in entrata.

Con l’assenso espresso o implicito dello Stato di destinazione, quello beneficiario deve adottare una decisione di ricollocazione entro una settimana, notificandola per iscritto senza ritardo all’individuo da trasferire (par. 8). Il trasferimento, a sua volta, deve avvenire in base alle regole nazionali dello Stato beneficiario, dopo consultazioni tra gli Stati interessati e non appena sia possibile, ma comunque entro

⁵¹ Ci pare di capire che si dovrebbe privilegiare il trasferimento nello Stato ove esistano tali legami.

⁵² Come sottolinea anche F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker*, cit., solo in questo modo si possono escludere dalla ricollocazione i richiedenti che presentano legami significativi con lo Stato beneficiario.

⁵³ Per le cui preparazione e invio la Commissione può adottare, in base all’art. 57, par. 11, regole uniformi con un atto di esecuzione che deve seguire la procedura dell’art. 67, par. 2 (il quale, a sua volta, rende applicabile al caso di specie la procedura comitologica “d’esame” dell’art. 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUUE* L 55 del 28 febbraio 2011, p. 13).

⁵⁴ Merita ricordare che la Corte di giustizia ha recentemente confermato, proprio con riguardo alla procedura di ricollocazione, la sua costante interpretazione restrittiva dell’ambito di applicazione dell’art. 72 TFUE, per il quale il Titolo V dedicato allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che comprende anche il capo sulle politiche in materia di asilo e migrazione, “non osta all’esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna”. Nella citata sentenza *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, infatti, il giudice dell’UE ha affermato che la norma “non può (...) essere interpretat[a] nel senso che conferisce agli Stati membri il potere di derogare alle disposizioni del trattato mediante un mero richiamo a tali responsabilità” (punto 145) e che “[l]a portata delle esigenze relative al mantenimento dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale non può essere determinata unilateralmente da ogni Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell’Unione” (punto 146). Dunque, il ricorso a tali motivi da parte dello Stato di destinazione non può essere una *carte blanche* per sottrarsi ai propri obblighi solidaristici. Per una recente interpretazione egualmente restrittiva della più generale clausola dell’art. 4, par. 2, TUE – secondo cui “(...) la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro” – v. la sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2020, causa C-511/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, avente a oggetto la trasmissione e la conservazione generalizzata dei dati relativi al traffico delle comunicazioni elettroniche.

⁵⁵ O al massimo due, in caso di informazioni complesse o di numerosi individui da controllare simultaneamente.

⁵⁶ Che pure si sono verificati durante il periodo di applicazione delle due decisioni del 2016.

quattro settimane dall'assenso dello Stato di destinazione oppure dalla decisione definitiva sull'eventuale ricorso proposto dall'individuo che si oppone al trasferimento (par. 9). Il par. 10 estende al trasferimento per ricollocazione buona parte delle regole dei trasferimenti "ex-Dublino", previste negli artt. 32-37 e 39 della proposta Gestione.

L'art. 58, a sua volta, disciplina la fase post-trasferimento, stabilendo in primo luogo l'obbligo dello Stato di destinazione di informare quello beneficiario dell'arrivo in sicurezza dell'individuo ricollocato oppure del fatto che quest'ultimo non si è presentato (par. 1). Successivamente, se il ricollocato è un richiedente protezione internazionale, lo Stato di destinazione può procedere ad applicare i criteri "ex-Dublino", tenendo però conto del fatto che non si può individuare come Stato competente lo Stato (beneficiario) da cui proviene il soggetto di cui si tratta (parr. 2, co. 1, e 3) e che, nel caso in cui un altro Stato membro non possa essere individuato, la competenza ricade sullo Stato di destinazione (par. 2, co. 2). Se invece il ricollocato è un beneficiario di protezione internazionale, come si è già detto, lo Stato di destinazione deve riconoscergli automaticamente uno *status* equivalente a quello di cui godeva nello Stato beneficiario (par. 4). Infine, se si tratta di un individuo in condizione di irregolarità – qualora, cioè, la ricollocazione sia la conseguenza di un rimpatrio sponsorizzato ineseguito – si applicano le norme della direttiva 2008/115⁵⁷ (par. 5).

Si noti che la proposta Gestione, al pari delle due decisioni del 2015, prevede una forma di solidarietà finanziaria per le ricollocazioni. In specie, l'art. 61, rinviando al riformulato art. 17 del futuro Fondo asilo e migrazioni, dispone per gli Stati di destinazione la somma di 10.000 euro per persona ricollocata⁵⁸; se si tratta di un minore straniero non accompagnato, la somma ammonta a 12.000 euro. Inoltre, allo Stato che si adopera materialmente per il trasferimento è attribuita una somma di 500 euro per persona trasferita, cifra probabilmente un po' troppo bassa per la mole di adempimenti amministrativi richiesti.

La seconda misura, che riveste carattere di novità nel panorama di quelle solidaristiche sinora adottate, è il *rimpatrio sponsorizzato*. L'art. 2, lett. t), definisce come "Stato sponsor" quello che si impegna a rimpatriare cittadini di Paesi terzi irregolari a beneficio di un altro Stato attraverso la sponsorizzazione dei rimpatri dell'art. 55. Essi, in base al par. 1, possono essere eseguiti dallo Stato sponsor, in coordinamento con quello beneficiario, al fine di rimuovere l'individuo interessato dal territorio di quest'ultimo. La sponsorizzazione del rimpatrio consiste, per lo Stato sponsor, in una o più delle attività indicate nell'art. 55, par. 4: consulenza sul rimpatrio e sulla reintegrazione degli individui in condizione irregolare;

⁵⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in *GUUE* L 348 del 24 dicembre 2008, p. 9.

⁵⁸ Sia essa richiedente protezione internazionale, beneficiario di detta protezione o cittadino di Paese terzo in condizione irregolare per il quale sia scaduto infruttuosamente il termine di 8 mesi per il rimpatrio sponsorizzato.

assistenza logistica, finanziaria e altro tipo di assistenza materiale o in natura rivolta al rimpatrio volontario; dialogo politico e scambi con i Paesi terzi per agevolare la riammissione; attività svolte coi Paesi terzi per verificare l'identità dei rimpatriandi e ottenere validi documenti di viaggio; e, infine, organizzazione pratica dei rimpatri per conto dello Stato beneficiario.

Come si vedrà esaminando i diversi meccanismi solidaristici, la misura in esame ha carattere facoltativo e alternativo alla ricollocazione, dando corpo a quella solidarietà “flessibile” di cui si parlava prima. D’altro canto, si tratta di una misura flessibile – forse fin troppo – anche al suo interno, perché consente agli Stati di sponsorizzare il rimpatrio in forme più o meno impegnative con l’obiettivo di arrivare lì dove le attività dello Stato beneficiario e dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) non riescono a giungere⁵⁹. È evidente l’intento politico della Commissione di rendere, con questa nuova misura, “allettante” il sistema solidaristico e l’intera proposta Gestione, contribuendo in particolar modo a superare il rifiuto opposto alla *relocation* da parte di alcuni Stati membri nella vigenza delle due decisioni del 2015 e nel corso del negoziato sulla proposta Dublino IV.

Al fine di non incentivare attività inadeguate allo scopo solidaristico oppure atteggiamenti dilatori da parte dello Stato sponsor, i parr. 2 e 3 dell’art. 55 stabiliscono un periodo di tempo massimo entro il quale la sponsorizzazione dei rimpatri deve essere eseguita dallo Stato sponsor. In specie, si distingue tra le due ipotesi del soggetto in condizione irregolare che sia o non sia già destinatario di un provvedimento di rimpatrio dello Stato beneficiario. Nel primo caso, se lo Stato sponsor non provvede al rimpatrio o comunque alla rimozione dell’individuo in questione entro 8 mesi, ha l’obbligo di trasferirlo sul proprio territorio seguendo le procedure della ricollocazione che si sono prima esaminate⁶⁰. Qualora, invece, una decisione di rimpatrio non sia ancora stata adottata nello Stato beneficiario, l’obbligo di ricollocare l’individuo del quale lo Stato sponsor si è impegnato al rimpatrio decorre alternativamente dalla data in cui la predetta decisione viene adottata oppure dalla data in cui il richiedente, a fronte del rigetto della domanda di protezione internazionale, non ha più il diritto di rimanere sul territorio dello Stato

⁵⁹ La proposta specifica che le attività di rimpatrio sponsorizzato si aggiungono a quelle già svolte da Frontex e hanno, in specie, l’obiettivo di facilitare i rapporti tra lo Stato beneficiario e determinati Paesi terzi con i quali lo Stato sponsor ha relazioni diplomatiche privilegiate: COM (2020) 610, p. 2. Tuttavia, come nota L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 novembre 2020, eumigrationlawblog.eu, ciò non è totalmente vero nella misura in cui l’organizzazione pratica dei rimpatri viene attualmente svolta anche da Frontex, con il rischio, pertanto, di creare un doppio canale per la cooperazione in materia di rimpatri (uno istituzionalizzato e affidato a Frontex, l’altro sulla base di rapporti bilaterali tra Stati beneficiari e Stati contributori).

⁶⁰ Il termine decorre dall’adozione dell’atto di esecuzione della Commissione (nelle situazioni di pressione migratoria) oppure, ove applicabile, dalla redazione della lista delle persone ammissibili (nei casi di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni SAR).

beneficiario. Restano comunque salvi gli obblighi e le responsabilità gravanti sullo Stato beneficiario in virtù della direttiva 2008/115.

L'art. 45, par. 1, lett. d), individua altri tipi di misure solidaristiche tra Stati membri: lo *sviluppo di capacità* nei settori dell'asilo, dell'accoglienza e del rimpatrio, il *sostegno operativo* e la *cooperazione coi Paesi terzi*. Si tratta di misure che gli Stati contributori hanno facoltà di indicare in maniera volontaria (nelle situazioni ordinarie) oppure in alternativa alle ricollocazioni e ai rimpatri sponsorizzati (nelle situazioni SAR o di pressione migratoria), confermando ancora una volta il carattere altamente flessibile della nuova solidarietà. Esse possono consistere, ad es., nell'assistenza rivolta all'aumento delle capacità recettive degli Stati beneficiari; oppure in finanziamenti per il miglioramento dei sistemi di asilo e migrazione dei Paesi terzi di origine o transito che generano un particolare flusso migratorio verso l'UE; o ancora in assistenza finanziaria o di altro tipo per il rimpatrio. Tuttavia, come vedremo, gli Stati contributori non possono sempre "liberarsi" del loro contributo solidaristico con queste misure, dovendo infatti contribuire anche con ricollocazioni e rimpatri sponsorizzati qualora lo richieda la situazione specifica. Inoltre, le misure alternative in oggetto devono essere coerenti con gli obiettivi individuati nel futuro Fondo asilo e migrazioni (art. 56, par. 2).

Un cenno va fatto ad altri due aspetti. Il primo è che la Commissione, anche al di fuori delle situazioni da essa gestite, va comunque tenuta informata dell'attuazione di ogni misura concordata a livello bilaterale tra gli Stati (art. 59). Il secondo, invece, attiene alla possibilità che l'attuazione delle misure qui esaminate sia coordinata dalla Commissione, su richiesta degli Stati, anche attraverso personale e mezzi della futura Agenzia per l'asilo⁶¹ e di Frontex⁶².

5. Le diverse situazioni in cui sono applicate le misure solidaristiche: le situazioni ordinarie

È ora il caso di esaminare i meccanismi solidaristici approntati nelle due proposte Gestione e Crisi per disciplinare le diverse situazioni che possono venire in rilievo.

Conviene iniziare dalle *situazioni ordinarie* dell'art. 56, intitolato "[a]ltri contributi solidaristici". Si tratta di quelle in cui versano gli Stati che chiedono il sostegno solidaristico sul proprio territorio per prevenire future pressioni migratorie. Qui la solidarietà è facoltativa e connotata dalla massima flessibilità, differenziandosi quindi dalle situazioni "non-ordinarie" – cioè quelle degli sbarchi ricorrenti in occasione

⁶¹ Che dovrebbe prendere il posto dell'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA), qualora sia approvata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, COM(2018) 633 final, del 10 ottobre 2018, che a sua volta modificava la proposta COM(2016) 271 final, del 4 maggio 2016. La Commissione, infatti, non ha ritirato la proposta COM (2018) 633 in occasione dell'approvazione del Patto del 23 settembre 2020.

⁶² In argomento, v. le considerazioni critiche di L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies*, cit.

di operazioni SAR, di pressione migratoria oppure di crisi – ove invece opera in maniera tendenzialmente obbligatoria seppur soggetta alla piena discrezionalità della Commissione⁶³.

Lo Stato che chiede solidarietà deve notificarlo alla Commissione (par. 1) e gli altri Stati hanno facoltà di rispondere in qualsiasi momento alla richiesta così come, prima ancora, di offrire solidarietà in assenza di richieste specifiche (par. 2). Lo Stato contributore deve comunque notificare alla Commissione la sua intenzione di offrire solidarietà e redigere il “Piano di sostegno solidaristico” di cui all’allegato IV della proposta Gestione (par. 3). La volontarietà delle misure solidaristiche in situazioni ordinarie si riflette, come dicevamo, nella massima flessibilità dei contributi che si possono offrire, seppur con due precisazioni (par. 2): da un lato, contributi diversi da ricollocazioni e rimpatri sponsorizzati devono essere coerenti con gli obiettivi del futuro Fondo asilo e migrazione (FAM)⁶⁴; dall’altro, ci deve essere il consenso dello Stato beneficiario alla tipologia o tipologie di misure offerte, non potendo queste ultime essere imposte.

Si noti che il sistema tiene conto dei contributi offerti in situazioni ordinarie ai fini del computo della quota solidaristica gravante in capo a uno Stato in eventuali future situazioni di pressione migratoria. Per l’art. 53, par. 4, infatti, qualora i contributi volontari siano stati offerti a uno Stato che, nell’anno successivo, si ritrovi in situazione di pressione migratoria, la Commissione, nel redigere l’atto di esecuzione di cui all’art. 53, par. 1, dovrà scomutarli dal totale di quelli dovuti dallo Stato, a condizione però che corrispondano alle misure ritenute idonee nell’atto in parola.

6. *Segue*: le situazioni derivanti da sbarchi ricorrenti in occasione di operazioni SAR

Il secondo ambito di operatività delle misure solidaristiche è quello concernente le *situazioni derivanti da sbarchi ricorrenti in occasione di operazioni SAR*, introdotto per ovviare alle (fallimentari) ricollocazioni *ad hoc* degli ultimi anni.

La predisposizione di regole apposite in situazioni del genere, richieste sin dal Consiglio europeo del 28 giugno 2018⁶⁵, si giustifica in ragione delle caratteristiche intrinseche della migrazione via mare e dal complesso intrecciarsi delle norme internazionali sul diritto del mare, di quelle relative alle operazioni di

⁶³ Si sottolinea ancora una volta, quindi, la differenza concettuale con il sistema delineato dagli emendamenti del Parlamento europeo alla proposta Dublino IV, ove la ricollocazione avrebbe avuto natura obbligatoria e permanente, senza distinzioni tra diverse situazioni.

⁶⁴ Il FAM è in corso di negoziazione all’interno del più ampio Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

⁶⁵ EUCO 9/18, del 28 giugno 2018, par. 6: “[n]el territorio dell’UE coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso (...)”. Conforme C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo*, cit., par. 7. Sulle conclusioni v. per tutti C. CURTI GIALDINO, “Avanti piano, quasi indietro”: *considerazioni sui risultati del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 in materia di immigrazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2018.

ricerca e soccorso e dei criteri di competenza “ex-Dublino”⁶⁶. Va però detto che la declinazione meramente interstatale che anima la riforma in esame ha impedito di avanzare proposte che affrontassero le numerose problematiche delle operazioni SAR, che invece sono qui disciplinate solo per alcuni aspetti e, tranne per quanto previsto nella proposta Gestione, con atti non vincolanti⁶⁷.

D’altro canto, non si può non notare come il meccanismo in esame (d’ora in poi, “meccanismo SAR”), imponendo almeno una parziale ricollocazione delle persone sbarcate, rappresenti un’eccezione alla regola della coincidenza tra Stato di sbarco e Stato competente⁶⁸ già applicata nella prassi del sistema Dublino e ora prevista in termini inequivoci nell’art. 21, par. 2, proposta Gestione⁶⁹. È evidente l’intento di attenuare così le problematiche cui continuano ad andare incontro Stati come Italia, Grecia, Spagna e Malta, interessati in maniera talvolta anche consistente da questi sbarchi: la qual cosa non solo, come si è detto, ha prodotto numerose tensioni nell’UE e iniziative nazionali talvolta poco commendevoli⁷⁰, ma ha anche indotto la dottrina a sottolineare le peculiarità del fenomeno e a prospettare ricostruzioni giuridiche dirette a superare, almeno in parte, i problemi ricordati⁷¹. Ciò posto, va però anche sottolineato il rischio che i vantaggi del meccanismo si rivelino all’atto pratico piuttosto modesti. Infatti, nel quadro del meccanismo SAR (come anche nelle situazioni di pressione migratoria)⁷² non si può procedere, come si è già detto, alla ricollocazione dei richiedenti soggetti obbligatoriamente alla procedura accelerata in

⁶⁶ Su tali aspetti v. gli autori indicati in nota 28.

⁶⁷ Si tratta, in specie, della raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso, C(2020)6468, e degli orientamenti per l’attuazione delle norme dell’UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali, C(2020)6470. In argomento M. STARITA, *Search and Rescue Operations under the New Pact on Asylum and Migration*, in *SIDIBlog*, 8 novembre 2020, www.sidiblog.org. Sugli orientamenti v. anche A. PITRONE, *La questione irrisolta del favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali degli stranieri*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. 3, 5 novembre 2020, www.aisdue.eu.

⁶⁸ Così anche C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo*, cit., par. 7.

⁶⁹ Secondo cui la regola della competenza dello Stato di primo ingresso irregolare “si applica anche nel caso in cui il richiedente sia stato sbarcato nel territorio a seguito di un’operazione di ricerca e soccorso”.

⁷⁰ Cfr. la ricordata “politica dei porti chiusi” adottata dal governo italiano (sulla quale gli autori citati *supra* in nota 28) e le condizioni in cui versano i migranti negli *hotspot* greci specie dopo lo scoppio della pandemia (cfr. A. SPAGNOLO, *Un gioco delle parti sulla pelle delle persone. L’insostenibilità delle ragioni greche, turche ed europee nella crisi migratoria in corso*, in *SIDIBlog*, 14 marzo 2020, www.sidiblog.org).

⁷¹ Di recente, ad es., v. l’ampia ricostruzione di G. CARELLA, *Inapplicabilità del regolamento Dublino III a talune fattispecie di migrazioni irregolari nel Mediterraneo*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, p. 37.

⁷² V. il par. 6.

frontiera⁷³, categoria nella quale rientrerebbe la gran parte dei richiedenti giunti via mare⁷⁴, per i quali, dunque, si aprirebbero le porte dell'esame dei criteri "ex-Dublino" nello Stato di sbarco.

Il meccanismo SAR, abbastanza macchinoso, è disciplinato per successive fasi dagli artt. 47-49 della proposta Gestione. Va anzitutto detto che, ai sensi dell'art. 47, esso è applicabile ai soli arrivi via mare conseguenti a sbarchi ricorrenti generati da operazioni SAR: ne restano esclusi, a rigor di logica, gli arrivi via mare occasionali (compresi quelli c.d. "fantasma") e gli sbarchi a sèguito di operazioni SAR altrettanto occasionali. Il meccanismo è però applicabile anche ai richiedenti vulnerabili, qualunque sia la modalità con cui hanno attraversato le frontiere esterne, nel caso in cui la loro presenza dia luogo a problemi di capacità nello Stato di arrivo (art. 49, par. 4).

L'attivazione del meccanismo non dipende da una esplicita richiesta degli Stati interessati dagli sbarchi ricorrenti a sèguito di operazioni SAR, bensì dalle risultanze della "relazione sulla gestione della migrazione", documento annuale nel quale la Commissione, ai sensi dell'art. 6, par. 4, delinea l'evoluzione che avrà la situazione migratoria e il livello di preparazione dell'UE e degli Stati membri. Qualora la relazione – e, dunque, la Commissione nella sua piena discrezionalità – indichi che uno o più Stati membri si trovano a dover fronteggiare sbarchi ricorrenti o gestire richiedenti vulnerabili, va indicato il numero totale degli sbarchi previsti nel breve periodo e le misure solidaristiche ritenute necessarie. Queste ultime, *ex art. 47, par. 2*, possono consistere solo in ricollocazioni di individui non soggetti a procedura accelerata in frontiera (con indicazione del numero totale) nonché in misure di rafforzamento delle capacità (sviluppo di capacità, sostegno operativo o cooperazione coi Paesi terzi).

La successiva fase prevede che, entro due settimane dalla relazione, la Commissione inviti tutti gli altri Stati a fornire i loro contributi di solidarietà in ragione della situazione da affrontare, specificando il numero totale dei richiedenti non soggetti a procedura in frontiera che vanno ricollocati in ogni Stato contributore (par. 3). La quantificazione dell'impegno di questi ultimi deriva dall'applicazione della chiave di distribuzione dell'art. 54, calcolata secondo la formula dell'allegato III (considerando anche gli Stati beneficiari) e basata per il 50% sulla popolazione e per il restante 50% sul PIL⁷⁵. Nelle ulteriori due

⁷³ Quelli cioè che provengono da Paesi terzi con bassi tassi di riconoscimento della protezione internazionale (20% o meno), oppure la cui domanda è fraudolenta, o ancora che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale, a meno che non appartengano a determinate categorie. Si tratta delle ipotesi così disciplinate dalla proposta modificata di regolamento "procedure", COM(2020) 611 final, del 23 settembre 2020, che modifica in tal senso gli artt. 40 e 41 della proposta di regolamento "procedure" del 2016 (COM (2016) 467 final, del 13 luglio 2016), mai approvata. In argomento v. L. JAKULEVIČIENĖ, *op. cit.*, e M. STARITA, *op. cit.*, par. 4.

⁷⁴ Come evidenziato anche da A. DI PASCALE, *Il nuovo patto*, cit., par. 4.

⁷⁵ Si tratta della medesima chiave utilizzata per definire la quota nazionale di riferimento nel meccanismo correttivo di assegnazione previsto dalla proposta Dublino IV del 2016. Invece, nelle due decisioni del 2015 (e nella proposta sulla ricollocazione di crisi, dello stesso anno) sono stati utilizzati i seguenti criteri: popolazione (per il 40%), PIL (per il 40%), media delle domande di asilo nei 5 anni precedenti per milione di abitanti, con un tetto massimo del 30% della

settimane, gli Stati devono sottoporre alla Commissione un “Piano per la risposta di solidarietà in materia di ricerca e soccorso”⁷⁶ (Piano SAR), indicando il contributo totale e la o le tipologie di misure prescelte. Nonostante la flessibilità di cui godono gli Stati, la Commissione ha però la possibilità di eccepire quantità e tipologia dei contributi se considerevolmente inferiori a quanto richiesto nella relazione, convocando a tal fine il “Forum solidarietà” dell’art. 46 – composto dalla Commissione e da tutti gli Stati membri – e invitando questi ultimi a integrare il Piano SAR.

A questo punto, entro le due settimane successive, la Commissione adotta un atto di esecuzione per la costituzione di una o più “riserve di solidarietà” nei due casi disciplinati dall’art. 48, che si caratterizzano per una decrescente flessibilità all’aumentare delle “resistenze” degli Stati alla ricollocazione.

Nel primo caso, che occorre qualora i contributi proposti dagli Stati coincidano o siano giudicati dalla Commissione sufficientemente vicini a quelli richiesti, quest’ultima *ex art.* 48, par. 1, costituisce le riserve di solidarietà in numero pari agli Stati interessati dagli sbarchi⁷⁷, senza imporre aggiustamenti nella quantità e/o nella tipologia dei medesimi contributi. Ciò significa, per un verso, che se gli Stati si mettono d’accordo tra loro per costituire una riserva totale soddisfacente per la Commissione, quest’ultima non ha bisogno di intervenire; per altro verso, che la Commissione ha amplissima discrezionalità nel decidere non solo l’*an* ma anche il *quantum* di solidarietà necessaria, la qual cosa non ci sembra soddisfacente alla luce non solo del sistema proposto dal Parlamento europeo nel 2017 ma anche di quello “correttivo di assegnazione” contenuto nella proposta Dublino IV del 2016. Ben potrebbe la Commissione, infatti, “accontentarsi” di contributi solidaristici anche sensibilmente sotto la soglia di quelli necessari per non “scontentare” troppo questo o quello Stato all’esito di una valutazione di più ampio respiro.

Nel secondo caso, invece, quando cioè i contributi nazionali siano giudicati insufficienti per quantità e/o tipologia anche dopo una riunione del Forum e quindi “la riserva di solidarietà non [sia] in grado di fornire una base affidabile di sostegno continuo” (par. 2), si attiva una procedura correttiva. La Commissione costituisce sì riserve di solidarietà in numero corrispondente agli Stati bisognosi, ma avendo cura di indicare il numero totale di persone da ricollocare, la quota spettante a ciascuno Stato contributore nonché altre misure di sviluppo di capacità, sostegno operativo e cooperazione coi Paesi terzi. In questa fase, la flessibilità di cui godono gli Stati contributori si riduce, dovendo tali altre misure essere proporzionate al totale delle ricollocazioni ritenute necessarie. E così, se più Stati hanno deciso di contribuire proprio con quelle altre misure e, per questo motivo, la riserva totale per le ricollocazioni

popolazione e del PIL (per il 10%) e tasso di disoccupazione, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL (per il 10%).

⁷⁶ Allegato I.

⁷⁷ Si noti che la riserva può essere reintegrata qualora l’80% sia stata già utilizzata per uno o più Stati beneficiari, previa notifica della (futura) Agenzia per l’asilo e assenso degli Stati membri nell’ambito del Forum solidarietà.

risulta in deficit di più del 30% del numero indicato nella relazione, entra in funzione un “meccanismo di correzione della massa critica”: la Commissione ha il potere di imporre agli Stati meno disposti alle ricollocazioni di contribuire per il 50% della propria quota con quest’ultimo tipo di contributi, con rimpatri sponsorizzati o con una combinazione delle due misure⁷⁸, in modo da rendere la proporzione totale accettabile⁷⁹.

La flessibilità di cui godono gli Stati membri si riduce ancor più – e quindi l’obbligo di solidarietà diventa particolarmente stringente – in presenza di un vero e proprio “rifiuto di adempiere”. In tal caso, infatti, la Commissione procede autonomamente alla determinazione di quantità e tipologie dei contributi solidaristici spettanti agli Stati che non le sottopongono il Piano SAR.

A questo punto, entro due settimane dall’adozione dell’atto di esecuzione in entrambi i casi disciplinati dall’art. 48, gli Stati che si trovano a dover fronteggiare sbarchi ricorrenti possono notificare ai sensi dell’art. 49 la loro decisione di richiedere il sostegno di solidarietà. La necessità di un’apposita richiesta da parte degli Stati ritenuti bisognosi rende chiaro come il meccanismo SAR sia predisposto nel loro esclusivo interesse e non anche, come per le situazioni di pressione migratoria, di quello dell’Unione complessivamente intesa⁸⁰.

Per soddisfare la richiesta, la Commissione attinge dalla riserva di solidarietà e ne coordina l’attuazione per ogni sbarco o gruppo di sbarchi nelle successive due settimane (par. 1). Parallelamente, l’Agenzia per l’asilo e Frontex debbono stilare la lista degli individui soggetti alla ricollocazione e al rimpatrio sponsorizzato, individuando la pertinente distribuzione per Stato contributore, la nazionalità dei soggetti e l’esistenza di eventuali legami significativi con determinati Stati, dando priorità alla ricollocazione dei soggetti vulnerabili (par. 2). Più in generale, la Commissione ha il compito di sostenere, facilitare e coordinare le procedure di ricollocazione e di rimpatrio sponsorizzato, soprattutto quelle dei minori stranieri non accompagnati, anche con l’assistenza di esperti e squadre di esperti dell’Agenzia per l’asilo e di Frontex.

Si noti che le riserve di solidarietà hanno una destinazione parzialmente flessibile. In primo luogo, qualora non utilizzate anche in parte per sbarchi ricorrenti a seguito di eventi SAR sul territorio di uno Stato, possono essere destinate ad alleviare immediatamente la situazione di pressione migratoria in cui il

⁷⁸ Solo il restante 50%, quindi, può essere fornito con sviluppo di capacità, sostegno operativo e/o cooperazione coi Paesi terzi.

⁷⁹ Analogamente al primo caso, inoltre, la Commissione – su segnalazione dell’Agenzia per l’asilo e dopo aver convocato il Forum – procede a reintegrare la riserva già utilizzata per almeno l’80%, aumentando in specie fino a un massimo del 50% il numero totale delle ricollocazioni (o dei rimpatri sponsorizzati) nonché fino al restante 50% le misure di sviluppo di capacità, di sostegno operativo e di cooperazione coi Paesi terzi; di conseguenza, anche la quota spettante a ogni Stato contributore sarà aumentata in proporzione.

⁸⁰ *Infra*, par. 7.

medesimo Stato si venga eventualmente a trovare, in modo da dare il tempo di attivare il differente meccanismo degli artt. 50 ss. (art. 49, par. 3, commi 1 e 2). Nel caso in cui, invece, la riserva di solidarietà di uno Stato si dimostri insufficiente ad alleviare immediatamente la sua situazione in ragione di sbarchi più numerosi del previsto, è possibile attingere dalle riserve di altri Stati a meno che ciò non arrechi pregiudizio agli interventi a favore di questi ultimi (par. 3, co. 3). In terzo luogo, come si è detto, le riserve SAR di uno Stato possono essere sfruttate anche per ricollocare individui vulnerabili a prescindere dalla modalità con cui hanno attraversato le frontiere esterne⁸¹, qualora la loro presenza metta in difficoltà le capacità di quello Stato.

7. *Segue*: le situazioni derivanti da pressione migratoria

La parziale flessibilità di cui godono gli Stati contributori nei loro impegni solidaristici in occasione degli sbarchi SAR si viene ulteriormente a ridurre nelle *situazioni derivanti da pressione migratoria*. Gli artt. 50-53 della proposta Gestione, infatti, delineano un meccanismo simile a quello SAR ma riconducibile a una sorta di regola “*carrot-and-stick*”: a fronte di una più ridotta scelta degli strumenti solidaristici da parte degli Stati, essi possono usufruire di alcune “premierità” al ricorrere delle condizioni previste.

Secondo quanto previsto dall’art. 50, par. 1, il meccanismo può essere attivato sia dallo Stato membro che si considera sotto pressione migratoria sia dalla Commissione, la quale, sulla base delle informazioni disponibili, giunge alla conclusione che uno o più Stati possano essere soggetti a tale pressione. La Commissione compie la sua valutazione, con l’assistenza dell’Agenzia per l’asilo e di Frontex, sulla base di una serie di indicatori, qui sinteticamente richiamati, per determinare l’esistenza o meno della pressione migratoria nello Stato interessato nei sei mesi precedenti, comparandola con la situazione complessiva dell’UE (parr. 3 e 4). Dell’avvio della valutazione devono essere informati senza ritardo il Parlamento europeo, il Consiglio e gli altri Stati (art. 50, par. 2, proposta Gestione).

Si noti che lo Stato sottoposto a valutazione viene solo consultato ma non ha (almeno formalmente) il potere di incidere sull’esito della stessa. Ciò risulta gravido di conseguenze qualora il meccanismo sia attivato dalla Commissione, visto che né in quel momento né nelle fasi successive è previsto, almeno espressamente, che lo Stato interessato possa rifiutare un intervento solidaristico non sollecitato. Ecco perché a noi pare che qui la Commissione, a differenza che nel meccanismo SAR, svolga un ruolo di “promotore di solidarietà” nell’interesse non solo dello Stato in difficoltà ma anche di tutti gli Stati membri, quindi dell’Unione nel suo complesso: ruolo che non ci pare dissimile – benché operativamente più incisivo – da quello svolto nella procedura di ripristino dei controlli interni a tutela del funzionamento

⁸¹ Cioè, qualora siano giunti sul territorio dello Stato con modalità diverse dagli sbarchi SAR.

globale dell'area Schengen⁸², essendo comune, a nostro parere, la finalità di evitare che la pressione migratoria in uno Stato dia luogo a movimenti secondari incontrollati in altri Stati.

Ai sensi dell'art. 51, la valutazione sfocia in una "relazione sulla pressione migratoria" (par. 1) che la Commissione redige in consultazione con gli Stati membri e presenta al Parlamento europeo e al Consiglio entro un mese dalla comunicazione *ex* art. 50, par. 2, oppure entro due settimane se è necessaria una risposta rapida in ragione dell'evoluzione degli eventi (art. 51, par. 4). Se la relazione evidenzia l'esistenza della situazione di pressione migratoria in atto, la Commissione indica le capacità dello Stato sotto pressione, le sue esigenze generali per trattare i casi di asilo e di rimpatrio, nonché le misure ritenute appropriate per risolvere la situazione. Queste ultime, in particolare, possono essere non solo misure solidaristiche a carico di altri Stati, ma anche misure che dovrebbe adottare lo stesso Stato sotto pressione (parr. 2 e 3): la qual cosa ci conferma l'idea che il meccanismo sia predisposto nell'interesse complessivo dell'Unione europea e non solo di quello sotto pressione migratoria.

L'art. 52 dispone un chiaro obbligo a carico degli Stati non sottoposti a pressione migratoria di offrire contributi di solidarietà secondo quanto previsto dalla relazione (par. 1). A tal fine, essi devono sottoporre i loro "Piani per la risposta di solidarietà in situazioni di pressione migratoria"⁸³ (Piani pressione migratoria) (par. 3), indicando la tipologia prescelta tra ricollocazioni dei richiedenti non soggetti a procedura in frontiera, ricollocazioni di beneficiari di protezione internazionale o sponsorizzazione dei rimpatri⁸⁴. Se la relazione ne indica la necessità, è possibile contribuire anche con misure di sviluppo di capacità, di sostegno operativo e/o di cooperazione coi Paesi terzi, purché la contribuzione totale in termini di ricollocazioni o rimpatri sponsorizzati non si riduca, per questo motivo, di più del 30% degli impegni ritenuti necessari (par. 2). Analogamente al meccanismo SAR, anche qui la Commissione può contestare quantità e tipologia dei contributi offerti convocando il ricordato Forum solidarietà dell'art. 46 e chiedendo agli Stati di integrare i Piani pressione migratoria (par. 4). Tuttavia, se uno Stato che intende contribuire con ricollocazioni o rimpatri sponsorizzati ha esaminato nei precedenti 5 anni il doppio della media pro capite dell'UE di domande di protezione internazionale, può chiedere uno "sconto" del 10% della sua quota (par. 5). È questa una previsione ascrivibile alla declinazione

⁸² Questa procedura è disciplinata dall'art. 29 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

⁸³ Di cui all'allegato II.

⁸⁴ Qualora si scelga una combinazione di queste misure, va indicata la percentuale di ognuna. Nel caso in cui uno Stato scelga in tutto o in parte di contribuire con rimpatri sponsorizzati, deve indicare la nazionalità dei soggiornanti irregolari il cui rimpatrio intende sponsorizzare: ciò, evidentemente, al fine di rendere efficaci tali rimpatri verso Paesi terzi con i quali lo Stato contributore mantiene rapporti privilegiati. Infine, qualora si scelgano le misure di sviluppo di capacità, di sostegno operativo o di cooperazione coi Paesi terzi, queste vanno specificate dettagliatamente con una precisa tempistica di realizzazione.

“riequilibratoria” della solidarietà, che tende appunto a riequilibrare la situazione pregressa degli Stati più onerati dall’esame delle domande di asilo.

A questo punto, entro due settimane dalla presentazione dei Piani o dal termine della riunione del Forum solidarietà, la Commissione procede ad adottare un atto di esecuzione contenente le misure solidaristiche e la tempistica per la loro esecuzione (art. 53, par. 1). La tipologia dei contributi indicati nell’atto di esecuzione deve rispecchiare quella dei Piani pressione migratoria (par. 2), seppur con delle eccezioni. In primo luogo, la Commissione procede autonomamente alla definizione dei contributi degli Stati che non abbiano presentato i loro Piani. Inoltre, se uno Stato intende contribuire con misure di sviluppo di capacità, di sostegno operativo o di cooperazione coi Paesi terzi in misura sproporzionata rispetto a quanto avrebbe fatto con ricollocazioni e/o rimpatri sponsorizzati, la Commissione ristabilisce nell’atto di esecuzione le giuste proporzioni. Qualora poi i contributi totali in termini di ricollocazioni e rimpatri sponsorizzati risultino in deficit per più del 30% rispetto alle esigenze individuate nella relazione, nell’atto di esecuzione la Commissione – come già visto nel meccanismo SAR – procede alla “correzione della massa critica” disponendo l’obbligo per gli Stati meno propensi a ricollocazioni e rimpatri sponsorizzati di contribuire per il 50% con queste ultime misure e riducendo di conseguenza la percentuale delle altre misure proposte.

All’esito di queste operazioni, l’atto di esecuzione deve indicare il numero totale di persone da ricollocare, quelle da sottoporre al rimpatrio sponsorizzato, la distribuzione di tali persone tra gli Stati contributori e gli aggiustamenti prima ricordati. Tra questi ultimi ricadono sia il già esaminato “sconto” del 10% (con distribuzione di tale percentuale tra gli altri Stati contributori: par. 3), sia la “deduzione” dalla quota solidaristica dei contributi concessi volontariamente nell’ultimo anno, se corrispondenti alla tipologia di misure previste nell’atto di esecuzione (par. 4). Sull’attuazione degli atti di esecuzione, comprensiva dell’analisi dell’efficacia delle misure adottate, la Commissione deve presentare una relazione un mese dopo la loro cessazione (par. 6).

La conclusione secondo cui il meccanismo appena descritto svolge una funzione non solo a vantaggio degli Stati in difficoltà ma anche – e, forse, soprattutto – a tutela dell’area Schengen viene ulteriormente confermata dalla possibilità che, per motivi imperativi di urgenza debitamente giustificati, la Commissione adotti immediatamente atti di esecuzione per affrontare la situazione di pressione migratoria, i quali rimangono in vigore per non più di un anno (par. 5). A tal fine, si è già detto della possibilità di utilizzare in via di urgenza la parte rimanente della riserva di solidarietà SAR, qualora precedentemente predisposta,

per alleviare con immediatezza l'eventuale situazione di pressione migratoria nello Stato interessato finché non viene adottato l'atto di esecuzione di cui all'art. 53⁸⁵.

8. *Segue: le situazioni di crisi*

L'esperienza della crisi migratoria dell'estate 2015 ha, inoltre, portato la Commissione a predisporre regole più stringenti per la solidarietà in *situazioni di crisi*, quelle cioè contraddistinte da elevato numero di arrivi. Nella proposta Crisi, infatti, la contribuzione solidaristica viene rafforzata riducendo i tempi di reazione e ampliando l'ambito di applicazione della ricollocazione obbligatoria. Si noti che la disciplina di cui si tratta è un adattamento del meccanismo per le situazioni di pressione migratoria della proposta Gestione⁸⁶ (essendo disposta l'inapplicabilità di quello SAR) e, dunque, condivide con quel meccanismo la medesima finalità "a salvaguardia del sistema": infatti, essa fornisce non solo solidarietà immediata agli Stati di frontiera esterna ma anche solidarietà mediata a tutti gli altri Stati, nella misura in cui contribuisce a evitare o ridurre eventuali movimenti secondari incontrollati (come avvenuto nel 2015 lungo la rotta dei Balcani occidentali).

Anzitutto, per "situazione di crisi" si intende, ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. a) proposta Crisi, una situazione o un rischio imminente di situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi o apolidi che giungono in maniera irregolare in uno Stato membro o sono sbarcati dopo operazioni SAR. Tale afflusso massiccio deve essere di ampiezza tale, in rapporto alla popolazione e al PIL dello Stato interessato, da rendere inefficace il suo sistema di asilo, accoglienza e rimpatrio e da ripercuotersi sul corretto funzionamento del più generale Sistema europeo comune di asilo oppure del quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione di cui alla proposta Gestione.

L'esistenza o meno di una situazione di crisi discende, ai limitati fini dell'applicazione delle misure di solidarietà⁸⁷, dalla valutazione – anche in questo caso, pienamente discrezionale – che la Commissione compie sui medesimi indicatori dell'art. 50, parr. 2 e 3, proposta Gestione ma nell'arco del solo mese precedente⁸⁸. La relazione dell'art. 51, a sua volta, deve essere presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel termine ridotto di una settimana⁸⁹ e, se evidenzia l'esistenza di una situazione di crisi⁹⁰, indica tra l'altro le misure solidaristiche ritenute idonee. Queste ultime, data l'eccezionalità della

⁸⁵ *Supra*, par. 5 (con riferimento all'art. 49, par. 3).

⁸⁶ *Supra*, par. 6.

⁸⁷ Ciò in quanto l'art. 3, par. 8, della proposta Crisi prevede un esame sulla base di altri indicatori per determinare l'esistenza di una situazione di crisi ai fini delle deroghe previste nei successivi artt. 4, 5 e 6.

⁸⁸ Art. 2, par. 2, proposta Crisi. Invece nel meccanismo per la pressione migratoria, come detto, si prendono in considerazione i sei mesi precedenti.

⁸⁹ Art. 2, par. 3, proposta Crisi, che così riduce il più ampio termine di un mese del meccanismo per la pressione migratoria e rende inapplicabile quello di due settimane per la risposta rapida (art. 51, par. 4, proposta Gestione).

⁹⁰ Art. 2, par. 4, proposta Crisi.

situazione, possono consistere solo in ricollocazioni e rimpatri sponsorizzati⁹¹. Al riguardo, è importante evidenziare come siano ammessi alla ricollocazione obbligatoria “di crisi” non solo i richiedenti non soggetti a procedura in frontiera (già contemplati, come si è visto, nel meccanismo SAR e in quello di pressione migratoria) e i beneficiari di protezione internazionale (ammessi nel solo meccanismo di pressione migratoria), ma anche i richiedenti soggetti a procedura in frontiera e i soggiornanti in condizione irregolare⁹²; d’altro canto, il termine per l’esecuzione dei rimpatri sponsorizzati viene ridotto a 4 mesi, pena la ricollocazione del rimpatriando nel territorio dello Stato sponsor⁹³.

Gli Stati contributori devono sottoporre i loro “Piani di risposta solidaristica (di crisi)” entro il termine ridotto di una settimana, indicando la tipologia di misure di ricollocazione o sponsorizzazione dei rimpatri che hanno l’obbligo di offrire nella quantità loro spettante⁹⁴, senza poter usufruire dello “sconto” del 10% in virtù del numero delle domande esaminate nei precedenti 5 anni⁹⁵. Sulla base di questi Piani, la Commissione deve quindi adottare l’atto di esecuzione nel termine, anch’esso ridotto, di una settimana, indicando quantità e tipologie delle misure proposte dagli Stati, la loro distribuzione tra questi ultimi e i tempi di esecuzione.

9. *Segue: la “via di fuga” per i casi di forza maggiore*

I tre meccanismi per le situazioni concernenti gli sbarchi ricorrenti dopo operazioni SAR, di pressione migratoria e di crisi prevedono una particolare forma di solidarietà procedurale – anzi, una vera e propria “via di fuga” – che, *ex art. 9* proposta Crisi, opera a favore degli Stati contributori per sottrarsi temporaneamente ai loro obblighi solidaristici⁹⁶.

⁹¹ L’art. 2, par. 1, proposta Crisi, infatti, rende inapplicabili le disposizioni della proposta Gestione che si riferiscono alle misure solidaristiche dello sviluppo di capacità, del sostegno operativo e della cooperazione coi Paesi terzi. Di conseguenza, risultano inapplicabili anche le già esaminate norme sul ristabilimento delle proporzioni di cui agli artt. 52, par. 2, e 53, par. 2, commi 2 e 3, proposta Gestione.

⁹² Art. 2, par. 5, proposta Crisi, che appunto fa riferimento alle ipotesi dell’art. 45, par. 2, proposta Gestione. Si ricorda che simili ricollocazioni sono anche possibili, ma su base volontaria, nelle situazioni ordinarie.

⁹³ L’art. 2, par. 7, proposta Crisi dispone la deroga in tal senso dell’art. 55, par. 2, proposta Gestione.

⁹⁴ L’art. 2, par. 6, proposta Crisi rende esplicito il fatto che nella chiave di distribuzione vanno considerate anche le ricollocazioni degli individui indicati nell’art. 45, par. 2, proposta Gestione.

⁹⁵ L’art. 2, par. 1, proposta Crisi, infatti, rende inapplicabile l’art. 52, par. 5, proposta Gestione (e, implicitamente, anche l’art. 53, par. 3, co. 2).

⁹⁶ Si noti che tale disposizione appare abbastanza superflua. La Corte di giustizia, nell’ordinanza dell’8 novembre 2007, causa C-242/07 P, *Belgio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2007:672, ha già affermato che “si può derogare all’applicazione delle norme comunitarie in tema di termini procedurali solo in circostanze del tutto eccezionali, di caso fortuito o di forza maggiore” (punto 16). V. anche la sentenza del 15 dicembre 1994, causa 195/91, *Bayer AG c. Commissione*, ECLI:EU:C:1994:412, per la quale “le nozioni di forza maggiore e di caso fortuito comportano un elemento oggettivo, relativo alle circostanze anormali ed estranee all’operatore, e un elemento soggettivo, costituito dall’obbligo dell’interessato di premunirsi contro le conseguenze dell’evento anormale, adottando misure appropriate senza incorrere in sacrifici eccessivi” (punto 32); e l’ordinanza del 30 settembre 2014, causa C-138/14 P, *Faktor B. i W. Gesina c. Commissione*, ECLI:EU:C:2014:2256, punto 20 (“la notion de force majeure ne s’applique pas à une situation dans laquelle

Questi Stati, infatti, nel caso in cui si trovino in una situazione di forza maggiore ostativa al corretto adempimento di tali obblighi, devono notificare la loro condizione senza ritardo alla Commissione e agli altri Stati membri, indicandone le ragioni e fornendo le necessarie informazioni. A seguito della notifica, la solidarietà “derogatoria” opera *de jure*, senza cioè una valutazione nel merito da parte della Commissione, comportando la sospensione per un massimo di sei mesi dei loro obblighi come definiti negli atti di esecuzione. Terminata la situazione di impedimento, gli Stati che stanno usufruendo della sospensione devono provvedere immediatamente alla notifica del mutamento delle circostanze, a seguito della quale riprende a decorrere la tempistica per l’attuazione dei loro obblighi.

A ciò si aggiunge il fatto che i diversi meccanismi esentano dalla contribuzione dalle misure solidaristiche gli Stati che, per la particolare situazione in cui versano, ne sono o possono esserne a loro volta beneficiari.

10. La solidarietà “comune ma differenziata” nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale

Da ultimo, occorre accennare all’art. 71 della proposta Gestione che va a modificare la direttiva 2003/109 sui lungosoggiornanti, disponendo che il periodo di soggiorno legale e ininterrotto, utile all’acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, sia ridotto dai cinque attuali a tre anni per i soli beneficiari della protezione internazionale⁹⁷. La *ratio* di questa proposta – da noi più volte caldeggiata⁹⁸ – prende le mosse da un dato di fatto: uno dei più forti incentivi all’elusione dei criteri di competenza “ex-Dublinto” da parte dei richiedenti risiede nella loro impossibilità di trasferirsi legalmente in Stati diversi da quello di esame ed eventuale riconoscimento della protezione internazionale per un periodo pari (ma spesso superiore) ai cinque anni necessari a ottenere lo *status* di lungosoggiornante, che permetterebbe loro di muoversi all’interno dell’UE per un periodo superiore ai tre mesi.

Se ciò è vero, la riduzione da cinque a tre anni, in costanza dei criteri “ex-Dublinto” confermati (e ampliati) nella proposta Gestione, permetterebbe di attuare un sistema di solidarietà che possiamo definire “comune ma differenziato”. Per un verso, al netto delle misure solidaristiche delle proposte Gestione e Crisi, ciò lascerebbe in capo agli Stati di primo ingresso – quali Stati competenti in base ai criteri “ex-Dublinto” – le responsabilità e gli oneri dell’accoglienza, dell’esame delle domande di protezione internazionale, dell’attribuzione dei relativi *status* e delle misure di integrazione per un periodo di tempo

une personne diligente et avisée aurait objectivement été en mesure d’éviter l’expiration d’un délai de recours”). Da ultimo, in senso adesivo, la sentenza del 19 giugno 2019, causa C-660/17 P, *RF c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:509, punto 37 ss.

⁹⁷ Art. 4, par. 1, direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in *GUUE* L 16 del 23 gennaio 2004, p. 44.

⁹⁸ Si vedano recentemente G. MORGESE, *Dublin System, «Scrooge-Like» Solidarity and the EU Law*, cit., p. 97 ss., e ID., *La riforma del sistema Dublinto*, cit., p. 113 s.

inferiore a quello attuale. Per altro verso, il costo dell'integrazione nel medio-lungo periodo verrebbe "trasferito" ad altri Stati ben prima di quanto avviene oggi, qualora ovviamente i lungosoggiornanti decidano di spostarsi altrove.

Una soluzione simile ci sembra opportuna anche per i suoi positivi riflessi sul sistema nel suo complesso, in quanto riduce gli incentivi alla violazione delle regole⁹⁹, nonché sui richiedenti protezione internazionale i quali potrebbero compiere una fondamentale scelta di vita ben prima di quanto oggi è loro concesso.

11. Conclusioni

Negli auspici della Commissione, sulla proposta Gestione dovrebbe esservi l'accordo politico tra gli Stati membri entro la fine del 2020 in modo che possa essere approvata nella prima metà del 2021, sotto la presidenza portoghese del Consiglio¹⁰⁰. A tal fine, la presidenza tedesca del secondo semestre 2020 ha fatto circolare, il 2 novembre, una bozza di intesa politica sui capisaldi del Patto e degli strumenti collegati¹⁰¹: qualora approvata, l'intesa riconoscerebbe entro la fine del 2020 l'esistenza di un ampio accordo sui meccanismi solidaristici obbligatori per le situazioni di pressione migratoria e di crisi, insistendo sulla necessità delle misure della proposta Gestione e, in particolare, delle ricollocazioni e dei rimpatri sponsorizzati; più sfumato, invece, risulterebbe il consenso sul meccanismo SAR.

A noi sembra che questa previsione sia un po' troppo ottimistica. Vero è che la Commissione ha fatto uno sforzo notevole di compromesso tra le diverse esigenze emerse durante il fallimentare negoziato sulla proposta Dublino IV del 2016, che si è trascinato stancamente negli anni successivi per i contrasti all'interno del Consiglio e tra quest'ultimo e il Parlamento europeo, così come ci sembra concreta la volontà della presidenza tedesca di spendere la propria autorevolezza per supportare gli elementi chiave della riforma. Ma è altrettanto vero che la proposta Gestione (così come il Patto nel suo complesso), volendo accontentare tutti, potrebbe sortire l'effetto opposto di scontentare tutti¹⁰², impedendone l'adozione perlomeno nei termini e tempi prospettati. Ciò, soprattutto qualora sia riproposta la logica al ribasso del raggiungimento a tutti i costi dell'unanimità in Consiglio, che non solo ha animato (e fatto

⁹⁹ V. anche C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 6.

¹⁰⁰ V. l'allegato al Patto, contenente la tabella di marcia per la sua attuazione.

¹⁰¹ Doc. 12394/20, del 2 novembre 2020, che si basa su un *discussion paper* fatto circolare in precedenza (doc. 12272/20, del 28 ottobre 2020).

¹⁰² In questo senso le riflessioni di A. DI PASCALE, *Il nuovo patto*, cit., par. 8, e N. MARKARD, *Paper doesn't blush: The Commission presents a plan that does nothing to address the realities at the EU borders*, 12 ottobre 2020, eu.boell.org.

fallire) i negoziati sulla riforma del 2016 ma ha anche comportato la sostanziale “de-lisbonizzazione” dei settori dell’asilo e della migrazione¹⁰³.

Sicuramente i nuovi meccanismi solidaristici scontentano i Paesi di frontiera esterna meridionale, che non ottengono né la modifica dei criteri Dublino né il carattere sempre obbligatorio delle ricollocazioni¹⁰⁴. Queste, anzi, non vengono “garantite” immediatamente neanche dopo la “correzione della massa critica” per il 50% delle effettive esigenze accertate dalla Commissione¹⁰⁵. Gli Stati di frontiera esterna meridionale si troverebbero inoltre a gestire un complesso meccanismo di condivisione degli oneri¹⁰⁶ e, per usufruire di eventuali ricollocazioni obbligatorie, dovrebbero accettare di compiere in ogni caso non semplici attività di *screening* pre-ingresso, di determinazione “mirata” dello Stato competente e di identificazione dei rischi per la sicurezza nazionale e l’ordine pubblico posti dai richiedenti prima del trasferimento¹⁰⁷. Francamente, ci pare molto dubbio che la struttura burocratico-amministrativa di tutti gli Stati di frontiera esterna sia in grado di assicurare in maniera sempre efficace gli adempimenti richiesti, specie in situazioni di pressione migratoria e, ancor più, di crisi. Inoltre, gli Stati di cui si tratta vedrebbero esclusi dalla ricollocazione obbligatoria non di crisi – e quindi, nei meccanismi SAR e di pressione migratoria – proprio le categorie numericamente più rilevanti dei richiedenti sottoposti obbligatoriamente alla procedura accelerata di frontiera e dei soggiornanti irregolari. È chiaro, a nostro avviso, che la gran parte dei costi “palesi” e “nascosti” dei meccanismi solidaristici – e, in generale, del sistema “ex-Dublino” – ricadrebbero principalmente, se non esclusivamente, su questi Stati¹⁰⁸. Infine, ci pare molto significativo il fatto che la

¹⁰³ Per “de-lisbonizzazione” intendiamo il ritorno alla situazione precedente al Trattato di Lisbona del 2007, in cui questi ambiti materiali erano governati dalla regola dell’unanimità e non della maggioranza qualificata in Consiglio e da un ruolo marginale del Parlamento europeo. Mettono in luce questo aspetto anche S. CARRERA, *Whose Pact?*, cit., pp. 2-3, nonché S. CARRERA – R. CORTINOVIS, *EU Asylum Policies Through the Lenses of the UN Global Compact on Refugees*, in S. CARRERA – D. CURTIN – A. GEDDES (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, San Domenico di Fiesole (FI), 2020, p. 105, p. 115. Ma v. anche la visione pragmatica di D. THYM, *European Realpolitik*, cit., par. 6, secondo cui il raggiungimento di un’unanimità di fondo pare scontato se si vogliono far poi funzionare i diversi meccanismi.

¹⁰⁴ Conforme D. THYM, *op. ult. cit.*

¹⁰⁵ Così anche M. STARITA, *op. cit.*, par. 4. La ricollocazione obbligatoria, infatti, viene disposta direttamente nell’atto di esecuzione solo per la percentuale indicata dagli Stati contributori; qualora, invece, quel 50% risultante dalla “correzione della massa critica” sia coperto in tutto o in parte da rimpatri sponsorizzati, la ricollocazione potrà avvenire solo dopo 8 o 4 mesi (a seconda del meccanismo considerato) dalla eventuale non-esecuzione di tali rimpatri.

¹⁰⁶ Così anche P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l’asilo*, cit., p. 9, e F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker*, cit.

¹⁰⁷ Con l’ulteriore prospettiva che ciò si riveli vano in un momento successivo, quando cioè analoghi rischi siano rilevati dallo Stato di destinazione e che, per tale motivo, si interrompa comunque il processo di ricollocazione. Nel senso accolto nel testo v. A. KORONIS, *No Sound Basis for Solidarity but an Opportunity to Rethink Asylum*, 12 ottobre 2020, *eu.boell.org*, e M. STARITA, *op. cit.*, par. 5.

¹⁰⁸ In questo senso anche il *Meijers Committee Comments on the Migration Pact – The Asylum and Migration Management Regulation*, novembre 2020, *www.commissie-meijers.nl*, nonché G. BAKSHI, *Adieu Dublin! But what’s next?*, in *European Law Blog*, 23 novembre 2020, *europelawblog.eu*, ed E. PISTOIA, *Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, novembre 2020, *www.adimblog.com*.

solidarietà per gli Stati sottoposti a pressione migratoria o in situazione di crisi possa essere “imposta” anche contro la loro volontà, potendo i relativi meccanismi essere attivati e portati avanti anche a prescindere dal loro assenso. Ci si troverebbe di fronte a una specie di “solidarietà doppiamente obbligatoria”, per gli Stati contributori ma anche per quelli beneficiari, la cui regia sarebbe saldamente nelle mani della Commissione in vista della tutela dell’interesse dell’intera Unione: quanto questo sia politicamente accettabile per gli Stati di frontiera esterna, sarà tutto da vedere.

La “nuova” solidarietà scontenta, poi, i Paesi del gruppo di Visegrad, da sempre ostili alle ricollocazioni. Questi Stati, in realtà, ottengono dal Patto il riconoscimento della loro concezione della solidarietà “flessibile”, potendo in numerosi casi contribuire attraverso la sponsorizzazione dei rimpatri¹⁰⁹ o altre misure operative¹¹⁰. Ciò tuttavia, in linea di principio, mal si concilia con la loro idea di solidarietà “volontaria”¹¹¹ e, quindi, è prevedibile la loro opposizione alle misure contemplate nelle proposte Gestione e Crisi¹¹².

Infine, rimane scontento il Parlamento europeo la cui posizione del 2017 sulla proposta Dublino IV è stata tenuta in conto solo per aspetti secondari (seppur importanti), come la valorizzazione degli eventuali legami significativi dei richiedenti con specifici Stati. Al contrario, la conferma dei criteri “ex-Dublino” va in direzione esattamente opposta al meccanismo di ricollocazione automatica e permanente proposto a suo tempo dal co-legislatore dell’Unione, sollevando il legittimo dubbio di una spedita approvazione, da parte di quella Istituzione, della proposta Gestione formulata in questi termini.

L’impostazione seguita nel Patto e nelle proposte collegate, nel non accogliere il sistema proposto a suo tempo dal Parlamento europeo, attribuisce al contrario alla Commissione una discrezionalità davvero ampia nell’accertamento dei presupposti che danno luogo all’attivazione dei meccanismi qui esaminati e nella gestione dei principali snodi procedurali¹¹³. Ciò, come detto, potrebbe comportare il rischio che le esigenze di solidarietà siano di volta in volta “annacquate” – o addirittura “accantonate” – a sèguito di più considerazioni di altra natura. Ci sembra concreto, infatti, il rischio che la Commissione possa in futuro “minacciare” di attivare i meccanismi solidaristici obbligatori per ricondurre alcuni Stati altrimenti

¹⁰⁹ Addirittura, anche solo nelle forme meno onerose tra quelle indicate nell’art. 55: così F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker*, cit.

¹¹⁰ In questo senso v. anche H. BEIRENS, *The EU Pact on Migration and Asylum—A Bold Move to Avoid the Abyss?*, ottobre 2020, www.migrationpolicy.org.

¹¹¹ Cfr. il Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, Bratislava, 16 settembre 2016, reperibile online, sul quale P. DE BRUYCKER – E. (L.) TSOURDI, *The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 October 2016, eumigrationlawblog.eu.

¹¹² Si vedano le reazioni dei Paesi di Visegrad in A. FOTIADIS, *Who Will Watch The Watchmen On Europe’s Borders?*, 13 ottobre 2020, balkaninsight.com, e J. M. STOLAREK – G. RÖHRBORN, *Poland wants no refugees – NGO’s critical look at the New Pact on Migration and Asylum*, 20 ottobre 2020, eu.boell.org.

¹¹³ Conforme M. STARITA, *op. cit.*, par. 4.

contributori (es. quelli del gruppo di Visegrad) a più miti consigli su altri dossier, senza poi portarle avanti. In quest’ottica, colpisce negativamente la “via di fuga” predisposta per gli Stati in casi di forza maggiore, nella misura in cui essa non è basata su elementi oggettivi e verificabili né è soggetta a scrutinio da parte di terzi. Facile prevedere che simile “scappatoia” possa essere utilizzata dagli Stati poco propensi alla solidarietà con una certa frequenza e/o in situazioni di afflusso massiccio (allorquando cioè i contributi solidaristici servono di più), così permettendo loro di sottrarsi facilmente agli obblighi del sistema e mettendo in ulteriore difficoltà gli Stati che avranno ottenuto l’assistenza solidaristica dopo – questa volta sì – un attento scrutinio della Commissione¹¹⁴.

Va poi sottolineato che il Patto e le due proposte qui esaminate hanno il merito di esplorare strumenti alternativi a quello delle ricollocazioni non volontarie, che – va detto – non solo non valorizzano le aspirazioni dei richiedenti protezione internazionale a ricercare lo Stato in cui hanno o ritengono di avere migliori prospettive di integrazione, ma non hanno neanche dato buona prova di sé in passato.

Tuttavia, ci si chiede se le altre opzioni siano sostenibili ed efficaci. In particolare, andrebbe compiuta una approfondita riflessione se le misure di sviluppo di capacità e di sostegno operativo – anche ove si mostrino efficaci allo scopo¹¹⁵ – siano accettabili politicamente e socialmente, per gli Stati beneficiari, rispetto alla tradizionale solidarietà finanziaria, implicando quelle misure in alcuni casi una non semplice ingerenza di altri Stati nella loro sovranità territoriale. Sotto altro profilo, l’inserimento dei rimpatri tra le misure solidaristiche pone non pochi problemi, perpetuando una visione esclusivamente “interstatale” della solidarietà e comportando un’inopportuna utilizzazione delle misure di allontanamento forzato per assicurare la tenuta del sistema europeo comune di asilo, ammesso che si rivelino efficaci allo scopo¹¹⁶.

Positiva ci sembra, invece, la proposta di riduzione del periodo di tempo utile a conseguire lo *status* di lungosoggiornante per i beneficiari di protezione internazionale. Questa rappresenta un’opzione meno ambiziosa di quella del mutuo riconoscimento delle decisioni positive di protezione internazionale, che permetterebbe ai beneficiari di spostarsi in altri Stati UE per più di tre mesi non appena hanno conseguito

¹¹⁴ Condivide queste preoccupazioni F. MAIANI, *A “Fresh Start” or One More Clunker*, cit.

¹¹⁵ A tal proposito, la Commissione ad es. ricorda nel Patto che “[l]e risposte degli Stati membri alla recente situazione del centro di accoglienza di Moria hanno mostrato la condivisione della responsabilità e la solidarietà in azione: il piano della Commissione di collaborare con le autorità nazionali a un progetto pilota congiunto per un nuovo centro di accoglienza mostra come la cooperazione possa funzionare al livello più immediatamente operativo” (COM(2020) 609, par. 2). In realtà, pare che la solidarietà europea non si sia tradotta in un miglioramento netto delle attuali condizioni del campo di accoglienza che ha sostituito quello di Moira sull’isola di Lesbo prima dell’incendio che lo ha distrutto: v. ad es. M. KARAKOULAKI, *New camp for refugees in Greece ‘worse than Moria’*, in *Infomigrants*, 29 settembre 2020, reperibile online, e UNHCR, *A month after Moria fires, UNHCR warns of worsening conditions ahead of winter*, 9 ottobre 2020, reperibile online.

¹¹⁶ In questo senso v. anche J.-P. CASSARINO, *Readmission, Visa Policy and the “Return Sponsorship” Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, ADiM Blog, Analyses & Opinions, November 2020, www.adimblog.com.



lo *status* di protezione¹¹⁷, ma ci sembra comunque un significativo passo in avanti verso forme di solidarietà che non si svolgono sempre e solo sulla testa (e sulla pelle) dei migranti.

¹¹⁷ In argomento v. M. DI FILIPPO, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1/2015, p. 47, pp. 56-58; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701, p. 703; e F. MAIANI, *Responsibility allocation and solidarity*, in P. DE BRUYCKER – M. DE SOMER – J.-L. DE BROUWER (a cura di), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, 2019, odysseus-network.eu, p. 103, p. 117.