



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2016

CRISI E CONFLITTI NELL'UNIONE EUROPEA: UNA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE

## Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea

di MARIA IRENE PAPA

**CRISI DEI RIFUGIATI E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ  
ED EQUA RIPARTIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ  
TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA**

di *Maria Irene Papa*  
*Professore associato di Diritto internazionale*  
*«Sapienza» – Università di Roma*

ABSTRACT

ITA

Il presente scritto intende fornire un'occasione di riflessione sull'attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, sancito dall'art. 80 TFUE, con riguardo specifico alla politica comune in materia di asilo. Negli ultimi mesi, di fronte all'aggravarsi della crisi dei rifugiati in Europa e all'intensificarsi della pressione migratoria sui Paesi in prima linea, la necessità di tradurre in pratica tale principio è stata avvertita con sempre maggiore urgenza. Tuttavia, l'approccio seguito dall'Unione europea, in un clima di durissima contrapposizione tra gli Stati membri, si è rivelato fino ad oggi ampiamente inadeguato e insufficiente.

EN

This paper aims at providing an opportunity to reflect on the implementation of the principle of solidarity and fair sharing of responsibility between Member States enshrined in Article 80 TFEU, with regard to the EU asylum policy. In last months, given the worsening of the refugee crisis in Europe and the continuing migratory pressures on front-line EU Member States, the need to put in practice this principle has been felt with increasing urgency. Nevertheless, the European Union's approach, in a context of strong antagonism among Member States, has so far proved largely inadequate and insufficient.

# CRISI DEI RIFUGIATI E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ ED EQUA RIPARTIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA<sup>(\*)</sup>

di *Maria Irene Papa*

**SOMMARIO:** 1. *Premessa*; 2. *Il contenuto e la portata del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità ai sensi dell'art. 80 TFUE*; 3. *Gli strumenti finanziari, operativi e logistici di solidarietà*; 4. *Il "sistema Dublino" quale antitesi della solidarietà intra-UE*; 5. *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità alla prova delle misure temporanee di ricollocazione*; 6. *Le proposte di revisione del sistema di Dublino: verso un meccanismo permanente di ricollocazione?*; 7. *Osservazioni conclusive*.

## 1. Premessa

L'art. 80 TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, definisce un principio di portata generale in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, in base al quale: «le politiche dell'Unione [in tali settori] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario»<sup>1</sup>. Tale principio trova poi, in relazione unicamente

---

(\*) Il presente scritto tiene conto degli sviluppi intervenuti nella materia oggetto di studio fino al mese di dicembre 2016.

<sup>1</sup> Tale disposizione va collegata inoltre all'art. 67, par. 2, TFUE, che apre il titolo sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e include appunto la «solidarietà tra Stati membri» tra i principi fondanti della politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne. Sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri v. soprattutto 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*, 2011, p. 45 ss.; M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss.; D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, Bruxelles, 2011, disponibile sul [sito istituzionale del Parlamento europeo](#); H. GRAY, *Surveying the Founda-*

alla politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, un'ulteriore specificazione – in un'ottica per così dire “emergenziale” – nell'art. 78, par. 3, TFUE, che, prevede l'adozione, da parte del Consiglio, di misure temporanee a beneficio di Stati membri che si trovino a dover affrontare una situazione «caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi».

Il contenuto dell'art. 80 TFUE riproduce senza modifiche significative quello dell'art. III-268 del fallito Trattato costituzionale. Quest'ultima disposizione costituiva a sua volta un tentativo di rafforzamento ed estensione del principio della *promozione* «dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi» stabilito dall'art. 63, par. 2, lett. b), TCE<sup>2</sup>.

---

*tions: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013, p. 175 ss.; 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 ss.

<sup>2</sup> Rispetto a tale precedente, peraltro, l'art. 80 TFUE estende l'ambito di applicazione della solidarietà all'intero settore delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, generalizzandone inoltre la portata a tutti gli Stati membri e non solo a quelli che ricevono i flussi di sfollati e rifugiati. L'art. 63, par. 2, lett. b), TCE ha costituito la base giuridica per l'istituzione del Fondo europeo per i rifugiati (decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, in *GUUE* L 144 del 6 giugno 2007, p. 1 ss.), nonché per l'adozione della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in *GUCE* L 212 del 20 luglio 2001, p. 12 ss. La direttiva, emanata in risposta alla crisi dei profughi in fuga dalla guerra in Kosovo alla fine degli anni '90, prevede una procedura di carattere eccezionale, volta a garantire una speciale forma di protezione di durata annuale (prorogabile di sei mesi in sei mesi, per un periodo massimo di un anno) «per far fronte ad un afflusso massiccio o ad un imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi». Si tratta in pratica di un meccanismo di solidarietà finalizzato a «promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi» (art. 1), e fondato sul sostegno finanziario agli Stati di accoglienza e sull'eventuale trasferimento – a titolo volontario – verso Stati membri le cui capacità di accoglienza siano sottoutilizzate (senza peraltro che sia stabilito alcun criterio specifico di distribuzione degli sfollati o di determinazione della capacità di accoglienza dei vari Stati). L'accertamento dell'esistenza di un afflusso massiccio è rimesso al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata sulla base di una proposta formulata dalla Commissione, di propria iniziativa o previo esame di una richiesta avanzata da uno Stato membro: non si trat-

Il presente scritto intende fornire un'occasione di riflessione sulla portata normativa e sull'attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità con riguardo specifico alla politica comune in materia di asilo. Proprio questo settore, per le caratteristiche intrinseche del fenomeno da regolare, dovrebbe costituire il *locus* privilegiato di applicazione dell'art. 80 TFUE. La necessità che in tale ambito la cooperazione internazionale si realizzi attraverso una distribuzione equilibrata degli oneri è infatti ampiamente riconosciuta dalle rilevanti norme internazionali in materia di asilo e di protezione dei rifugiati<sup>3</sup>.

Non stupisce quindi che negli ultimi mesi, di fronte all'aggravarsi continuo e drammatico della crisi dei rifugiati, e all'intensificarsi della pressione migratoria sui Paesi in prima linea (tra cui l'Italia), i richiami alla solidarietà intra-UE, negli ambienti politici e accademici, si siano fatti sempre più pressanti. Le istituzioni europee hanno cercato di rispondere a tali richieste con l'introduzione di nuovi strumenti giuridici, la cui implementazione, in un clima di accesa contrapposizione tra gli Stati membri, ha fino ad oggi prodotto risultati largamente deludenti. In tale contesto, peraltro destinato ad arricchirsi a breve di nuovi interventi legislativi da parte delle istituzioni europee, al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità è stato spesso attribuito un significato divergente, se non a volte addirittura contraddittorio, rispetto alla sua formulazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione.

---

ta quindi di un meccanismo di attivazione automatica, ma tutto dipende dalla volontà delle istituzioni politiche interessate. E questa volontà, come l'esperienza dimostra, latita: tant'è che il meccanismo in questione non ha mai funzionato, e le (rare) richieste di attivazione, come ad esempio quella presentata dall'Italia nel 2011 in relazione all'esodo causato dagli eventi della c.d. Primavera araba, sono rimaste insoddisfatte. In ogni caso, è proprio in tale direttiva che la solidarietà viene concepita nei termini che verranno poi ripresi e ampliati dall'art. 80 TFUE.

<sup>3</sup> V. *infra*, la nota 13.

## 2. Il contenuto e la portata del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità ai sensi dell'art. 80 TFUE

La dottrina individua nel carattere vago e generico della formulazione dell'art. 80 TFUE un elemento di intrinseca debolezza del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri. Eppure dalla lettura della norma in questione alcuni dati emergono con una certa evidenza.

Innanzitutto, il legame che intercorre tra solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità: l'art. 80 TFUE identifica infatti un *unico* principio sulla base della combinazione di questi concetti<sup>4</sup>, e non due principi separati, eventualmente confliggenti e quindi da bilanciare, come sembrerebbe invece risultare da alcune prese di posizione degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione europea. Mi riferisco in particolare alla tendenza, ricorrente soprattutto nelle più recenti prese di posizione del Consiglio e della Commissione, a condizionare l'applicazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità in favore di specifici Stati membri alla corretta attuazione da parte di questi ultimi delle norme europee in materia di asilo, senza considerare che, come vedremo<sup>5</sup>, sono proprio queste norme che accentuano e aggravano le disparità tra gli oneri degli Stati membri in tale settore. La combinazione “solidarietà e responsabilità” (*rectius*: “solidarietà in cambio di responsabilità”), tanto enfatizzata ad esempio negli Orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (2015-2020) adottati al termine della riunione del Consiglio europeo tenutasi a Ypres, il 26 e 27 giugno 2014<sup>6</sup>, e ancora nella Dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava, adottata dal Consiglio europeo il 16 settembre 2016, ridimensionando la portata dell'obiettivo di *burden sharing*, finisce in effetti con lo snaturare il principio sancito dall'art. 80<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Così G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 373. V. anche P. DE BRUYCKER, E. TSOURDI, *The Bratislava Declaration on Migration: European Irresponsibility Instead of Solidarity*, in [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu), 27 settembre 2016, i quali osservano come l'art. 80 TFUE «is about one and not two principles and, more importantly, about the principles of “solidarity and fair sharing of responsibility”» (enfasi nell'originale).

<sup>5</sup> *Infra*, par. 4.

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, punti 5 e 7.

<sup>7</sup> V. ancora, in tal senso, le considerazioni di P. DE BRUYCKER, E. TSOURDI, *The Bratislava Declaration*, cit.

In secondo luogo, il principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri è destinato ad incidere sui rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea e tra l'Unione e gli Stati membri (c.d. solidarietà intra-UE)<sup>8</sup>, mentre evidentemente nessun rilievo diretto viene attribuito dalla disposizione in esame alla solidarietà tra Stati membri e Stati terzi, o a quella tra Stati membri e rifugiati<sup>9</sup>. Esso va quindi chiaramente distinto dal valore della solidarietà, elencato, insieme ad altri ideali posti alla base del processo di integrazione europea, dall'art. 2 TUE<sup>10</sup>. Quest'ultima disposizione richiama infatti una nozione di solidarietà dal contenuto molto più ampio e generale rispetto a quella accolta dall'art. 80 TFUE, e si riferisce in ogni caso prevalentemente alla solidarietà tra individui<sup>11</sup>. Lo stesso può dirsi con riguardo al principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*<sup>12</sup> (spesso associato, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, all'idea di solidarietà): tale principio, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, resta ovviamente applicabile anche in materia di asilo, ma mantiene una sua autonomia rispetto alla disposizione attualmente in esame, la quale

---

<sup>8</sup> V., nello stesso senso, M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione*, cit., p. 897, nota 10; G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 372; G. NOLL, *Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity' in Searching for Solidarity*, in *EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference*, in *odysseus-network.eu*, p. 3.

<sup>9</sup> Da questo punto di vista, non è senza rilievo il fatto che l'art. 67, par. 2, TFUE, nell'anticipare i contenuti della politica comune in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere (*supra*, nota 1), individua due principi separati a fondamento dell'azione dell'UE in tale settore: la solidarietà tra gli Stati membri (ripresa e specificata nell'art. 80 TFUE in termini di equa ripartizione delle responsabilità) e l'*equità* (termine evidentemente meno forte) *nei confronti dei cittadini degli Stati terzi*.

<sup>10</sup> «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

<sup>11</sup> Così ancora M. GESTRI, *op. ult. loc. cit.*

Si noti che il termine "solidarietà" ricorre per ben ventitré volte nei Trattati istitutivi dell'Unione europea: il significato da attribuirvi però non è univoco, ma va ricostruito separatamente per ogni singola disposizione rilevante. Al riguardo, v., tra gli altri, S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 165 ss.

<sup>12</sup> «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati».

si caratterizza per una intensità maggiore del sostegno richiesto agli Stati membri.

L'art. 80 TFUE traduce la consapevolezza dell'esistenza di una intrinseca contrapposizione tra la natura collettiva degli obblighi internazionali in materia di tutela dei rifugiati, da una parte, e la tendenza naturale alla concentrazione dei flussi di rifugiati verso alcuni Stati geograficamente più esposti, dall'altra. Si tratta, come è evidente, di un fenomeno che non riguarda solo il continente europeo, ma che si presenta anche a livello globale, come testimonia lo stesso preambolo della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati<sup>13</sup>. È chiaro che tale situazione può minare la stessa tenuta dei sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati più oberati e in ultima analisi determinare e/o incentivare la violazione, da parte di questi stessi Stati, degli obblighi di tutela dei rifugiati. In altre parole, la condivisione equilibrata delle responsabilità è prima di tutto un'esigenza delle norme internazionali vigenti in questo settore, norme che sono finalizzate alla garanzia di un interesse solidale e collettivo dell'intera Comunità internazionale<sup>14</sup>, e la cui attuazione non può quindi ricadere solo su alcuni Paesi<sup>15</sup>.

Coerentemente con questa prospettiva, l'art. 80 TFUE, al fine di compensare l'eventuale disparità degli oneri all'interno dell'Unione, introduce un vero e proprio "duty to support"<sup>16</sup>, facendone una *condi-*

---

<sup>13</sup> Ad esempio, nel preambolo della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati si legge che: «the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation». V. anche la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 1969 regolante gli specifici aspetti dei problemi dei rifugiati in Africa (ratificata attualmente da 46 Stati africani), il cui art. 2, par. 4, stabilisce che «[w]here a Member State finds difficulty in continuing to grant asylum to refugees, such Member State may appeal directly to other Member States and through the OAU, and such other Member States shall in the spirit of African solidarity and international co-operation take appropriate measures to lighten the burden of the Member State granting asylum».

<sup>14</sup> Sulle peculiari modalità di funzionamento degli obblighi internazionali posti a tutela degli interessi collettivi della Comunità internazionale v. ampiamente i numerosi scritti di Picone sull'argomento, ora raccolti nel volume P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi "erga omnes"*. *Studi critici di diritto internazionale*, III ed., Napoli, 2013.

<sup>15</sup> Cfr. in tal senso J.-P.L. FONTEYNE, *Burden-Sharing: An Analysis of the Nature and Function of International Solidarity in Cases of Mass Influx of Refugees*, in *Australian Year Book of International Law*, 1978-1980, p. 162 ss.

<sup>16</sup> E.L. TSOURDI, *Intra-EU Solidarity and the Implementation of the EU Asylum Policy: A Refugee or Governance "Crisis"?*, in *EU Asylum and Border Policies*, cit., p. 8.

*tio sine qua non* della politica europea di asilo. Esso deve informare l'elaborazione stessa della politica europea in questa materia, intervenendo quindi non solo sulla sua attuazione: il che significa che tale principio è concepito per essere applicato dall'Unione sempre e non solo per far fronte a situazioni di emergenza<sup>17</sup>. Ne deriva che, a differenza di altre ipotesi previste dai Trattati europei, come quelle disciplinate dall'art. 122, par. 1, TFUE, relativo all'assistenza economica o finanziaria a Stati membri che si trovino in una particolare situazione di difficoltà, o dall'art. 222 TFUE, concernente misure di sostegno in favore di uno Stato membro oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, in questo ambito la finalità assistenziale costituisce in linea di principio solo un aspetto per così dire contingente ed eventuale. D'altronde, è in questa accezione che il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità sembrerebbe essere stato valorizzato anche nella sentenza *N.S.*, unico caso fino ad oggi nella giurisprudenza dalla Corte di giustizia in cui l'art. 80 TFUE è stato espressamente richiamato<sup>18</sup>.

Tuttavia, la portata del principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri risulta ridimensionata dalla specificazione, contenuta nella seconda frase dell'art. 80 TFUE, per cui «ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio» (corsivo aggiunto). A ciò si aggiunga che non è chiaro quale sia l'intensità di solidarietà richiesta, né sono indicati gli strumenti attraverso cui riequilibrare il carico di responsabilità tra gli Stati membri: tuttavia, dalla circostanza che la disposizione faccia riferimento alla solidarietà finanziaria come ad una delle *possibili* espressioni del principio si de-

---

<sup>17</sup> Come si vedrà, invece, nella prassi il principio è stato invocato e applicato in un'ottica prevalentemente emergenziale, per alleviare il carico di Stati membri i cui sistemi di asilo siano sottoposti a pressioni migratorie eccessive. Questo tipo di approccio si rinviene già nel *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in *GUUE* C 115 del 4 maggio 2010, p. 1 ss., p. 32, par. 6.2.2.

<sup>18</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e altri*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, punto 93. Rileva in particolare la contrapposizione tra l'art. 80 TFUE e la direttiva sulla protezione temporanea che emerge in questo brano della sentenza: «l'art. 80 TFUE prevede che la politica dell'asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La direttiva 2001/55 costituisce un esempio di tale solidarietà *ma*, come è stato indicato in udienza, i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati» (corsivo aggiunto).

duce che anche altri canali di cooperazione sono eventualmente utilizzabili.

In ogni caso, la flessibilità che si ricava dall'art. 80 TFUE, se impedisce di attribuire alla disposizione indicata la capacità di produrre effetti diretti<sup>19</sup>, certamente non incide sul carattere vincolante del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, il quale conserva intatto il valore, che si evince dalla prima frase della medesima disposizione, di regola (vincolante) che *governa (rectius: "deve" governare)*<sup>20</sup> le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione<sup>21</sup>. La sua attuazione può quindi eventualmente essere oggetto di controllo giurisdizionale<sup>22</sup>.

È controverso tuttavia se l'art. 80 TFUE possa essere utilizzato come autonoma base giuridica per interventi solidaristici volti a garantire una equa distribuzione degli oneri<sup>23</sup>. Sul punto le istituzioni politiche dell'Unione hanno assunto posizioni discordanti. Emblematico in tal senso è il contrasto che si è registrato in occasione dell'approvazione della proposta di regolamento relativo all'istituzione del Fondo asilo, migrazione e integrazione. Il Consiglio rifiutò di individuare nell'art. 80 TFUE un possibile fondamento giuridico per l'attività normativa delle istituzioni in materia di immigrazione e asilo, ritenendo che l'applicazione concreta del principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri dovesse essere rimessa agli

---

<sup>19</sup> In questo senso cfr. M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione*, cit., p. 904, e P. DE BRUYCKER, E.L. TSOURDI, *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in V. CHETAİL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (eds), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden, 2016, p. 473 ss., p. 499.

<sup>20</sup> È sintomatico in tal senso l'uso dell'ausiliare "shall" nella versione inglese della norma.

<sup>21</sup> P. DE BRUYCKER, E.L. TSOURDI, op. ult. loc. cit.

<sup>22</sup> M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione*, cit., pp. 903-904. In senso diverso, v. invece G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., pp. 373-374, secondo il quale il carattere indefinito della necessità cui si riferisce l'art. 80 TFUE renderebbe il principio di solidarietà ed equa distribuzione delle responsabilità meramente facoltativo.

<sup>23</sup> In senso negativo v., ad esempio, S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, 3rd ed., Oxford, 2012, p. 311; K. HAILBRONNER, D. THYM, *Legal Framework for EU Asylum Policy*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd ed., München, 2016, p. 1044. Questi ultimi si riferiscono all'art. 80 TFUE come ad una «horizontal provision that may influence the interpretation of other Treaty competences on border controls, asylum and immigration»: gli articoli 77-79 TFUE dovrebbero conseguentemente essere interpretati e applicati alla luce del principio enunciato dall'art. 80 TFUE.

atti adottabili dall'Unione ai sensi degli articoli 77, 78 e 79 TFUE. La Commissione e il Parlamento, pur avendo alla fine accettato, «in uno spirito di compromesso», il testo del regolamento quale risultante dalla posizione del Consiglio, dichiararono entrambi di non condividere l'interpretazione dell'art. 80 TFUE da questo sostenuta e di non voler precludersi il ricorso a tale base giuridica in futuro<sup>24</sup>. Sta di fatto che fino ad oggi nessun atto dell'Unione indica l'art. 80 TFUE come suo fondamento. La stessa attitudine del Parlamento sembra essersi ammorbidita nel corso del tempo: così, nelle sue più recenti prese di posizione l'art. 80 TFUE è inteso come una possibile base giuridica da utilizzare «congiuntamente» agli articoli da 77 a 79 TFUE al fine di dare attuazione al principio di solidarietà<sup>25</sup>.

### **3. Gli strumenti finanziari, operativi e logistici di solidarietà**

Nella prassi dell'Unione, tre sono le principali modalità di implementazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità: finanziaria, operativa e logistica<sup>26</sup>.

Tra tutte, le misure di solidarietà finanziaria, oltre ad essere, come si è visto, le uniche espressamente menzionate dall'art. 80 TFUE, hanno sicuramente rappresentato fino ad oggi il principale strumento di intervento dell'Unione in questo ambito. In particolare, a seguito della recente opera di razionalizzazione che ha interessato le misure europee destinate al sostegno finanziario in materia di immigrazione, il Fondo asilo migrazione e integrazione ha sostituito i fondi precedentemente attivi (il Fondo europeo per l'integrazione, il Fondo europeo

---

<sup>24</sup> Le dichiarazioni delle tre istituzioni sono riprodotte nell'allegato alla posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 13 marzo 2014 in vista dell'adozione del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione.

<sup>25</sup> V., da ultimo, l'art. 1 della risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, P8\_TA(2016)0102.

<sup>26</sup> Cfr. in proposito la *Comunicazione sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo. Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca*, adottata alla fine del 2011, in seguito agli eventi della Primavera araba (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2011) 835 def., 2 dicembre 2011).

per i rifugiati e il Fondo europeo per i rimpatri)<sup>27</sup>. Tra gli obiettivi a cui è finalizzata la creazione del Fondo è espressamente indicato quello di «migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica»<sup>28</sup>. Nello specifico, una parte della dotazione del Fondo serve a cofinanziare iniziative nazionali volte a migliorare l'efficacia del sistema di condivisione delle responsabilità fra i Paesi membri; un'altra parte è invece stanziata per attività dell'UE, comprese azioni di emergenza per la gestione dei flussi migratori<sup>29</sup>. Tuttavia l'effetto redistributivo del Fondo è piuttosto limitato<sup>30</sup>. Ciò è dovuto principalmente al metodo di ripartizione utilizzato per la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili (quelle destinate al c.d. *shared management*, vale a dire circa l'88%). Tale metodo, infatti, essendo basato sul totale dei richiedenti asilo (65%) e dei beneficiari di protezione presenti sul territorio di ciascuno Stato membro (35%), avvantaggia nettamente i Paesi più grandi (che ovviamente ricevono in termini assoluti un numero elevato di richieste), a scapito di quelli più piccoli che in rapporto all'ammontare alla loro dimensione sono sottoposti a carichi più gravosi e i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono molto meno sviluppati<sup>31</sup>.

L'implementazione della solidarietà tecnico-operativa (*practical cooperation*) è invece prevalentemente affidata all'attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (di seguito EASO, acronimo dall'inglese: European Asylum Support Office), istituito dal regolamento n. 439 del 19 maggio 2010 e in funzione da giugno 2011<sup>32</sup>. Tra

---

<sup>27</sup> Cfr. regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione, in *GUUE* L 150 del 20 maggio 2014, p. 168 ss.

<sup>28</sup> Art. 1, par. 2, lett. d), del regolamento n. 516/2014.

<sup>29</sup> Per ulteriori dettagli si consulti la [pagina web della Direzione generale "Migrazione e affari interni" della Commissione](#).

<sup>30</sup> V. P. DE BRUYCKER, E.L. TSOURDI, *Building*, cit., p. 503.

<sup>31</sup> V. l'allegato I del regolamento n. 516/2014. Considerato che da questo punto di vista il Fondo riproduce sostanzialmente i criteri distributivi adottati per il precedente Fondo europeo per i rifugiati, sono ancora attuali le osservazioni critiche svolte da E.R. THIELEMANN, *Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-Payments and the European Refugee Fund*, in *Journal of Common Market Studies*, 2005, p. 807 ss.

<sup>32</sup> Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in *GUUE* L 132 del 29 maggio 2010, p. 11 ss. Ai sensi del *considerando* n. 7 del regolamento, «[p]er gli Stati membri il cui sistema di asilo e accoglienza subisca pressioni specifiche e sproporzionate dovute

i compiti dell'Ufficio figura quello di fornire sostegno agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza siano sottoposti a forte pressione<sup>33</sup>, e di coordinare la prestazione di tale sostegno da parte degli altri Stati membri, anche attraverso l'invio, negli Stati più in difficoltà, di *asylum support teams* formate da esperti messi a disposizione dagli altri Stati membri<sup>34</sup>.

Anche in questo caso, però, le risorse finanziarie di cui l'Ufficio dispone non sono all'altezza delle ambizioni del mandato ad esso affidato. Inoltre, l'attivazione degli strumenti di solidarietà previsti dal suo regolamento istitutivo, in particolare la messa a disposizione di squadre di esperti nazionali, ha carattere facoltativo, e gli Stati membri hanno mostrato poca disponibilità a partecipare a tali iniziative in modo sostanziale<sup>35</sup>. Ne deriva che l'attività dell'EASO fino ad oggi si è rivelata insufficiente, e non è stata in grado né di fornire un contributo significativo alla soluzione delle disfunzioni strutturali dell'attuale sistema di *burden sharing* all'interno dell'UE, né ad attenuare le situazioni più critiche<sup>36</sup>.

L'altra dimensione della solidarietà, quella della redistribuzione geografica dei richiedenti protezione internazionale, è stata per molto tempo la meno battuta, anche se è da sempre quella più frequentemente invocata dai Paesi in difficoltà<sup>37</sup>. Eppure il regolamento istitutivo del Fondo asilo e immigrazione prevede incentivi finanziari, nella

---

specialmente alla loro situazione geografica o demografica, l'Ufficio di sostegno dovrebbe sostenere lo sviluppo della solidarietà all'interno dell'Unione per favorire una migliore ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale fra gli Stati membri, garantendo al tempo stesso che i sistemi di asilo e accoglienza non siano oggetto d'abuso».

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 8 del regolamento, tale «pressione particolare» può essere determinata «dall'arrivo improvviso di un vasto numero di cittadini di paesi terzi che possono aver bisogno di protezione internazionale e dalla situazione geografica o demografica dello Stato membro».

<sup>34</sup> V. il *considerando* n. 8.

<sup>35</sup> Per tali rilievi cfr. M. GARLICK, *The Dublin System*, cit., p. 189 ss.

<sup>36</sup> Per una rassegna dei risultati raggiunti dall'EASO nei suoi primi dieci anni di funzionamento, v. M. GARLICK, *Practical Cooperation and the First Years of the EASO*, in *EU Asylum and Border Policies*, cit., p. 10 ss.

<sup>37</sup> Lo stesso Parlamento europeo da tempo sostiene la necessità di iniziative di questo genere. V., ad esempio, la risoluzione del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa, P7\_TA(2013)0448, par. 8, in cui la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo viene individuata come «una delle forme più concrete di solidarietà e di condivisione delle responsabilità».

forma di somme forfettarie, per favorire il trasferimento di beneficiari di protezione da uno Stato membro ad un altro<sup>38</sup>. Inoltre all'EASO, ai sensi dell'art. 5 del suo regolamento istitutivo, sono assegnati compiti di promozione, agevolazione e sostegno delle attività connesse alla ricollocazione all'interno dell'Unione. Tuttavia la stessa disposizione specifica che «[I]a ricollocazione all'interno dell'Unione è effettuata *solo su base concordata* tra gli Stati membri e con il consenso del beneficiario della protezione internazionale, nonché, se del caso, in consultazione con l'UNHCR» (corsivo aggiunto).

È in questo quadro che si colloca il progetto pilota EUREMA (*EU Relocation Malta Project* – Progetto UE di ricollocazione da Malta), varato nel 2009. Il progetto, cofinanziato dal Fondo europeo per i rifugiati per un importo di circa due milioni di euro, prevedeva la ricollocazione, su base volontaria, di 260 beneficiari di protezione internazionale dall'isola di Malta in altri Stati membri. Dieci Stati membri (Francia, Germania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Romania e Ungheria) hanno inizialmente preso parte all'iniziativa, accettando di accogliere, tra il 2010 e il 2011, 227 rifugiati. Nel 2012, in una seconda fase (EUREMA II), sono state ricollocate in tutto 356 persone da un totale di sedici Stati membri e Stati associati (in alcuni casi, al di fuori del quadro formale del progetto, in virtù di accordi bilaterali stipulati con Malta)<sup>39</sup>. Si tratta comunque di cifre tutto sommato modeste, se si considera che Malta ha ricevuto dal 2009 al 2011 ben 4.380 richieste di asilo. Inoltre, l'esperienza di EUREMA ha evidenziato la tendenza degli Stati partecipanti a selezionare i beneficiari della ricollocazione in funzione di requisiti spesso molto restrittivi, legati per lo più al possesso di specifiche qualifiche professionali, nonché in alcuni casi anche la resistenza degli stessi rifugiati, in ragione di una percezione talvolta negativa circa le reali opportunità di integrazione nei Paesi di destinazione<sup>40</sup>. Ciò non toglie

---

<sup>38</sup> In quest'ottica è previsto, ai sensi dell'art. 18 del regolamento istitutivo, che gli Stati membri che si rendano disponibili per il trasferimento di beneficiari di protezione internazionale da altri Stati membri ricevano, in aggiunta alla dotazione ordinaria, una somma forfettaria di 6.000 euro per ciascun beneficiario trasferito.

<sup>39</sup> Cfr. *EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, 12 luglio 2012, disponibile al seguente indirizzo: [www.refworld.org/docid/52aef8094.html](http://www.refworld.org/docid/52aef8094.html) (ultima visita: dicembre 2016).

<sup>40</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012)*, COM(2013) 422 final, 17 giugno 2013, p. 14.

che la ricollocazione dei richiedenti viene spesso individuata come la soluzione potenzialmente più efficace in vista di un riequilibrio degli oneri connessi alla tutela dei richiedenti protezione internazionale. Non a caso, come si vedrà, proprio sull'opportunità di introdurre misure di questo tipo – su base non più esclusivamente volontaria, ma anche obbligatoria – si è incentrato principalmente il dibattito degli ultimi anni relativo alla solidarietà intra-UE in materia di asilo. Tale opzione è però anche la più controversa, date le fortissime resistenze manifestate nei suoi confronti da molti Stati membri dell'UE.

#### **4. Il “sistema Dublino” quale antitesi della solidarietà intra-UE**

A dispetto del ruolo di primo piano che il diritto primario assegna alle esigenze di condivisione delle responsabilità in materia di asilo, le norme di diritto derivato, tradendo lo spirito dell'art. 80 TFUE, non riflettono in maniera adeguata l'idea di una missione comune nel campo della tutela dei richiedenti protezione internazionale, da realizzare attraverso una ripartizione solidale e sostenibile degli oneri all'interno dell'Unione.

Sintomatico di tale approccio è il regolamento Dublino III, che rappresenta, per costante affermazione delle istituzioni europee, la pietra angolare del sistema europeo comune d'asilo<sup>41</sup>. Esso mantiene inalterato l'impianto della Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990<sup>42</sup>, incentrato sostanzialmente sul principio dell'unicità della

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (c.d. regolamento “Dublino III”), in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 31 ss. Il “sistema Dublino” è poi completato dal regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l’“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 1 ss.

<sup>42</sup> *GUCE* C 254 del 19 agosto 1997, p. 1 ss. La Convenzione è stata “comunitarizzata” a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e della conseguente attribuzione alla CE della competenza a stabilire «criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri» (art. 63, par. 1, lett. a), TCE), confluenndo nel regolamento CE n. 343/2003, in *GUCE* L 50 del 25 febbraio 2003, c.d. “Dublino II”, poi sostituito dal regolamento (UE) n. 604/2013.

competenza all'esame della domanda di protezione, ai sensi del quale, al fine di evitare domande multiple di protezione internazionale e di neutralizzare i fenomeni del c.d. *asylum shopping* e dei "rifugiati vaganti", tale competenza deve essere attribuita ad un unico Stato, identificato sulla base di criteri oggettivi<sup>43</sup>.

Come è noto, tra i criteri fissati dal regolamento Dublino III ai fini della determinazione dello Stato competente, un rilievo assolutamente preponderante è di fatto assegnato alla regola del Paese di primo ingresso (regolare o irregolare)<sup>44</sup>. Tale Stato deve farsi interamente carico della gestione dei richiedenti asilo: dall'esame delle domande di protezione, all'accoglienza, al rimpatrio dei soggetti espellibili. Ne deriva una situazione di squilibrio *strutturale* tra le responsabilità degli Stati frontalieri da una parte, e quelle che ricadono sui restanti Stati membri, dall'altra.

Non sembra dunque che l'esigenza di «instaurare un equilibrio tra i criteri di competenza in uno spirito di solidarietà», evidenziata nel preambolo del regolamento, si sia tradotta nell'adozione di soluzioni veramente efficaci<sup>45</sup>. Al contrario, come è stato rilevato, la regola dello Stato di primo ingresso rappresenta «l'antitesi della solidarietà e il

tuito dall'attuale regolamento Dublino III, il quale, pur innovando su alcuni aspetti specifici, non incide, come si è detto, sugli aspetti fondamentali della disciplina precedente.

<sup>43</sup> V. l'art. 3, par. 1, del regolamento n. 604/2013.

<sup>44</sup> V. l'art. 13 del regolamento. Non si tratta del principale criterio secondo l'ordine fissato dal regolamento (prima di questo sono indicati: il criterio connesso al principio dell'unità del nucleo familiare e quello relativo al rilascio di permessi di soggiorno o visti), ma di quello certamente di più larga applicazione nella prassi. Tuttavia, la regola dell'unicità della competenza incontra nel regolamento alcune eccezioni (c.d. "clausole discrezionali"): la clausola di sovranità (*infra*, passo del testo corrispondente alla nota 53) e la clausola umanitaria (art. 17, par. 2: «[l]o Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali»). A tali ipotesi va poi ad aggiungersi il caso in cui, ai sensi dell'art. 3, par. 2, vi siano fondati motivi di ritenere che nello Stato membro designato dal regolamento sussistano «carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza [...], che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante». Laddove ricorra una situazione siffatta, si procede a verificare, «a cascata», gli altri criteri previsti, e, qualora nessuno di questi risulti applicabile al caso di specie, la competenza viene attribuita allo Stato membro in cui la domanda è stata presentata.

<sup>45</sup> *Considerando* n. 25.

risultato di una iniqua ripartizione degli oneri tra gli Stati dell'Unione»<sup>46</sup>.

In aggiunta, l'esperienza della crisi dei rifugiati degli ultimi anni ha chiaramente dimostrato come, di fronte a persistenti pressioni migratorie concentrate su specifiche rotte per varie ragioni più facilmente accessibili (in particolare, dalle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti), la prevalenza del criterio del primo ingresso amplifichi le conseguenze della pressione migratoria e comporti un carico materialmente insostenibile per i sistemi di asilo degli Stati più esposti dal punto di vista geografico –tra l'altro già oberati dalla responsabilità del controllo delle frontiere esterne e delle attività di ricerca e soccorso –, con ripercussioni pesantissime sulla capacità di tali Stati di garantire ai richiedenti un trattamento compatibile con gli standard minimi in materia di diritti fondamentali<sup>47</sup> e sulla tenuta del sistema europeo comune di asilo complessivamente considerato<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 370.

<sup>47</sup> Per questi motivi, la Corte europea dei diritti umani ha condannato i trasferimenti dei richiedenti in Paesi che, sia pur competenti sulla base dei “criteri Dublino”, presentino carenze sistematiche nelle procedure di asilo o nelle condizioni di accoglienza. È questa la situazione che in particolare è stata riscontrata con riguardo alla Grecia: cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Appl. no. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011, su cui v. soprattutto i commenti di: L. MAGI, *Protezione dei richiedenti asilo “par ricochet” o protezione “par moitié”?: la Grande Camera ripartisce fra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del regolamento “Dublino II”*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 824 ss.; M. MARCHEGIANI, *Regolamento “Dublino II” e Convenzione europea dei diritti umani: il caso “M.S.S.” c. “Belgio” e “Grecia”*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 357 ss.; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia d'asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 343 ss. Anche l'Italia è stata condannata in relazione ad un caso simile a *M.S.S.*, relativo al trasferimento di un gruppo di richiedenti asilo di origine afghana verso la Grecia: v. *Shafiri e altri c. Italia e Grecia*, sentenza del 21 ottobre 2014. Ma ancor maggiore rilievo assume ai nostri fini la sentenza della Grande Camera del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, che riguarda il ricorso di una coppia afghana presentato contro la Svizzera per la decisione di quest'ultima di trasferire, in applicazione del regolamento Dublino III (applicabile alla Svizzera in forza dell'accordo di associazione con l'UE del 26 ottobre 2004), la loro famiglia verso l'Italia, in quanto Stato di primo ingresso. Pur senza arrivare ad equiparare la situazione italiana a quella del sistema greco all'epoca della sentenza *M.S.S.*, la Corte, tenendo conto delle difficoltà sistematiche rivelate dal sistema italiano di asilo e accoglienza e alla specifiche esigenze dei ricorrenti (necessità di condizioni di accoglienza commisurate all'età dei minori coinvolti e idonee a salvaguardare l'unità familiare), ha subordinato il trasferimento all'ottenimento dallo Stato di destinazione di adeguate assicurazioni in ordine al rispetto delle garanzie previste dalla CEDU.

Nonostante ciò, gli Stati membri dell'Unione europea hanno mostrato una decisa resistenza a intervenire sui criteri di ripartizione delle competenze in materia di asilo. Ciò dimostra come, malgrado il passaggio dalla Convenzione (di Dublino) – tipico strumento di cooperazione intergovernativa – al regolamento (attualmente Dublino III) – espressione invece di una competenza unitaria a livello europeo –, il perseguimento dell'interesse comune sia di fatto ancora oggi vanificato dalla prevalenza degli interessi egoistici dei singoli Stati.

In questo contesto la solidarietà intra-UE ha assunto una più limitata rilevanza quale criterio per l'individuazione di interventi correttivi volti a smussare, almeno nelle situazioni emergenziali, le maggiori

---

Con riguardo invece alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il *leading case* è la sentenza sul caso *N.S. e altri*, cit. *supra* nella nota 18, che, nel solco della sentenza *M.S.S.* della Corte europea dei diritti umani, ha determinato la sospensione dei “trasferimenti Dublino” verso la Grecia. Al riguardo v., *ex multis*, L. GRASSO, *Rispetto dei diritti fondamentali di richiedenti asilo ed operatività della sovereignty clause del regolamento Dublino II*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 733 ss.; G. MELLON, *The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in *European Public Law*, 2012, p. 655 ss.; G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss.

<sup>48</sup> In mancanza di adeguati correttivi, infatti, l'insostenibilità di questo sistema per i Paesi in prima linea si è tradotta in un elevato livello di inosservanza delle regole europee in materia di asilo, in particolare dell'obbligo di procedere all'identificazione e alla rilevazione delle impronte digitali delle persone che arrivano in maniera irregolare alle frontiere esterne dell'UE – con conseguente mancata registrazione nella banca dati Eurodac –, soprattutto da parte dell'Italia e della Grecia, che sono i Paesi evidentemente più oberati. Contemporaneamente, in ragione della perdurante disparità nei regimi previsti dagli Stati membri in materia di asilo (con procedure, standard per il riconoscimento della protezione e condizioni di accoglienza ampiamente diversificati), nonché del divieto per i beneficiari di protezione di spostarsi in Stati membri diversi da quello in cui hanno acquisito lo status, non si sono eliminati gli incentivi per i movimenti secondari. I richiedenti asilo non hanno infatti evidentemente motivo di accettare la collocazione imposta dal sistema di Dublino senza tenere in nessuna considerazione le loro aspettative e concrete opportunità di integrazione. Tutto ciò a sua volta, in una sorta di corto-circuito generale del sistema, ha finito per esacerbare le tensioni tra gli Stati membri dell'UE, specialmente tra gli Stati di ingresso e quelli che rappresentano la destinazione scelta dai migranti, inducendo vari Stati a sospendere il sistema Schengen e a ripristinare i controlli alle frontiere interne. V. ampiamente al riguardo 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 ss., e B. NASCIBENE, *Considerazioni conclusive. Le incertezze delle politiche europee di immigrazione e asilo*, in S. AMADEO E F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 395 ss.

criticità del sistema. È in questa ottica che si inquadra l'introduzione, nel regolamento Dublino III, di un "meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi" atto a prevenire il deterioramento o il collasso dei sistemi di asilo<sup>49</sup>.

Tale meccanismo, disciplinato dall'art. 33 del regolamento, può essere attivato, sulla base delle informazioni raccolte dall'AESO, nel caso di «un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro e/o da problemi nel funzionamento del sistema di asilo di uno Stato membro». In una prima fase esso comporta la redazione, da parte dello Stato membro interessato, su sollecitazione della Commissione o di propria iniziativa, e con l'eventuale assistenza della Commissione, di altri Stati membri, dell'EASO e di altre agenzie pertinenti, di un *piano d'azione preventivo*, contenente l'indicazione delle misure che lo Stato in questione si impegna ad assumere per porre rimedio alle carenze riscontrate e ad evitare il deteriorarsi della situazione. Il piano così predisposto viene, quindi, sottoposto al Consiglio e alla Commissione europea, la quale ne informa il Parlamento europeo. Qualora il piano d'azione preventivo fallisca, si passa alla seconda fase, in cui la Commissione può richiedere allo Stato membro di redigere, entro tre mesi, un *piano d'azione per la gestione della crisi* e di riferire, a cadenze regolari, sulla sua attuazione.

Come si vede, l'intera procedura è alquanto farragginosa e complessa, e sembra offrire poche garanzie di successo<sup>50</sup>. In primo luogo, mancano indicatori chiari e univoci per misurare il livello di pressione gravante sui sistemi nazionali di asilo. In secondo luogo, la responsabilità della gestione della situazione di crisi resta sostanzialmente a carico dello Stato interessato, e nulla è previsto per il caso in cui anche il piano di azione dovesse fallire. L'unica apertura in favore dell'adozione di misure di assistenza e partecipazione da parte degli altri Stati membri sta nella previsione della facoltà per il Parlamento europeo e il Consiglio, «per tutta la durata del processo», di «esaminare e fornire orientamenti in merito a eventuali misure di solidarietà-

---

<sup>49</sup> Per approfondimenti sul punto v. O. FERACI, *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2013, e A. DEL GUERCIO, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, in *www.osservatorioaic.it*, settembre 2014.

<sup>50</sup> Per una analoga valutazione cfr. anche G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 385, e O. FERACI, *Il nuovo regolamento "Dublino III"*, cit., p. 27.

tà che ritengano opportune»<sup>51</sup>. Ma il carattere eventuale e ampiamente discrezionale di tale valutazione, nonché la portata comunque non vincolante delle indicazioni fornite da tali istituzioni (la norma parla di «orientamenti») indeboliscono fortemente la prospettiva di un contributo solidaristico al superamento della crisi<sup>52</sup>.

In definitiva, nel sistema di Dublino la solidarietà è prevalentemente rimessa alla volontà degli Stati membri, i quali potrebbero decidere di assumere la competenza all'esame della domanda derogando ai criteri fissati dal regolamento, in applicazione della c.d. «clausola di sovranità», prevista dall'art. 17 del regolamento («ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazio-

---

<sup>51</sup> V. par. 4 dell'art. 33.

<sup>52</sup> Il giudizio di inadeguatezza diventa ancora più netto se si confronta la procedura disciplinata dall'art. 33 del regolamento Dublino III con il procedimento di sospensione temporanea dei trasferimenti dei richiedenti asilo previsto, nella originaria proposta della Commissione, per le situazioni in cui uno Stato membro si trovasse «in situazioni di particolare urgenza, tali da comportare pressioni eccezionali sulle sue capacità di accoglienza, sul suo regime di asilo o sulle sue infrastrutture» e il trasferimento di richiedenti protezione internazionale in applicazione del regolamento potesse comportare un aggravio della situazione con il rischio ulteriore di violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Secondo la proposta, la competenza a decidere la sospensione sarebbe spettata alla Commissione (di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro) e la sospensione avrebbe potuto riguardare sia casi relativi a singoli trasferimenti di richiedenti asilo sia tutti i trasferimenti verso un certo Stato membro (art. 31, paragrafi 2 e 3, della proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (Rifusione), COM(2008) 820 def., 31 dicembre 2008). Al riguardo il Consiglio aveva principalmente motivato la sua opposizione con il timore che la previsione di una procedura di sospensione dei trasferimenti avrebbe potuto costituire un ulteriore incentivo alla migrazione irregolare nonché incoraggiare gli Stati membri a non rispettare il regolamento (v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante la posizione del Consiglio in vista dell'adozione di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, COM(2013) 416 final, 10 giugno 2013, p. 3.).

È probabile che le potenzialità di questo meccanismo siano state comunque sopravvalutate dai suoi sostenitori: come è stato notato, considerata la breve durata della sospensione prevista – solo tre mesi –, difficilmente con l'adozione di questo strumento sarebbe stato possibile risolvere le criticità del sistema Dublino (M. GARLICK, *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*, in V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (eds.), *Reforming*, cit., p. 159 ss., p. 187). In ogni caso, si trattava comunque di un primo tentativo di individuare uno strumento specifico per ridurre almeno le disparità più gravi.

nale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. Lo Stato membro che decide di esaminare una domanda di protezione internazionale ai sensi del presente paragrafo diventa lo Stato membro competente e assume gli obblighi connessi a tale competenza»<sup>53</sup>. Ma la prassi dimostra una scarsissima propensione degli Stati ad attivarsi in tal senso<sup>54</sup>.

## **5. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità alla prova delle misure temporanee di ricollocazione**

Nel settembre 2015, sulla scia dell'emozione suscitata dal gravissimo naufragio al largo delle coste libiche del 18 aprile 2015, in cui persero la vita circa 800 persone, e facendo seguito alle indicazioni contenute nell'*Agenda europea sulla migrazione* della Commissione<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> La possibilità di un ricorso alla clausola di sovranità in uno spirito solidaristico emerge anche dalla sentenza *N.S.*, cit. La valorizzazione di detta clausola in tale sentenza, per quanto prevalentemente finalizzata a garantire il rispetto degli *standard* di tutela dei diritti umani previsti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella prospettiva già chiarita dalla Corte di Strasburgo nel caso *M.S.S.*, appare dal punto di vista della Corte di giustizia funzionale *anche* a realizzare la finalità di cui all'art. 80 TFUE. Assai indicativo il rilievo dato alla situazione di estrema pressione a carico della Grecia: «è pacifico tra le parti che hanno presentato osservazioni alla Corte che detto Stato membro era, nel 2010, il punto di ingresso nell'Unione del 90% circa dei migranti clandestini, di modo che l'onere sopportato da detto Stato membro in ragione di tale afflusso è sproporzionato rispetto a quello sopportato dagli altri Stati membri e che le autorità greche sono materialmente incapaci di farvi fronte. La Repubblica ellenica ha fatto presente che gli Stati membri non avevano accettato la proposta della Commissione di sospendere l'applicazione del regolamento n. 343/2003 e di modificarlo attenuando il criterio del primo ingresso» (sentenza, cit., punto 87, corsivo aggiunto). Per la Corte l'obbligo di applicare la clausola di sovranità si ricollega quindi, *inter alia*, alla finalità di permettere agli Stati più operati «di rispettare i loro obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo» (*ibidem*, punto 94). Gli Stati membri, decidendo di non trasferire i richiedenti asilo verso lo Stato competente, il cui sistema di asilo non sia più in grado di gestire arrivi incontrollati su ampia scala, di fatto metterebbero in atto una misura di solidarietà in favore di tale Stato.

<sup>54</sup> Un esempio del tutto isolato resta la decisione della Germania nell'agosto 2015 di sospendere l'applicazione del regolamento Dublino per i richiedenti asilo provenienti dalla Siria (con il blocco dei trasferimenti verso i Paesi di arrivo). Tuttavia, tale apertura da parte del Governo tedesco ha finito per amplificare i flussi migratori verso la Germania, con la conseguenza che in poco tempo si è raggiunta una soglia non più sostenibile, e la Germania è dovuta tornare sui suoi passi: cfr. G. CAGGIANO, *Alla ricerca*, cit., p. 461.

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2015) 240 final, 13 maggio

e nelle conclusioni del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 e del 25 e 26 maggio 2015<sup>56</sup>, il Consiglio ha adottato due decisioni finalizzate ad alleviare le pressioni, di dimensioni eccezionali, gravanti sui sistemi di asilo e di accoglienza dell'Italia e della Grecia<sup>57</sup>, utilizzando per la

---

2015, p. 5. Si tratta del documento in cui la Commissione ha esposto le iniziative, a breve, medio e lungo termine, da intraprendere per arrivare a soluzioni di natura strutturale per consentire all'Unione di gestire in modo più efficiente le sfide poste dalle politiche migratorie.

<sup>56</sup> Cfr., in particolare, le conclusioni del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 e del 25 e 26 maggio 2015, nonché la risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo (P8\_TA(2015)0176).

<sup>57</sup> V. decisione UE 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 239 del 15 settembre 2015, p. 146 ss., e decisione UE n. 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 248 del 24 settembre 2015, p. 80 ss. In base ai Protocolli nn. 21 e 22, allegati al TUE e al TFUE, Irlanda e Regno Unito, da una parte, e Danimarca, dall'altra, non sono vincolati dalle due decisioni in esame. Tuttavia l'Irlanda ha deciso di usufruire della clausola di *opting in ex art. 4* del Protocollo n. 21, comunicando la sua volontà di partecipare alla ricollocazione: cfr. doc. 12711/15 del 6 ottobre 2015. È inoltre prevista la partecipazione, sulla base di intese bilaterali concluse rispettivamente con Italia e Grecia, anche degli Stati associati (art. 11 di entrambe le decisioni). Attualmente, contribuiscono al piano di ricollocazione la Norvegia e la Svizzera.

Su tali decisioni v. ampiamente M. BORRACCETTI, "To Quota" or "Not to Quota"? *The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *www.eurojus.it*, 31 luglio 2015; S. CARRERA, E. GUILD, *Can the New Refugee Relocation System Work? Perils in the Dublin Logic and Flawed Reception Conditions in the EU*, *CEPS Policy Brief*, n. 332, ottobre 2015, in *www.ceps.eu*; 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*, 2015, p. 33 ss.; G. MORGESE, *Recenti iniziative dell'Unione Europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, *ibidem*, p. 15 ss.; S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *eulawanalysis.blogspot.com*, 24 settembre 2015; M. TISSIER-RAFFIN, *Crise européenne de l'asile: l'Europe n'est pas à l'heure de ses ambitions*, in *Revue des droits de l'homme*, 2015, p. 1 ss.; B. NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin system"*. *The Reasons for a Crisis*, in *www.europeanpapers.eu*, 2016, p. 101 ss.

In questo contesto, va inoltre menzionata l'adozione, nello stesso periodo, di una raccomandazione della Commissione relativa ad un programma volontario di reinsediamento europeo (destinato a persone già riconosciute come bisognose di protezione internazionale, e che si trovano in Paesi extraeuropei di prima accoglienza): raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno 2015, in *GUUE* L 148 del 13 giugno 2015, p. 32 ss. Tale misura, per quanto certamente in grado di alleviare in via indiretta il carico di responsabilità cui sono sottoposti i Paesi in prima linea, va piuttosto inquadrata nella c.d. "solidarietà esterna" e per questo motivo non sarà oggetto di specifica analisi in questo scritto. Al riguardo si rinvia, per approfondimenti, a G. MORGESE, *Recenti iniziative*, cit., specialmente p. 28 ss.

prima volta l'art. 78, par. 3, TFUE, quale base giuridica per l'assunzione di misure temporanee a beneficio di Stati membri interessati da «una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi»<sup>58</sup>.

Nello specifico, le decisioni indicate comportano l'introduzione, in deroga ai criteri sul riparto di competenze stabiliti dal regolamento Dublino III<sup>59</sup>, di un sistema transitorio, di durata biennale, di quote obbligatorie di redistribuzione interna dei richiedenti protezione internazionale dagli Stati membri più oberati verso gli altri Stati membri (per un totale di 40.000 trasferimenti previsti dalla prima e di 120.000 dalla seconda<sup>60</sup>). Si tratta dunque, almeno apparentemente, di un tenta-

---

<sup>58</sup> La procedura prevista dall'art. 78, par. 3, del TFUE è una procedura non legislativa, in base alla quale il Consiglio adotta l'atto su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. La situazione di emergenza che giustifica il ricorso a tale fondamento giuridico determina, come si vede, l'abbandono della procedura legislativa ordinaria, che costituisce invece, dopo la riforma di Lisbona, il metodo generale di adozione degli atti dell'Unione in materia di asilo. Non essendo specificato il sistema di votazione, la regola applicabile alle decisioni adottate ai sensi della norma in discorso è quella residuale, della maggioranza qualificata, in linea con quanto stabilito dall'art. 16, par. 3, TUE.

Si noti che proprio in merito alla scelta di questa base giuridica è stato osservato che l'attuale crisi migratoria non potrebbe qualificarsi come una «situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso *improvviso* di cittadini di paesi terzi», così come richiesto dall'art. 78, par. 3, TFUE (M. BORRACCETTI, "To Quota", cit.). Su questo, come su altri aspetti connessi al funzionamento di tale base giuridica, un chiarimento potrebbe essere fornito dalla Corte di giustizia in occasione dell'esame di due ricorsi di annullamento presentati contro la decisione n. 1601 da Slovacchia e Ungheria (rispettivamente: il 2 dicembre 2015, causa C-643/15, e il 3 dicembre 2015, causa C-647/15), su cui cfr., per approfondimenti, K. GROENENDIJK, B. NAGY, *Hungary's Appeal Against Relocation to the CJEU: Upfront Attack or Rear Guard Battle?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 16 dicembre 2015; Z. VIKARSKA, *The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act*, in *eulawanalysis.blogspot.it*, 29 dicembre 2015; A. DI PASCALE, *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, in *rivista.eurojus.it*, 16 febbraio 2016.

<sup>59</sup> In realtà, in aggiunta alla norma prevista dall'art. 13, par. 1, relativa appunto al riparto di competenze in materia di esame delle domande di protezione internazionale, la deroga temporanea riguarda anche le fasi procedurali di cui agli articoli 21, 22 e 29 del regolamento Dublino III, nonché l'art. 7, par. 2, del regolamento n. 516/2014 istitutivo del Fondo asilo, migrazione e integrazione (*GUUE* L 150 del 20 maggio 2014, p. 168 ss.). Per il resto, «[l]e misure di ricollocazione non dispensano gli Stati membri dall'applicare integralmente il regolamento (UE) n. 604/2013» (così il *considerando* n. 19 della prima decisione), comprese le garanzie ivi previste in favore dei richiedenti, tra cui il diritto a un ricorso effettivo.

<sup>60</sup> Si tratta, nel primo caso, di 24.000 richiedenti dall'Italia e 16.000 dalla Grecia; nel secondo di 15.600 dall'Italia e 50.400 dalla Grecia. A queste cifre andrebbe poi aggiunta la quota di 54.000 persone, originariamente assegnata all'Ungheria dalla proposta della

tivo volto a riequilibrare la suddivisione delle responsabilità all'interno dell'Unione, dando attuazione al principio di solidarietà ed equa condivisione degli oneri<sup>61</sup>. Peraltro, l'assistenza così garantita agli Stati membri in prima linea non è concepita a titolo per così dire "gratuito", ma deve essere comunque compensata dall'impegno, da parte di questi stessi Stati, di rispettare gli obblighi di identificazione dei migranti, attraverso il rilevamento e la registrazione delle impronte digitali, e di adottare, sulla base di una specifica e rigorosa tabella di marcia, altre «misure complementari» volte al miglioramento delle modalità di gestione dei richiedenti asilo<sup>62</sup>. Questo evidentemente al fine di una maggiore responsabilizzazione di tali Stati, in vista del futuro ritorno a pieno regime del sistema Dublino<sup>63</sup>.

---

Commissione relativa alla decisione n. 1601 (proposta di decisione del Consiglio, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria, COM(2015) 451 final, 9 settembre 2015), ma rimasta poi in sospenso, in attesa di essere ripartita tra Grecia e Italia, a decorrere dal 26 settembre 2016, dopo che l'Ungheria stessa, in sede di adozione dell'atto da parte del Consiglio, aveva rifiutato il suo inserimento tra i beneficiari della ricollocazione. Il 29 settembre 2016 è peraltro intervenuta la decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio, del 29 settembre 2016, che modifica la decisione (UE) 2015/1601, in *GUUE* L 268 del 1° ottobre 2016, p. 82 ss. Tale decisione, dando seguito a quanto previsto dalla Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 (su cui v., per tutti, C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 415 ss., e E. ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *www.sidiblog.org*, 21 marzo 2016), stabilisce che la quota residua di 54.000 persone da ricollocare, prevista dalla decisione n. 1601, sia utilizzabile per i reinsediamenti e altre forme di ammissione legale dalla Turchia. Evidentemente, il Consiglio e la Commissione non hanno ritenuto di condividere il parere del Parlamento europeo, il quale aveva invece giustamente sconsigliato di utilizzare per il reinsediamento le quote destinate – in misura peraltro già largamente insufficiente – alla ricollocazione (risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 settembre 2016 sulla proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015: P8\_TA-PROV(2016)0354).

<sup>61</sup> V. i *consideranda* n. 2 di entrambe le decisioni, che puntualmente richiamano in proposito l'art. 80 TFUE.

<sup>62</sup> Cfr., per entrambe le decisioni, l'art. 5, par. 9, e l'art. 8. Ai sensi di quest'ultima disposizione, Italia e Grecia hanno dovuto presentare una tabella di marcia con l'indicazione di misure specifiche volte a fornire soluzioni strutturali alle carenze dei loro sistemi di asilo, accoglienza e rimpatrio. In caso di mancato rispetto degli impegni assunti sulla base di tale tabella di marcia, la Commissione, dopo aver offerto allo Stato inadempiente la possibilità di esporre le proprie ragioni, ha il potere di sospendere per tre mesi (con possibilità di ulteriori tre mesi di proroga) l'applicazione del meccanismo di ricollocazione nei confronti del medesimo.

<sup>63</sup> V. i *consideranda* nn. 14 della decisione n. 1523 e 18 della decisione n. 1601. È in quest'ottica che si spiegano anche i richiami all'esigenza di eliminare i movimenti seconda-

Beneficiari del meccanismo di ricollocazione sono dunque Grecia e Italia, in quanto Paesi più esposti alle pressioni migratorie, anche se la seconda decisione – che, nelle intenzioni originarie della Commissione, avrebbe dovuto riguardare anche l’Ungheria<sup>64</sup> – contemplava la possibilità di includere, entro il termine del primo anno di applicazione, ormai concluso, altri Stati membri che si fossero trovati a dover fronteggiare afflussi straordinari a causa dell’evoluzione della situazione<sup>65</sup>.

Quanto all’ambito di applicazione soggettiva, ai fini della determinazione delle persone potenzialmente interessate dal meccanismo, vengono in rilievo due condizioni cumulative, in virtù delle quali possono accedere alla ricollocazione solo i richiedenti che: *a*) abbiano presentato domanda di protezione in uno degli Stati beneficiari (e acconsentito alla rilevazione delle impronte digitali ai sensi del regolamento Eurodac<sup>66</sup>), sempreché tali Stati siano competenti a esaminare

---

ri dei richiedenti protezione (v. in particolare i *consideranda* nn. 32-34 della decisione n. 1523 e nn. 38-40 della decisione n. 1601) e i limiti alla ricollocazione previsti dagli articoli 6, par. 9, di entrambe le decisioni (cfr. *infra*, nota 66).

<sup>64</sup> *Supra*, nota 60.

<sup>65</sup> V. gli articoli 1, par. 2, e 4, par. 3, della decisione n. 1601. L’evenienza di ulteriori situazioni di emergenza è alla base inoltre del potere del Consiglio di decidere, sempre ai sensi dell’art. 78, par. 3, TFUE, la sospensione della partecipazione alla ricollocazione degli Stati interessati da afflussi improvvisi di cittadini di Paesi terzi, nonché eventuali misure di compensazione per l’Italia e per la Grecia (v., per entrambe le decisioni, l’art. 9, sulla cui base è stata decisa la sospensione degli obblighi di ricollocazione della Svezia –Stato che nel 2015 è stato di gran lunga il Paese dell’Unione con il più alto numero di richiedenti protezione internazionale *pro capite*, con 11.503 richiedenti per milione di abitanti –fino al giugno 2017: v. decisione (UE) 2016/946 del Consiglio, del 9 giugno 2016, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio della Svezia, conformemente all’articolo 9 della decisione (UE) 2015/1523 e all’articolo 9 della decisione (UE) 2015/1601, in *GUUE* L 157 del 9 giugno 2016, p. 23 ss.). A tale previsione va ad aggiungersi, quale ulteriore elemento di flessibilità, previsto però questa volta unicamente dalla seconda decisione, un’altra ipotesi di sospensione della ricollocazione, fino al 30% dei richiedenti assegnati ad uno Stato, in caso di incapacità temporanea di quest’ultimo a partecipare «per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell’Unione sanciti dall’articolo 2 del Trattato sull’Unione europea» (art. 4, par. 5, della decisione n. 1601). Tale previsione è stata applicata in favore dell’Austria: v. decisione di esecuzione (UE) 2016/408 del Consiglio, del 10 marzo 2016, relativa alla sospensione temporanea della ricollocazione del 30% dei richiedenti assegnati all’Austria a norma della decisione (UE) 2015/1601, in *GUUE* L 74 del 19 marzo 2016.

<sup>66</sup> In base agli articoli 6, par. 9, di entrambe le decisioni, la ricollocazione non potrà infatti applicarsi alle persone che rifiutino di sottoporsi al rilevamento delle impronte digita-

la domanda in base ai criteri previsti dal regolamento Dublino III; e *b*) appartengano a una nazionalità per la quale, secondo le ultime statistiche trimestrali Eurostat, la percentuale delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale prese in primo grado sia pari o superiore al 75%<sup>67</sup>.

La procedura di ricollocazione è articolata in più fasi: ciascuno Stato membro deve indicare un punto di contatto nazionale, da comunicare agli altri Stati membri e all'EASO, e rendere noto periodicamente il numero di richiedenti che è in grado di ricollocare sul proprio territorio. Tanto l'identificazione quanto la scelta della destinazione dei soggetti da trasferire spetta invece allo Stato beneficiario della ricollocazione, il quale decide, con l'assistenza dell'EASO e, eventualmente, di funzionari di collegamento degli altri Stati membri. Al riguardo va rilevato che, mentre relativamente alla selezione delle persone da ricollocare occorre dare precedenza ai soggetti considerati più vulnerabili secondo la direttiva accoglienza<sup>68</sup>, in merito, invece, alla determinazione dello Stato di destinazione, la discrezionalità delle autorità greche e italiane non incontra limiti espressi, se non la specificazione, il cui valore risulta peraltro ridimensionato dalla sua collocazione nel preambolo delle decisioni in esame, della necessità di tenere conto «delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che po-

---

li. Identica preclusione opera anche con riguardo a coloro che eludano la procedura di ricollocazione: *ibidem*.

<sup>67</sup> Stando ai dati che risultano dall'ultima relazione trimestrale Eurostat disponibile, relativa al terzo trimestre del 2016 (disponibile sul [sito istituzionale della Commissione europea](#)), sono attualmente ammessi al meccanismo temporaneo di ricollocazione le seguenti nazionalità: Burundi, Guinea equatoriale, Maldive, Oman, Qatar, Siria e Yemen. Si noti che, al momento dell'adozione delle decisioni in commento, le nazionalità rientranti nel piano di ricollocazione erano invece solo quelle di Eritrea, Iraq e Siria.

<sup>68</sup> Ad esempio, i minori non accompagnati, le persone anziane e quelle gravemente malate: v. la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifiusione), in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, p. 96 ss. Questa previsione va poi integrata con gli ulteriori criteri indicati per ciascuna decisione dal rispettivo art. 6, in particolare: l'interesse superiore del minore (par. 1) e l'esigenza di mantenere l'unità familiare, ricollocando tutti i membri di una stessa famiglia nel territorio del medesimo Stato membro (par. 2).

trebbero facilitarne l'integrazione nello Stato membro di ricollocazione»<sup>69</sup>.

Per il resto, sono previste solo alcune, limitate, garanzie in favore dei soggetti interessati, tra cui il diritto di ricevere adeguate informazioni, in una lingua ad essi comprensibile, in merito alla procedura di ricollocazione nonché, per iscritto, alla decisione di ricollocazione adottata nei loro confronti, e quello di essere ricollocati con i propri familiari nello stesso Stato membro, ma non il diritto di partecipare alla procedura, né tantomeno quello di esprimere il proprio consenso al trasferimento<sup>70</sup>. I richiedenti sono quindi costretti a subire la scelta delle autorità greche e italiane, il che, oltre a sollevare dubbi di compatibilità con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali<sup>71</sup>, appare poco congruente rispetto alla finalità di evitare i c.d. movimenti secondari, come d'altronde ha dimostrato ampiamente il fallimento dell'approccio "coercitivo" seguito dal sistema Dublino in questi anni<sup>72</sup>. Tra l'altro, il diritto di ricorso avverso la decisione di ricolloca-

---

<sup>69</sup> V. il *considerando* n. 28 della decisione n. 1523 e il *considerando* n. 34 della decisione n. 1601 (il quale, inoltre, pone significativamente in rilievo come «[l]’integrazione dei richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale nella società di accoglienza è la pietra angolare di un sistema europeo comune di asilo efficace»), che poi aggiungono «[n]el caso di richiedenti particolarmente vulnerabili, dovrebbe essere presa in considerazione la capacità dello Stato membro di ricollocazione di assicurare loro un sostegno adeguato e la necessità di garantire un’equa distribuzione di tali richiedenti tra gli Stati membri. Nel debito rispetto del principio di non discriminazione, lo Stato membro di ricollocazione può indicare le sue preferenze riguardo ai richiedenti sulla scorta delle informazioni di cui sopra, e su questa base l’Italia e la Grecia, in consultazione con l’EASO e, se del caso, con funzionari di collegamento, possono compilare elenchi di potenziali richiedenti identificati per la ricollocazione in tale Stato membro». Come è stato notato, tali indicazioni sono state inserite dal Consiglio in risposta ai suggerimenti contenuti nel parere reso dal Parlamento sulla proposta della Commissione relativa alla decisione n. 1523: v. M. DI FILIPPO, *Le misure*, cit., p. 42. Secondo l’a., esse potrebbero essere utilizzate per colmare, in via interpretativa, gli eccessivi spazi di discrezionalità lasciati agli Stati beneficiari in merito alla scelta della destinazione dei singoli soggetti da ricollocare. V., per considerazioni nello stesso senso, anche G. CAGGIANO, *Alla ricerca*, cit., p. 470.

<sup>70</sup> Secondo M. DI FILIPPO, op. ult. cit., p. 44 ss., una maggiore partecipazione del richiedente destinatario della ricollocazione potrebbe invece risultare dall’applicazione combinata delle decisioni in esame e del regolamento Dublino III (che resta in ogni caso applicabile relativamente alle disposizioni non derogate dalle decisioni in esame: v. *supra*, nota 59), tenendo in particolare in considerazione gli articoli 4 e 5 di quest’ultimo, riguardanti il coinvolgimento dei richiedenti asilo nella procedura di riconoscimento dello status.

<sup>71</sup> Sul punto v. le considerazioni di E. SALIS, *La proposta della Commissione Europea per la relocation: punto di svolta o compromesso al ribasso?*, in *fieri.it*, 4 giugno 2015.

<sup>72</sup> Per questi motivi è stato sostenuto che, ai fini della scelta dello Stato di collocazione, e anche in vista di una efficace integrazione dei richiedenti, sarebbe stato più appropriato

zione è limitato solo all'ipotesi in cui dalla stessa «derivino serie violazioni dei [...] diritti fondamentali» (con ciò probabilmente alludendosi al divieto di *refoulement* in Paesi in cui sussista il rischio di trattamenti disumani e degradanti, secondo le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza sia della Corte europea dei diritti umani sia della Corte di giustizia<sup>73</sup><sup>74</sup>). Dal punto di vista dello Stato di destinazione, invece, sussiste un sia pur limitato margine di opposizione alla proposta di ricollocazione, qualora ricorrano fondati motivi di pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, o serie ragioni per applicare le disposizioni in materia di esclusione previste dagli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE (c.d. direttiva qualifiche)<sup>75</sup>.

Il trasferimento deve realizzarsi in tempi rapidi, in modo da concludersi non più tardi di due mesi dal momento in cui lo Stato di trasferimento ha fornito le informazioni sulla sua capacità di assorbimento. A ricollocazione avvenuta, la competenza ad esaminare la domanda di protezione e a provvedere, in caso di esito positivo della verifica dei requisiti, all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati, passa quindi dallo Stato di primo arrivo allo Stato di trasferimento, il quale riceverà un sostegno finanziario di 6.000 euro per ogni persona ricollocata<sup>76</sup>.

Come è evidente, la riuscita del progetto riposa principalmente sulla disponibilità degli Stati a fornire il loro contributo in termini di posti di ricollocazione. In proposito, la Commissione aveva originariamente prospettato un meccanismo *obbligatorio* di distribuzione dei richiedenti tra i vari Stati membri, con quote determinate secondo una chiave di distribuzione fondata, in percentuali variabili, sui seguenti parametri: PIL, popolazione, tasso di disoccupazione e numero passa-

---

valorizzare le preferenze e le caratteristiche di questi ultimi (S. PEERS, *Relocation*, cit.) o l'esistenza di collegamenti effettivi con un determinato Stato membro (M. DI FILIPPO, op. cit., p. 54 ss.).

<sup>73</sup> *Supra*, nota 47.

<sup>74</sup> V. i *consideranda* n. 30 della decisione n. 1523 e n. 35 della decisione n. 1601.

<sup>75</sup> V. l'art. 5, par. 7, di entrambe le decisioni.

<sup>76</sup> In tutte e due le decisioni, questa previsione è contenuta nell'art. 10. Nel caso della decisione n. 1601, tale articolo prevede anche il versamento alla Grecia e all'Italia di una somma forfettaria, per ciascun richiedente trasferito, pari ad almeno 500 euro.

to di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati<sup>77</sup>. Ma per superare le resistenze manifestate da vari Stati all'imposizione "dall'alto" di quote di accoglienza, si è optato alla fine, con riguardo alla prima *tranche* di ricollocazioni, per un sistema di impegni, *su base volontaria*, successivamente formalizzati in una risoluzione adottata, il 22 luglio 2015, all'unanimità dai rappresentanti dei governi riuniti in sede di Consiglio, che confermava la disponibilità per un totale di 40.000 ricollocazioni, anche se l'accordo riguardava per la fase iniziale solo le quote relative ad un ammontare di 32.256 richiedenti<sup>78</sup>. Nel caso della seconda decisione, invece, si è preferito tornare all'idea originaria di quote obbligatorie<sup>79</sup>, il che ha prodotto l'effetto di accentuare la spaccatura all'interno dell'UE, acuendo l'ostilità di alcuni Governi – e di una parte sempre più consistente di opinione pubblica – nei confronti della ricollocazione<sup>80</sup>.

D'altronde l'opposizione di vari Stati membri già aveva comportato, in sede di adozione della seconda decisione, un importante ridimensionamento del *draft* della Commissione, con lo stralcio della c.d.

---

<sup>77</sup> V. l'allegato dell'*Agenda europea sulla migrazione*, cit., e la proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, COM(2015) 286 final, 27 maggio 2015.

<sup>78</sup> Risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla ricollocazione, dalla Grecia e dall'Italia, di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale, del 20 luglio 2015. La tabella allegata contiene gli impegni dei singoli Stati: spicca in particolare lo zero nelle caselle relative all'Austria e all'Ungheria. Tale risoluzione era maturata a seguito dell'invito, contenuto nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, a tutti gli Stati membri a raggiungere entro la fine di luglio 2015 un accordo sulla distribuzione dei richiedenti, che rispecchiasse le situazioni specifiche degli Stati membri. In ordine al ricorso al metodo intergovernativo nell'ambito di un procedimento decisionale fondato sui Trattati (nella specie sull'art. 78, par. 3, TFUE) v. peraltro le perplessità espresse da P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu), settembre 2015.

<sup>79</sup> I posti a carico di ciascuno Stato sono specificati negli allegati I e II della decisione n. 1601.

<sup>80</sup> Come è evidente già dall'esito della votazione relativa alla adozione della decisione: quattro Stati – Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria – hanno infatti espresso voto contrario. Tali resistenze si sono inoltre tradotte in due ricorsi di annullamento, attualmente pendenti davanti alla Corte di giustizia (v. *supra*, nota 58), e nella decisione del Governo ungherese di indire un *referendum* sul sistema di quote obbligatorie di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale provenienti dall'Italia e dalla Grecia, il quale peraltro, come è noto, nonostante la maggioranza schiacciante – ben il 98% – di voti contrari alla ricollocazione, non ha raggiunto il *quorum* necessario per la validità della consultazione.

clausola di solidarietà, finalizzata a compensare la eventuale *temporanea* incapacità di uno Stato membro a partecipare alla ricollocazione con l'obbligo a carico dello stesso di versare al Fondo asilo, migrazione e integrazione un importo pari allo 0,002% del suo PIL (importo riducibile proporzionalmente in caso di partecipazione parziale alla ricollocazione), in modo da finanziare l'assistenza per gli sforzi sostenuti da tutti gli altri (che avrebbero dovuto sobbarcarsi l'onere di gestire la quota inevasa dallo Stato in questione)<sup>81</sup>. La conseguente mancanza di rimedi specifici per gli inadempimenti imputabili agli Stati di eventuale ricollocazione determina una situazione di evidente asimmetria (ancora una volta!) tra gli obblighi imposti a questi ultimi – i quali peraltro risultano anche temperati dalla previsione di varie ipotesi di sospensione<sup>82</sup> – e quelli incumbenti sugli Stati beneficiari<sup>83</sup>, che sono invece corredati da garanzie specifiche ai sensi delle due decisioni in esame<sup>84</sup>.

Tra l'altro, già in partenza, il concetto di “equa ripartizione” posto alla base della ricollocazione temporanea non sembra rispecchiare pienamente quello accolto dall'art. 80 TFUE. Emblematici in tal senso i *consideranda* n. 21 della decisione n. 1523 e n. 26 della decisione 1601, in cui le misure proposte vengono definite «un'equa ripartizione degli oneri *tra l'Italia e la Grecia, da un lato, e gli altri Stati membri, dall'altro*» (corsivo aggiunto). Evidentemente quindi non si tratta di un meccanismo di redistribuzione *tra tutti gli Stati membri*, ma di un mero correttivo parziale, oltre che temporaneo, di una situazione di diseguaglianza strutturale tra gli Stati in prima linea, da una parte, e tutti gli altri, dall'altra, che è destinata ad essere mantenuta.

Sul piano della applicazione concreta, va poi registrato il dato dei risultati assai deludenti in termini di trasferimenti realizzati<sup>85</sup>. Al per-

<sup>81</sup> Cfr. COM(2015) 451 final, cit., art. 4, par. 4.

<sup>82</sup> Su cui v. *supra*, nota 65. In proposito è stato giustamente messo in rilievo come «mentre gli Stati beneficiari hanno come unica contro-parte la Commissione per la verifica dell'attuazione delle rispettive tabelle di marcia, gli altri Stati vedono nel Consiglio (in cui essi stessi sono rappresentati) il soggetto dotato del potere decisionale con riguardo a sospensioni temporanee delle quote di ricollocazione e di variazioni a proprio favore dello schema di ricollocazione»: v. ancora M. DI FILIPPO, *Le misure*, cit., p. 51.

<sup>83</sup> Così anche M. BORRACCETTI, “*To Quota*”, cit., p. 3.

<sup>84</sup> Ci si riferisce in particolare alla procedura di sospensione del meccanismo di ricollocazione descritta *supra*, nella nota 62.

<sup>85</sup> V. *Eight report on relocation and resettlement, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council*, COM(2016) 791 final, 8

sistente rifiuto di alcuni Stati a contribuire ai trasferimenti<sup>86</sup>, e alla partecipazione ridotta di molti altri<sup>87</sup>, la Commissione ha fino ad oggi opposto solo ripetuti inviti ad accelerare l'attuazione dei programmi<sup>88</sup>, limitandosi a risersarsi, con una formula ormai divenuta di rito, il diritto di adottare provvedimenti nei confronti degli Stati che non ottemperino ai rispettivi obblighi, senza peraltro attivarsi in tal senso<sup>89</sup>. Sull'esito insoddisfacente del piano di ricollocazione pesano inoltre anche alcune scelte di partenza, come il numero esiguo di persone ammissibili, la limitazione quanto alla nazionalità dei potenziali beneficiari<sup>90</sup>, nonché il disinteresse mostrato per le aspettative dei soggetti

---

dicembre 2016, secondo il quale il totale delle persone ricollocate a partire dall'entrata in vigore dei piani di *relocation* fino al 6 dicembre 2016 è di 8.162 (6.212 dalla Grecia e 1.950 dall'Italia; p. 2), numeri evidentemente risibili se paragonati agli impegni stabiliti dal Consiglio, nonché al totale degli arrivi che hanno interessato negli ultimi mesi gli Stati beneficiari. Ancora più a rilento procede la ricollocazione di minori non accompagnati, nonostante il loro numero, soprattutto in Italia (dove si contano 24.595 arrivi dal 1° gennaio al 2 dicembre 2016: *ibidem*, p. 4), sia in continuo, drammatico aumento.

<sup>86</sup> L'Austria e l'Ungheria non hanno ancora presentato nessun impegno: v. *Eight report on relocation and resettlement*, cit., p. 6. Una ferrea opposizione nei confronti dell'«automatic permanent relocation mechanism» è stata inoltre manifestata dai Primi ministri degli Stati del c.d. Visegrad Group (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), nella *Joint Statement on Migration* adottata al termine dell'*extraordinary summit* di Praga del 15 febbraio 2016 ([www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on](http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on)).

<sup>87</sup> Emblematico è l'atteggiamento della Polonia, che, già poco propensa alla ricollocazione nella prima fase di attuazione del programma, a partire dal mese di aprile 2016 non ha presentato più nessun impegno né ha ricollocato nessun richiedente (*Eight report on relocation and resettlement*, cit., p. 6). Altri Stati, come la Slovacchia e la Repubblica Ceca, anch'essi in generale scarsamente coinvolti nei trasferimenti (nel periodo di riferimento coperto dall'ultima relazione della Commissione non hanno reso disponibili nuovi posti, né hanno ricollocato nessun richiedente: *ibidem*), presentano un tasso di rifiuto molto elevato rispetto ai rimanenti Stati membri. Questo dato è invece ricavabile dalla Sesta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, COM(2016) 636 final, 28 settembre 2016, pp. 6-7).

<sup>88</sup> A cui vanno aggiunte le sollecitazioni espresse dal Consiglio europeo: v. il punto 8 delle Conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione del 20 e 21 ottobre 2016.

<sup>89</sup> V., da ultimo, *Eight report on relocation and resettlement*, cit., p. 17.

<sup>90</sup> Tra l'altro, va dato conto di una notevole variabilità delle statistiche Eurostat relative alle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale prese in primo grado, il che conduce a una continua modifica delle nazionalità, che superando la soglia richiesta del 75% di riconoscimento, possono partecipare al piano di ricollocazione. Benché le variazioni da trimestre a trimestre non incidano sulla ricollocazione dei migranti già ammessi al programma nel trimestre precedente ma non ancora ricollocati, è chiaro che tale situazione

inseriti nel programma, che spinge molto spesso questi ultimi a perpetuare quelle pratiche di elusione delle procedure di identificazione e i movimenti secondari, che nelle intenzioni della Commissione avrebbero dovuto essere fortemente ridimensionati dall'introduzione di questo nuovo strumento.

Sul piano dell'attuazione del *burden sharing*, l'impatto è quindi minimo. Ma, anche indipendentemente dai risultati modesti ottenuti sino ad oggi, il meccanismo di ricollocazione già in partenza non è in grado di incidere sulla competenza di Italia e Grecia in ordine all'esame dei casi più complessi<sup>91</sup> e al trattenimento e rimpatrio di coloro che non hanno diritto alla protezione, ma accolla a questi Stati l'ulteriore onere dell'introduzione di idonei correttivi ai loro sistemi di asilo e accoglienza ormai al collasso. In questo modo, contraddicendo le sue stesse premesse, esso finisce con il perpetuare, se non aggravare, la situazione di squilibrio a carico di questi Stati.

## **6. Le proposte di revisione del sistema di Dublino: verso un meccanismo permanente di ricollocazione?**

Nonostante l'esito fallimentare delle misure temporanee di ricollocazione, la Commissione, coerentemente con gli orientamenti già anticipati nell'*Agenda europea sulla migrazione*<sup>92</sup>, ha avanzato nel settembre 2015 una proposta concernente un nuovo meccanismo di ricollocazione, pur sempre di natura emergenziale, ma questa volta da inserire stabilmente nel sistema europeo comune di asilo<sup>93</sup>, e attivabile in

---

introduce un elemento di incertezza che finisce con il complicare ulteriormente l'attuazione del programma.

<sup>91</sup> Questo punto è segnalato anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo, cit., par. 17. V. inoltre E.L. TSOURDI, *Intra-EU Solidarity*, cit., pp. 7-8.

<sup>92</sup> *Supra*, nota 55.

<sup>93</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, COM(2015) 450 final, 9 settembre 2015.

risposta a specifiche situazioni di crisi, a beneficio di Stati membri i cui sistemi di asilo si trovino in stato di sofferenza.

La sorte della proposta è tutt'ora incerta. L'*iter* legislativo è in questo caso più complesso rispetto a quello sulla cui base sono stati adottati i precedenti schemi di ricollocazione: trattandosi, infatti, di una modifica permanente del regime di riparto delle competenze di esame delle domande di asilo, la proposta della Commissione deve seguire la procedura legislativa ordinaria, così come stabilito dall'art. 67, par. 2, con tutte le garanzie che il ricorso a tale procedura comporta (soprattutto dal punto di vista della partecipazione del Parlamento europeo, che assume la veste di co-legislatore, e dei Parlamenti nazionali, in relazione al controllo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità).

Per molti versi, il sistema proposto ricalca il modello delle decisioni sulla ricollocazione temporanea: il meccanismo dovrebbe riguardare solo le nazionalità per le quali, in base delle ultime statistiche trimestrali Eurostat, la percentuale delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale prese in primo grado sia pari o superiore al 75%<sup>94</sup>; ma la Commissione sostituirebbe i singoli Stati beneficiari nella gestione del meccanismo della ricollocazione, con riguardo in particolare all'adozione sia delle decisioni di attivazione sia di quelle di sospensione dell'applicazione. A tali compiti essa provvederebbe attraverso atti delegati da adottare nella cornice (obiettivi, contenuto, portata e modalità di controllo da parte delle istituzioni deleganti) definita dal progetto di regolamento in esame. In particolare, è previsto che l'entrata in vigore di tali atti sia subordinata all'assenza di obiezioni da parte del Parlamento europeo e del Consiglio entro il termine di un mese dalla data in cui siano stati notificati dalla Commissione.

Alla Commissione spetterebbe in particolare: *a*) accertare, sulla base di «informazioni comprovate» (in particolare di quelle ottenute dall'EASO e da FRONTEX), la sussistenza delle condizioni materiali richieste per l'attivazione della ricollocazione<sup>95</sup>; *b*) determinare il nu-

---

<sup>94</sup> V. la proposta di art. 33 *bis* del regolamento Dublino III. La Commissione aveva inizialmente pensato ad un sistema aperto a qualsiasi richiedente che avesse una ragionevole probabilità di ottenere protezione internazionale, ad esempio perché non proveniente da un Paese designato come sicuro: v. COM(2016) 197 final, cit., p. 8.

<sup>95</sup> Nello Stato membro potenziale beneficiario della ricollocazione deve sussistere una situazione di crisi che ostacoli l'applicazione del regolamento Dublino «a causa dell'estrema pressione esercitata da un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi

mero di persone da ricollocare<sup>96</sup>; c) definire la ripartizione di tali persone tra gli Stati membri secondo la chiave di distribuzione prevista dall'art. 33 *ter*<sup>97</sup>, e d) stabilire la durata dell'applicazione del meccanismo.

La ricollocazione, sulla base del nuovo meccanismo, essendo comunque volta a fronteggiare specifiche situazioni di crisi in un determinato Stato membro, avrebbe pur sempre un'applicazione temporanea, e pertanto tale meccanismo non è destinato ad incidere in modo strutturale sui criteri di attribuzione della competenza in materia di esame delle domande di protezione previsti dal regolamento Dublino. La logica di fondo resta dunque emergenziale, e legata all'avverarsi di situazioni di elevata criticità. Si tratta pertanto di una modifica che non è in grado di riequilibrare stabilmente la ripartizione delle responsabilità a carico degli Stati membri. Nell'ottica della continuità con il regime precedente, l'introduzione di un meccanismo permanente di ricollocazione non dovrebbe determinare, secondo la proposta della Commissione, l'accantonamento del meccanismo – peraltro mai attivato – di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi disciplinato dall'art. 33, par. 3, del regolamento (UE) n. 604/2013. I due strumenti, pur finalizzati entrambi ad attuare la solidarietà tra gli Stati

---

o apolidi che ne sottopon[ga] il sistema di asilo a considerevoli sollecitazioni» (art. 33 *bis*, par. 1). Secondo il progetto, la situazione di crisi deve essere di tale entità da sottoporre a un'estrema pressione anche un sistema di asilo ben preparato e funzionante, tenendo conto delle dimensioni dello Stato interessato (art. 33 *bis*, par. 5). La valutazione deve essere operata sulla base di indicatori specificati nella proposta, quali il totale dei richiedenti protezione internazionale e degli ingressi irregolari di cittadini di Paesi terzi e apolidi nei sei mesi precedenti l'attivazione del meccanismo; l'aumento di tale numero rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; il numero di domande presentate nello Stato beneficiario nei diciotto mesi antecedenti rispetto alla media dell'Unione (*ibidem*).

<sup>96</sup> Al riguardo, ai sensi dell'art. 33 *bis*, par. 6, la Commissione deve tenere conto del numero di richiedenti nello Stato membro beneficiario nei diciotto mesi e soprattutto nei sei mesi precedenti l'attivazione del meccanismo rispetto alla media dell'Unione; della capacità del sistema di asilo dello Stato in questione; e della partecipazione di tale Stato a precedenti misure di solidarietà o della misura in cui ha beneficiato di precedenti misure di questo tipo. In ogni caso, il numero di richiedenti da ricollocare non può superare il 40% del totale di domande presentate in tale Stato nei sei mesi precedenti.

<sup>97</sup> Anche in questo caso, l'allegato III della proposta riprende sostanzialmente la chiave di distribuzione elaborata con riguardo alla ricollocazione temporanea: v. *supra*, il testo corrispondente alla nota 77.

membri, manterrebbero ciascuno una propria autonomia<sup>98</sup>. Il progetto ripropone infine la clausola di solidarietà finanziaria stralciata dalla decisione n. 1601<sup>99</sup>.

È venuta meno invece la prospettiva, che era stata avanzata inizialmente dalla Commissione, dell'introduzione di un nuovo sistema di ripartizione delle domande di asilo incentrato in partenza, e quindi in condizioni *ordinarie*, su una chiave di distribuzione capace di riflettere, sulla base della combinazione di vari parametri oggettivi, le capacità di assorbimento dei singoli Stati membri<sup>100</sup>.

In particolare – ciò che appare come un limite considerevole – è escluso qualsiasi automatismo: tutto dipenderà dalla disponibilità della Commissione, la quale già in passato si è dimostrata refrattaria ad attivare gli strumenti di solidarietà esistenti. Senza contare che, anche laddove la Commissione intendesse ricorrere alla ricollocazione, la sua decisione potrebbe essere bloccata dal Consiglio, nell'esercizio del potere di controllo sull'esercizio della delega legislativa.

Parallelamente, la Commissione ha inoltre avviato una riflessione più approfondita in ordine alla necessità, ormai ineludibile, di procedere ad una riforma complessiva del sistema europeo comune di asilo, rivelatosi ampiamente inadeguato di fronte alle crescenti ondate migratorie verso l'Europa<sup>101</sup>. Su tale base, sono stati elaborati due pacchetti di riforme, presentati rispettivamente il 4 maggio 2016 e il 13 luglio 2016, per un totale di sette proposte legislative. In vista della auspicata realizzazione della solidarietà intraeuropea è soprattutto il primo gruppo di proposte a rivestire maggiore interesse: esse riguardano la revisione dei regolamenti Dublino III, Eurodac ed EASO, e mirano a istituire un sistema più equilibrato di determinazione della

---

<sup>98</sup> Peraltro l'applicazione dell'art. 33, par. 3, del regolamento non costituisce neanche una condizione preliminare ai fini dell'attivazione delle misure di ricollocazione: v. *considerando* n. 3.

<sup>99</sup> V. *supra*, il passo del testo corrispondente alla nota 81. La clausola riguarda il caso in cui uno Stato membro, in circostanze eccezionali e per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'art. 2 del TUE, non possa partecipare, in tutto o in parte, alla ricollocazione, per un periodo di un anno. Lo Stato membro in questione, dopo aver notificato tale sua incapacità, è obbligato a versare al Fondo asilo, migrazione e integrazione del bilancio UE un importo pari allo 0,002% del suo PIL, che va a compensare la mancata partecipazione e a finanziare il contributo degli altri Stati membri alla gestione della crisi.

<sup>100</sup> V. COM(2016) 197 final, cit., p. 8.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

competenza per l'esame delle domande di asilo, a rafforzare il sistema Eurodac e ad ampliare il mandato dell'EASO.

Con riguardo alla proposta di rifusione del regolamento Dublino III, la Commissione finalmente prende atto, senza mezze misure, del fatto che «il sistema di Dublino non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo nell'ambito dell'UE»<sup>102</sup>: parole che sembrano preannunciare un intervento radicale di riforma, nel segno del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità. Tuttavia, le aspettative sono state ancora una volta tradite. Il cambiamento prospettato si pone infatti, almeno per gli aspetti che interessano in questa sede, nel solco della continuità rispetto al regime attualmente in vigore<sup>103</sup>.

Ovviamente, non è possibile entrare adesso nel dettaglio delle proposte avanzate. Mi limiterò pertanto ad una breve analisi nell'ottica dell'implementazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, che pure è assunta dal progetto di regolamento "Dublino IV" come una delle sue finalità principali<sup>104</sup>. Si noti comunque che tali proposte non hanno fatto venir meno l'idea dell'introduzione del meccanismo di ricollocazione di crisi. Tuttavia, la stessa Commissione si è riservata l'opzione di ritrarla in futuro, in funzione degli esiti del dibattito sul progetto di regolamento "Dublino IV"<sup>105</sup>.

Quest'ultimo mantiene sostanzialmente immutati gli attuali criteri di riparto della competenza di esame delle domande di protezione, integrandoli con un meccanismo correttivo di assegnazione, inteso a realizzare una forma di gestione solidale delle situazioni in cui uno Stato membro si trovi a dover affrontare un numero sproporzionato di ri-

---

<sup>102</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), COM(2016) 270 final, 4 maggio 2016, pp. 3 (per la citazione) e 9.

<sup>103</sup> V. per una prima valutazione della proposta P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *rivista.eurojus.it*, 7 settembre 2016; *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation*, in *www.ecre.org*, ottobre 2016.

<sup>104</sup> COM(2016) 270 final, cit., p. 4.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 5.

chieste di protezione per le quali sia in prima battuta competente<sup>106</sup>. Tale meccanismo comporta automaticamente l'assegnazione agli altri Stati delle nuove domande di protezione presentate in quello Stato. L'automatismo si collega alla previa determinazione, ai sensi della proposta di regolamento, dei valori relativi: *a*) alla capacità di accoglienza di ciascuno Stato (che sarà calcolata in funzione di due parametri a cui è assegnato lo stesso peso: la popolazione complessiva (50%) e il PIL (50%)); e *b*) al livello di flussi di richiedenti considerato "sproporzionato" (da considerarsi raggiunto quando il numero di domande di protezione più il numero delle persone reinsediate da Stati terzi superi il 150% della capacità di accoglienza). Per il suo concreto funzionamento, il meccanismo richiede inoltre un sistema centralizzato di registrazione di tutte le domande di protezione e di monitoraggio della quota assegnata a ciascuno Stato, che sarà gestito dall' eu-LISA (Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Al raggiungimento della soglia critica, i richiedenti in eccesso saranno quindi ricollocati proporzionalmente negli altri Stati membri che non abbiano a loro volta superato la rispettiva capacità massima<sup>107</sup>. Dopo il trasferimento, lo Stato membro di assegnazione procederà alla determinazione della competenza per l'esame della domanda: qualora, all'esito di tale valutazione, un altro Stato risulti competente in base ai residui criteri di Dublino (ad esempio in ragione della presenza di familiari del richiedente sul suo territorio), lo Stato di assegnazione trasferirà il richiedente verso quest'ultimo (con evidente allungamento dei tempi per l'accesso del richiedente alla procedura di asilo). Il sistema correttivo è poi corredato da una "buy-out option": ai sensi dell'art. 37 della proposta, uno Stato può decidere di non partecipare alla ricollocazione, per un periodo di dodici mesi, senza dover motivare la sua scelta, ma in questo caso sarà tenuto a versare allo Stato designato in sua sostituzione come competente per l'esame delle domande un contributo pari a 250.000 euro per ogni persona ricollocata<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Il meccanismo correttivo di assegnazione è disciplinato dall'art. 34 della proposta di regolamento Dublino IV.

<sup>107</sup> Si noti che, a differenza dei meccanismi di ricollocazione (temporanea e permanente), il meccanismo qui in esame non è limitato solo ai richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale.

<sup>108</sup> Secondo la proposta della Commissione, l'attuale meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi sarà eliminato dal nuovo regolamento Dublino, e as-

La proposta della Commissione rappresenta un primo tentativo di introdurre nel sistema Dublino l'obiettivo dell'equa ripartizione delle responsabilità<sup>109</sup>. Tuttavia, a parte i dubbi circa la disponibilità degli Stati ad accettare i trasferimenti necessari – dubbi più che legittimi dopo l'esperienza dei programmi temporanei di ricollocazione varati nel 2015 –, il sistema già in partenza presenta dei limiti significativi. Il primo e il più evidente attiene alla scelta di mantenere e rafforzare la regola della competenza del primo ingresso<sup>110</sup>, che costituisce per molti versi una delle cause principali del collasso dei sistemi di asilo e accoglienza dei Paesi in prima linea. Ancora una volta, quindi, l'equa ripartizione delle responsabilità viene in rilievo solo «ogniqualevolta uno Stato membro [sia] eccessivamente sotto pressione»<sup>111</sup>, mentre è stato accantonato l'obiettivo di individuare una chiave permanente più proporzionata di distribuzione dei richiedenti protezione tra tutti i Paesi membri dell'Unione.

Con riguardo specifico poi al meccanismo correttivo di allocazione, la soglia prevista per la sua attivazione (150% del valore di riferimento) appare eccessivamente elevata, e di fatto finirebbe con il limitare fortemente le possibilità di ricorso alla ricollocazione per i Paesi di primo ingresso. Ma soprattutto la proposta cristallizza l'iniquità del sistema di Dublino: mentre infatti si tollera che un solo Stato possa arrivare fino al 150% della sua capacità di accoglienza, il contributo obbligatorio da parte degli altri Stati si esaurisce automaticamente al raggiungimento del 100% della loro capacità.

---

sorbito tra i compiti della nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo che a sua volta dovrebbe prendere il posto dell'EASO (*ibidem*, p. 18).

<sup>109</sup> Al riguardo, va rilevato che l'art. 80 TFUE (del tutto ignorato nel regolamento Dublino III) viene espressamente menzionato nel *considerando* n. 22 del progetto in esame.

<sup>110</sup> In ordine a questo aspetto e a ulteriori limiti del progetto di riforma su cui non è possibile soffermarsi in questa sede si rinvia ai rilievi critici mossi da P. MORI, *La proposta*, cit., soprattutto nel par. 8.

<sup>111</sup> V. la dichiarazione del primo Vicepresidente della Commissione, Frans Timmermans, riportata nel comunicato stampa della Commissione del 4 maggio 2016, IP/16/1620.

## 7. Osservazioni conclusive

Di fronte all'immane tragedia dei migranti che cercano in Europa rifugio da situazioni di violenza, persecuzione e miseria, la necessità di attivare un maggiore spirito solidaristico nell'attuazione delle politiche europee in materia di asilo è diventata un *leitmotiv* ricorrente nel dibattito politico e scientifico relativo alla riforma del sistema europeo comune di asilo. Ma, al di là delle petizioni di principio, le proposte attualmente in discussione si pongono prevalentemente nel segno della continuità rispetto alla disciplina precedente. Le uniche concessioni fatte al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità sono concepite come rimedi per alleviare le pressioni sui Paesi frontaliere in situazioni emergenziali, e non sono quindi idonee ad intervenire in maniera strutturale sull'asimmetria degli oneri all'interno dell'Unione. Ma è evidente che il problema non è più quello di arginare flussi migratori eccezionali ed imprevisti: la crisi dei rifugiati ha ormai acquisito un carattere endemico e strutturale.

Le esperienze fallimentari delle più recenti iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea sono servite piuttosto a smascherare una volta per tutte la retorica dell'approccio della "solidarietà in cambio di responsabilità"<sup>112</sup>, mettendo definitivamente in risalto le divisioni interne e l'incapacità degli Stati membri di decidere soluzioni veramente efficaci. In questo contesto, la crisi del sistema europeo comune di asilo minaccia sempre di più la stessa tenuta degli ideali di base del processo di integrazione europea<sup>113</sup>. Assai significative appaiono da questo punto di vista le dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Commissione, Juncker, dopo la riunione del Consiglio euro-

---

<sup>112</sup> V. *supra*, il passo del testo corrispondente alla nota 4.

<sup>113</sup> V. al riguardo le considerazioni di R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295 ss., p. 298: «[L]’approfondissement de l’intégration – et l’interdépendance accrue qui en résulte – renforce par ailleurs le besoin de solidarité dans la mesure où il renforce le risque que la défaillance d’un seul Etat membre porte atteinte à l’intérêt commun. Il doit ainsi exister en permanence un rapport d’adéquation entre le niveau d’ambition des missions attribuées à l’Union, l’intensité de la solidarité, et les moyens mis à disposition de l’Union pour garantir la décharge des responsabilités communes et la protection de l’intérêt commun. A défaut, le risque n’est pas seulement que certains projets d’intégration initiés au sein de l’Union échouent. Au contraire, il peut s’ensuivre [...] une décrédibilisation du projet européen dans son ensemble, et une érosion des valeurs sur lesquelles il repose».

peo del 25 e 26 aprile 2015, in cui gli Stati avevano rifiutato il sistema obbligatorio di quote, con riguardo alla prima decisione sulla ricollocazione temporanea<sup>114</sup>: «vu l'ampleur du phénomène qui est celui des réfugiés, donner une perspective de vie à 60.000 personnes en fait est un effort, disons-le en toute quiétude, modeste. Et que nous mettions des heures à nous mettre d'accord sur le système à appliquer prouve à l'évidence que l'Europe n'est pas à la hauteur des ambitions qu'elle déclame à chaque occasion lorsqu'elle s'exprime vers l'extérieur»<sup>115</sup>.

Purtroppo, neanche le ultime notizie appaiono incoraggianti: mentre è ormai palese che è indispensabile un impegno forte sul piano dell'attuazione dell'art. 80 TFUE, i Paesi del gruppo Visegrad propongono una nuova formula di solidarietà per la politica migratoria dell'UE, la “solidarietà flessibile”, sostanzialmente fondata su contributi volontari degli Stati membri<sup>116</sup>. Nulla di veramente originale, dunque. Solo l'ennesimo tentativo di svuotare il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità di ogni reale significato e di perpetuare un approccio, basato principalmente sul perseguimento degli interessi nazionali e sul ricorso all'unilateralismo, che si è rilevato fino ad oggi drammaticamente perdente.

---

<sup>114</sup> V. *supra*, il passo del testo corrispondente alla nota 78.

<sup>115</sup> V. [www.rfi.fr/europe/20150626-migrants-renzi-est-pas-europe-nous-avons-imaginee](http://www.rfi.fr/europe/20150626-migrants-renzi-est-pas-europe-nous-avons-imaginee) (ultima visita: dicembre 2016).

<sup>116</sup> Si veda *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, Bratislava, 16 settembre 2016: «Migration policy should be based on the principle of the “flexible solidarity”. This concept should enable Member States to decide on specific forms of contribution taking into account their experience and potential. Furthermore any distribution mechanism should be voluntary».



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULLI**  
Dian **SCHEFOLD**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,  
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,  
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,  
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)