

LA “RECIDIVA” DELL’INADEGUATO STRUMENTO DELLE RICOLLOCAZIONI VOLONTARIE NEL “NUOVO” PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L’ASILO

Maria Cristina Carta 

Università degli studi di Perugia, Italia. 

Contesto: La ricerca parte dall'analisi della crisi migratoria del 2015, che ha messo in luce l'inefficienza del sistema europeo di asilo, in particolare per quanto riguarda la gestione delle migrazioni verso gli Stati membri di "frontiera" come Grecia e Italia. Il principio di solidarietà dell'UE, sancito dall'articolo 80 del TFUE, non è stato applicato efficacemente, portando a una distribuzione disomogenea delle responsabilità tra gli Stati membri.

Obiettivi: Lo scopo principale dell'investigazione è valutare se il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, proposto nel 2020, rappresenti realmente un punto di svolta rispetto al passato, soprattutto nella gestione solidale dei flussi migratori e delle responsabilità tra Stati membri.

Metodologia: La ricerca adotta un approccio critico basato sull'analisi delle politiche e dei meccanismi del nuovo Patto, confrontando i tentativi precedenti di riforma del sistema di Dublino, che aveva fallito nel garantire un'equa ripartizione delle responsabilità.

Resultati: L'autrice conclude che, nonostante le promesse di innovazione, il nuovo Patto non riesce a superare le principali carenze strutturali del sistema precedente. Le misure di ricollocazione rimangono su base volontaria e derogabile, con un'applicazione flessibile che continua a favorire un approccio emergenziale e securitario piuttosto che una vera solidarietà tra gli Stati membri.

Palavras-chave: Migrazione; Solidarietà; Ricollocazione; Patto Europeo; Asilo.

THE 'RECURRENCE' OF THE INADEQUATE INSTRUMENT OF VOLUNTARY RELOCATIONS IN THE 'NEW' EUROPEAN PACT ON MIGRATION AND ASYLUM

Contextualization: The research starts by analyzing the 2015 migration crisis, which highlighted the inefficiency of the European asylum system, particularly regarding the management of migration towards "frontline" member states such as Greece and Italy. The EU solidarity principle, enshrined in Article 80 of the TFEU, was not effectively applied, leading to an uneven distribution of responsibilities among member states.

Objective: The main objective of the investigation is to assess whether the new European Pact on migration and asylum, proposed in 2020, truly represents a break from the past, particularly in the solidarity-based management of migration flows and responsibilities among member states.

Method: The research adopts a critical approach based on the analysis of the policies and mechanisms of the new Pact, comparing previous attempts to reform the Dublin system, which failed to ensure a fair distribution of responsibilities.

Results: The author concludes that, despite promises of innovation, the new Pact fails to overcome the main structural deficiencies of the previous system. Relocation measures remain voluntary and flexible, continuing to favor an emergency and security-oriented approach rather than promoting genuine solidarity among member states.

Keywords: Migration; Solidarity; Relocation; European Pact; Asylum.

A 'RECIDIVA' DO INADEQUADO INSTRUMENTO DAS RELOCALIZAÇÕES VOLUNTÁRIAS NO 'NOVO' PACTO EUROPEU SOBRE MIGRAÇÃO E ASILO

Contextualização: A pesquisa parte da análise da crise migratória de 2015, que evidenciou a ineficiência do sistema europeu de asilo, especialmente no que diz respeito à gestão das migrações para os Estados-membros de "fronteira", como Grécia e Itália. O princípio de solidariedade da UE, estabelecido no artigo 80 do TFUE, não foi aplicado de maneira eficaz, resultando em uma distribuição desigual das responsabilidades entre os Estados-membros.

Objetivo: O principal objetivo da investigação é avaliar se o novo Pacto Europeu sobre migração e asilo, proposto em 2020, representa realmente uma ruptura em relação ao passado, especialmente na gestão solidária dos fluxos migratórios e das responsabilidades entre os Estados-membros.

Metodologia: A pesquisa adota uma abordagem crítica baseada na análise das políticas e mecanismos do novo Pacto, comparando os esforços anteriores de reforma do sistema de Dublin, que falharam em garantir uma repartição equitativa das responsabilidades.

Resultados: A autora conclui que, apesar das promessas de inovação, o novo Pacto não consegue superar as principais deficiências estruturais do sistema anterior. As medidas de realocação permanecem voluntárias e podem ser flexibilizadas, favorecendo um enfoque emergencial e securitário em vez de promover uma verdadeira solidariedade entre os Estados-membros.

Palavras-chave: Migração; Solidariedade; Relocalização; Pacto Europeu; Asilo.

INTRODUZIONE

Il presente contributo, muovendo dall'esame delle principali criticità emerse nell'attuazione delle misure di sostegno alla Grecia ed all'Italia adottate dal Consiglio in occasione della crisi migratoria dei 2015, analizza gli strumenti previsti, in conformità al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri ex art. 80 TFUE, nel "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, di imminente adozione da parte delle istituzioni dell'Unione europea.

Sebbene l'obiettivo perseguito dalla Commissione sin dal momento della presentazione del Patto fosse quello di segnare una netta linea di discontinuità rispetto al passato, il presente studio, ponendo in evidenza alcuni elementi di inefficienza della riforma dell'attuale Sistema europeo comune di asilo (CEAS), condurrà a delle considerazioni conclusive secondo cui la suddetta "rottura" rispetto alla precedente normativa pare essere, in realtà, più annunciata che effettiva.

Soprattutto se si considera la conferma dell'inadeguato sistema delle ricollocazioni su base volontaria, sostanzialmente demandate alla discrezionalità degli Stati membri diversi da quelli di primo ingresso.

Su questi ultimi, infatti, come già previsto nel vigente Regolamento Dublino III, continuerà a gravare sia l'onere dell'esame delle domande di primo ingresso sia, più in generale, la gestione degli arrivi, almeno in una prima fase di non breve durata, con evidente *vulnus* anche dei diritti degli interessati.

1. IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ SU CUI SI FONDA IL "NUOVO" PATTO ALLA PROVA DELLE STRUTTURALI (E NON SOLO EMERGENZIALI) CRISI MIGRATORIE.

Il "nuovo" Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020¹ (d'ora in poi Patto) – che ha visto cronologicamente quale ultimo *step* dell'*iter* legislativo, l'approvazione lo scorso 10 aprile da parte del Parlamento del pacchetto legislativo come oggetto di accordo politico raggiunto insieme al Consiglio il 20 dicembre 2023

¹ Cfr. il discorso della Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen sullo stato dell'Unione 2020, con cui si apre la Comunicazione COM(2020) 609 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>. Cfr. BORRACCETTI, Marco *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?* in **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, 2021, n. 1, p. 1 ss.; BORRACCETTI, Marco *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in **I Post di AISDUE**, 2020, n. 2, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 10 dicembre 2020, p. 97 ss.; CARTA, Maria Cristina *Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, pp. 9-42; PALLADINO, Rossana *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in **I Post di AISDUE**, 2020, n. 2, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 18 novembre 2020, p. 63 ss.; DI PASCALE, Alessia *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in **Eurojus.it**, 28 settembre 2020; FAVILLI, Chiara *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in **Questionegiustizia.it**, 2 ottobre 2020.

– pone al centro di quello che dovrebbe essere un nuovo quadro europeo di gestione comune del fenomeno migratorio, la solidarietà tra Stati membri UE.

Quest'ultima, almeno nelle intenzioni dell'esecutivo europeo, dovrebbe governare la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere ed ispirarne le relative misure attuative attraverso la previsione di appositi meccanismi volti a garantire l'equa ripartizione delle responsabilità², anche sul piano finanziario, in conformità al disposto di cui all'art. 80 TFUE³.

In tale contesto, il fondamento del Patto non dovrebbe essere individuato nella sola necessità di fronteggiare situazioni di (frequente) crisi emergenziale migratoria, quanto piuttosto nella presa d'atto della cronica inadeguatezza, se non forse più opportunamente del fallimento, della politica sviluppata dall'Unione europea negli ultimi anni, tanto in relazione alla protezione internazionale che alla migrazione. Il Patto, infatti, come è noto, rappresenta

² MESSINA, Michele Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: La continua ricerca di una sua declinazione concreta, in MESSINA, Michele (a cura di), **I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma**, Napoli, 2017, pp. 127-152; PAPA, Maria Irene Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri dell'Unione europea, in **Costituzionalismo.it**, 2016, n. 3, pp. 286- 324, spec. p. 290.

³ Sul principio di solidarietà ex art. 80 TFUE si vedano, *ex multis*, VILLANI, Ugo *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, in **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2023, pp. 5-20; MARIN, Luisa - PISTOIA, Emanuela *Captured in between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum?*, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, p. 167 ss.; RUSSO, Teresa *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo*, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, p. 281 ss.; BORRACCETTI, Marco *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?* in **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, 2021, n. 1, p. 3 ss.; MENGOZZI, Paolo *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in **Il Diritto dell'Unione Europea**, 2020, n. 1, p. 99 ss.; BIONDI, Andrea - DAGILYTĖ, Eglė - KÜÇÜK, Esin (eds.), **Solidarity in EU Law. Legal Principle in Making**, Cheltenham, 2018; MORGESE, Giuseppe **La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo**, Bari, 2018, p. 13 ss.; THYM, Daniel - TSOURDI, Lilian *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: constitutional and operational dimensions*, in **Maastricht journal of European and comparative law**, 2017, n. 5, p. 605; VANHEULE, Dirk - VAN SELM, Joanne - BOSWELL, Christina **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, <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>; GARGIULO, Pietro *Brevi considerazioni sul concetto di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea*, in **Scritti in Onore di Enrico Del Colle**, Napoli, 2016, pp. 285-295; GRAY, Harriet *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in **Liverpool Law Review**, 2013, p. 175 ss.; CREMONINI, R. M. *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELLI, Stelio (a cura di), **L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione**, Milano, 2006, p. 435 ss. Con specifico riferimento al rapporto tra l'art. 80 TFUE e l'art. 2 TUE cfr. MORGESE, Giuseppe *La 'nuova' solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in **Federalismi.it, Focus Human Rights**, 28 dicembre 2020, pp. 18-19; FRATEA, Caterina *Obblighi di solidarietà ed effettività della tutela dei migranti: quale spazio per un ripensamento del sistema Dublino?*, in **Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci**, Bari, 2019, p. 703 ss.; PIERNAS, Carlos Jimenez - PASQUALI, Leonardo - PASCUAL-VIVES, Francisco (eds.), **Solidarity and Protection of Individuals in E.U Law – Addressing New Challenges of the Union**, Torino, 2017, p. 51 ss.; MORGESE, Giuseppe *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO, Giandonato (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.;

un corposo pacchetto di proposte⁴ di cui alcune nuove (come quella di riforma del regolamento Dublino III), ed altre che riprendono in buona parte precedenti misure avanzate dalla Commissione in seguito alla crisi migratoria che colpì l'Unione europea a partire dal 2014, aggravandosi durante il 2015⁵ e poi nel 2017, e generando una catastrofica situazione umanitaria negli Stati membri, in particolare quelli situati in prima linea (i cosiddetti “*frontline Member States*”) tra cui, *in primis*, la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana, chiamati a fronteggiare gli ingressi di migranti provenienti principalmente da paesi terzi come la Siria, l’Afghanistan, l’Iraq e l’Eritrea. Tale crisi fece inequivocabilmente emergere tutte le fragilità del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri⁶, mettendo in discussione lo stesso progetto europeo⁷ e rappresentando il punto di (ri)partenza affinché le istituzioni UE potessero intraprendere un efficace processo di modernizzazione del *corpus* legislativo dell’Unione destinato a prevedere un migliore ed aggiornato sistema europeo comune di asilo (SECA).

Al riguardo, deve evidenziarsi come, in realtà, l’applicazione del richiamato

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final. Oltre che da tale Comunicazione, il Patto si compone di cinque proposte di regolamento; tre raccomandazioni; una linea guida ed una *roadmap* per l’attuazione, tutti reperibili online in https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_it. Per un commento generale v. CARTA, Maria Cristina *Il “nuovo” Patto europeo sulla migrazione e l’asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, p. 9 ss.; BORRACCETTI, Marco *Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: continuità o discontinuità col passato?* in **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, 2021, n. 1, p. 1 ss.; BORRACCETTI, Marco, *Le vie legali di accesso all’Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in **I Post di AISDUE**, 2020, n. 2, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, 10 dicembre 2020, p. 97 ss.; DE PASQUALE, Patrizia *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, in **I Post di AISDUE**, 2020, n. 2, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, 5 ottobre 2020, p. 1 ss.; DE PASQUALE, Patrizia *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l’asilo a un diritto dell’emergenza dell’Unione europea: a che punto è la notte?*, in **DPCE online**, 2020, n. 4, pp. V-XVI; MAIANI, Francesco A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, in **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 20 October 2020; PENASA, Simone *Il Nuovo Patto e l’idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?*, in **ADiM Blog. Analisi & Opinioni**, Novembre 2020.

⁵ Per una ricostruzione del quadro giuridico della crisi, v. amplius CAGGIANO, Giandonato *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in **Studi sull’integrazione europea**, 2015, n. 3, p. 459 ss.; COLOMBO, Erika *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell’Unione*, in **Euroius.it**, n. 2/2020, p. 67 ss.

⁶ Cfr. DE PASQUALE, Patrizia - FERRARO, Fabio - CIRCOLO, Andrea **La politica dell’Unione in tema di immigrazione. Recenti sviluppi e prospettive future**, Napoli, 2018; DI PASCALE, Alessia *A vent’anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell’Unione europea?*, in **Eurojus.it**, 2019, n. 4, pp. 107-115.

⁷ Cfr. le Conclusioni dell’Avvocato generale Y. Bot, presentate il 26 luglio 2017, nelle cause C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell’Unione europea*, par. 17-19, in cui, dopo aver evidenziato che la solidarietà è sorprendentemente assente tra i valori della prima frase dell’art. 2 TUE, ribadisce come essa costituisca la “quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d’essere e la finalità del progetto europeo” Sul tema della crisi di valori, v. GOŹDZIAK, Elzbieta - MAIN, Izabella - SUTER, Brigitte (eds.), **Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?**, London, 2020.

principio di solidarietà abbia sovente incontrato delle sostanziali difficoltà a causa di una diffusa resistenza di una parte di Stati membri a farsi carico della gestione della migrazione irregolare, demandata quasi integralmente agli Stati alla frontiera esterna. Ed invero, nel momento in cui la solidarietà avrebbe dovuto dimostrare la sua forza, concretizzandosi in un'assunzione di responsabilità da parte di tutti gli Stati UE, le misure eccezionali e temporanee adottate dal Consiglio sulla base degli artt. 78, par. 3⁸, e 80 TFUE per far fronte alla crisi migratoria del 2015⁹ e che prevedevano un sistema obbligatorio di quote di ricollocazione dei migranti, pur derogabile al ricorrere di determinate circostanze¹⁰, hanno incontrato notevoli contrasti applicativi¹¹, mancati o parziali adempimenti e ingenerato ricorsi alla Corte di giustizia¹² fondati, nel merito, sull'asserita violazione del principio di

⁸ Ai sensi dell'art. 78, par. 3 TFUE: "qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati".

⁹ Si tratta della Decisione 2015/1523/UE del Consiglio, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, del 14 settembre 2015, in GUUE L 239 del 14 settembre 2015, pp.146-156 relativa alla ricollocazione dalla Grecia e dall'Italia di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale, e della Decisione 2015/1601/UE del Consiglio, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, del 22 settembre 2015, in GUUE L 248 del 24 settembre 2015, pp. 80-94 sulla ricollocazione temporanea (per un periodo di due anni) dalla Grecia e dall'Italia di 120.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale. Dette decisioni prevedevano un sistema obbligatorio di ricollocazione dei migranti a vantaggio dell'Italia e della Grecia e si caratterizzavano per il fatto che né lo Stato membro di ricollocazione né il richiedente asilo avrebbero avuto possibilità di scelta riguardo alla procedura. Per un esame approfondito delle ripercussioni derivanti dalla (mancata) attuazione delle citate decisioni, v. FERRI, Federico *L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca in materia di ricollocazioni*, in **SIDIBlog.it**, 2019. Sulle misure eccezionali e temporanee di ricollocazione cfr., *ex multis*, BORRACCETTI, Marco *"To Quota" or "Not to Quota"? The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in **Eurojus.it**, 2015, n. 1, pp. 1-7; DI FILIPPO, Marcello *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, 2015, n. 2, pp. 33-60; MORI, Paola *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in **Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo**, settembre 2015; DI PASCALE, Alessia *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, in **Eurojus.it**, 2016, n. 1.

¹⁰ Gli Stati membri diversi da Italia e Grecia, infatti, avrebbero potuto sottrarsi al meccanismo delle ricollocazioni unicamente in presenza di "fondati motivi di pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, o in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione" dalla protezione internazionale, ovvero qualora lo Stato di ricollocamento si fosse trovato esso stesso in una situazione di emergenza. Secondo la procedura di ricollocamento in esse prevista gli altri Stati membri diversi da quello di primo ingresso avrebbero dovuto, a intervalli regolari e almeno ogni tre mesi, indicare il numero di richiedenti che erano in grado di ricollocare rapidamente nel loro territorio. Obbligo questo non adempiuto da Polonia, Ungheria e Repubblica ceca.

¹¹ Cfr. MARIN, Luisa *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, 2019, n. 1, pp. 55-74.

¹² Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631. In dottrina cfr. CIRCOLO, Andrea - HAMULÁK, Ondrej - LYSINA, Peter, *The Principle of Solidarity between Voluntary Commitment and Legal Constraint: Comments on the Judgment of the CJEU Union in C-643/15 and C-647/15*, in **Czech Yearbook of International Law**, 2018, n. 9, pp. 155-173; CHERUBINI, Francesco *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica di asilo dell'UE*, in **Quaderni costituzionali**, 2017, n. 4, pp. 923-926; MESSINA, Michele *La Corte di Giustizia afferma la validità*

proporzionalità (art. 5, par. 4 TUE).

In tale contesto, nonostante lo strumento delle ricollocazioni rivestisse un ruolo chiave nella politica di asilo dell'Unione europea e sebbene, quanto meno in linea teorica, fosse stato previsto quale misura attuativa proprio del principio di solidarietà tra Stati membri, la sua concreta applicazione deluse in larga parte le aspettative rispetto all'auspicata capacità di incidere positivamente sulla politica di gestione dei flussi migratori e, soprattutto, sull'effettiva condivisione di responsabilità tra tutti i Paesi dell'Unione. Tanto che a livello unionale si rese necessario un ripensamento complessivo della politica di immigrazione e asilo, frutto di estenuanti e sovente inconcludenti negoziati, da ultimo confluiti nel Patto del 2020 e verosimilmente oggetto di definitiva adozione entro le prossime elezioni parlamentari europee (8 e 9 giugno 2024).

Dopo aver analizzato i principali tentativi di modifica del sistema di Dublino limitatamente alla dimensione intra-europea con specifico riferimento allo strumento delle quote di ricollocazione, il presente contributo si incentrerà sulle loro ricadute sul principio di solidarietà e sulle soluzioni del Patto che, almeno in linea teorica, dovrebbero contribuire a promuovere un approccio organico, necessario per rendere la gestione della migrazione in Europa realmente equa, efficiente e sostenibile.

Si esamineranno i meccanismi di solidarietà di imminente introduzione, per valutare se questi potranno a stretto giro rivelarsi effettivamente in grado di garantire un'equa ripartizione delle responsabilità improntata alla solidarietà tra gli Stati membri nella gestione della migrazione ed asilo anche (e soprattutto) a prescindere da quell'approccio securitario, emergenziale e stato-centrico che ha finora caratterizzato le misure adottate e che rischia di tratteggiare un'Unione europea sempre più chiusa nelle sue frontiere esterne (come già verificatosi nel recente passato con le migliaia di chilometri di muri lungo i confini dell'est) e che preferisce deputare la responsabilità di determinate scelte all'eccessiva discrezionalità dei singoli Stati membri¹³.

giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?, in **Ordine internazionale e diritti umani**, 2017, n. 4, pp. 178-182; PENASA, Simone *La "relocation" delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in **Diritto Pubblico Comparato ed Europeo**, 2017, n. 3, p. 29; CIRCOLO, Andrea *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in **Diritto Pubblico Comparato ed Europeo**, 2018, n. 1, pp. 197-210. V. anche la successiva Corte di giustizia, Terza Sezione, sentenza del 2 aprile 2020, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia e a.*, cause riunite [C-715/17](#), [C-718/17](#) e [C-719/17](#) su cui, tra gli altri, RICHARD, Alexandre *Manquement aux obligations de relocalisation des demandeurs d'asile: une leçon de solidarité européenne*, in **Revue des affaires européennes**, 2020, n. 2, pp. 453-461.

¹³ In tal senso v. FRATEA, Caterina *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, p.124 ss.; DE PASQUALE, Patrizia *Verso la refusione del regolamento 'Dublino III'*, in **Studi sull'integrazione europea**, 2018, pp. 267-288; MORI, Paola *La proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo: verso Dublino*

Sul punto, può sin d'ora anticiparsi come un'analisi non superficiale delle "nuove" misure, evidenzierà come il principio di solidarietà non abbia a tutt'oggi ricevuto nella materia in esame un'efficace applicazione né da parte delle Istituzioni UE, né da parte degli Stati membri. Ciò in quanto il Patto, così come recentemente riformato, continua ad avere ad oggetto principalmente il contrasto all'immigrazione irregolare, risultando invece sostanzialmente assente la parte sulla migrazione legale¹⁴.

Del pari, anche il legame tra migrazione ed asilo finisce per riguardare essenzialmente la prevenzione degli ingressi ed i provvedimenti di rimpatrio conseguenti ai dinieghi opposti alle richieste di protezione internazionale, rimanendo invece la solidarietà "*di fatto*", come prevista fin dalla storica Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950¹⁵, imbrigliata nel limite dell'applicabilità solo su base volontaria ed in specifiche situazioni emergenziali di crisi.

2. GLI "INCOMPIUTI" TENTATIVI DI RIFORMA DEL SISTEMA DUBLINO RELATIVI ALLE QUOTE DI RIALLOCAZIONE.

La sopra sommariamente descritta crisi migratoria e politica, che dal 2015 colpì l'Europa, aveva ulteriormente contribuito ad evidenziare le già note carenze del sistema di Dublino III¹⁶, che non prevedeva (e, spiace rilevarlo, anche in sede di riforma continua a non prevedere) alcun meccanismo per affrontare situazioni di afflusso massiccio di potenziali beneficiari di protezione internazionale. Il principale obiettivo di tale normativa, infatti, era quello di impedire i movimenti secondari e non quello di correggere la distribuzione intrinsecamente squilibrata delle responsabilità in materia di asilo all'interno dell'Unione¹⁷.

Nonostante la solidarietà, infatti, venisse espressamente richiamata (considerando 22 e 25), il citato regolamento non era stato concepito per svolgere questa funzione¹⁸, tanto che in dottrina è stata evidenziato come, in ragione della sua inadeguatezza

IV?, in **Eurojus.it**, 7 settembre 2016; MAIANI, Francesco The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people', in **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, 2017, pp. 622 ss.

¹⁴ Cfr. LOCCHI, Maria Chiara *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in **Diritto, immigrazione e cittadinanza**, 3, 2021, pp. 128-166.

¹⁵ Cfr. MORGESE, Giuseppe La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione ed asilo, Bari, 2018, p. 19 ss.

¹⁶ Cfr. Regolamento 604/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che utilizza 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 da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 31-59.

¹⁷ Così in RUSSO, Teresa Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, p. 293.

¹⁸ In tal senso v. BAST, Jurgen Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law, in **European Public Law**, 2016, n. 22, pp. 289-304.

a creare un sistema realmente solidale, esso potesse essere passibile di comportare una violazione “costituzionale”¹⁹ del principio *ex art. 80* TFUE, a cui *sine dubio* dovrebbero ispirarsi tutte le misure attuative delle politiche di cui al Capo II del Titolo V del TFUE. Un dato emerge inconfutabilmente: tutte le proposte di riforma del sistema Dublino III²⁰ susseguitesesi in progresso di tempo – che avevano cercato di valorizzare lo strumento della ricollocazione alla luce della sempre più impellente esigenza di individuare una risposta efficace per far fronte ai flussi incontenibili di persone giunte sulle coste meridionali dell’Europa tra il 2014 e il 2017 – hanno deluso le aspettative.

Nella prima proposta, la Commissione aveva assunto un atteggiamento eccessivamente prudentiale, riproducendo sostanzialmente il meccanismo delle quote di ricollocazione dei richiedenti asilo messo in atto nel 2015 e, come sopra evidenziato, mostratosi inadeguato e inefficace²¹. Essa prevedeva la non certo “rivoluzionaria” possibilità per gli Stati di non partecipare al riallocazione, pagando un contributo (una sorta di “penale” per la mancata solidarietà) pari allo 0,002% del PIL. Tale soluzione veniva poi sostituita dalla possibilità di rimandare, per un periodo di tempo limitato, il ricollocazione di una parte minoritaria della quota di richiedenti asilo assegnata. Come si vedrà nel paragrafo successivo, anche il Patto, introducendo minimi elementi di novità, prevede la possibilità per gli Stati membri non di primo ingresso, di fornire alternativamente sostegni economici ed operativi allo Stato in difficoltà in luogo delle ricollocazioni.

¹⁹ Cfr. KÜÇÜK, Esin *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, in **European Law Journal**, 2016, n. 4, pp. 448-469. In senso difforme, MORGESE, Giuseppe *The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing but the Law!*, in BRUNO, Giovanni Carlo - PALOMBINO, Fulvio Maria - DI STEFANO (eds.), **Migration Issues before International Courts and Tribunal**, Napoli, 2019, pp. 381-407, spec. p. 390.

²⁰ Per un approfondimento relativo alle criticità del sistema Dublino cfr. *ex multis*, MORGADES GIL, Silvia *La discrecionalidad de los Estados frente al derecho de acceder a un procedimiento de protección internacional: de la cláusula humanitaria en el sistema de Dublín, a la reubicación y los visados humanitarios*, in CORNAGO, Noè - DE CASTRO, José Luis - MOURE, Leire (Editori), *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, Valencia, 2019, pp. 292 ss.; VITIELLO, Daniela *The Dublin System and Beyond: Which Way Out of the Stalemate?*, in **Diritti umani e diritto internazionale**, 2018, n. 3, pp. 463-480; MOSCHETTA, Teresa Maria *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d’asilo nei recenti sviluppi dell’iter di riforma del regime di Dublino*, in **Federalismi.it**, 2018, n. 5; FAVILLI, Chiara *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in SAVINO, Mario (a cura di), **La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive**, Napoli, 2017, pp. 279-302; DI STASIO, Chiara *La crisi del “Sistema Europeo Comune di Asilo” (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in **Il Diritto dell’Unione europea**, 2017, n. 2, p. 209 ss.; MORI, Paola *La proposta di riforma del sistema europeo comune d’asilo: verso Dublino IV?*, in **Eurojus.it**, 2016; MUNARI, Francesco *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in **Diritti umani e diritto internazionale**, 2016, n. 3, pp. 517-547.

²¹ L’esecutivo europeo aveva inizialmente proposto un emendamento del regolamento Dublino III del 9 settembre 2015, COM (2015) 450 final, su cui, in senso critico, v. NASCIMBENE, Bruno *Refugees, the European Union and the ‘Dublin System’*. *The Reasons for a Crisis*, in **European Papers**, 2016, n. 1, pp. 101-113.

Nella seconda proposta di modifica²², pur nella consapevolezza della necessità di adeguamento alle esigenze delle forti pressioni migratorie sui sistemi di asilo degli Stati membri di frontiera, la Commissione confermava sostanzialmente i criteri di competenza già vigenti limitandosi ad introdurre un “meccanismo di ricollocazione correttivo” da attivare unicamente se e quando necessario, vale a dire solo nell’ipotesi in cui “i sistemi di asilo degli Stati membri subiscano pressioni sproporzionate”. Viceversa, gli emendamenti avanzati dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo²³, puntavano ad una più incisiva e sostanziale revisione di tali criteri incentrata sull’istituzione di un sistema permanente (e, quindi, non più solo temporaneo) di allocazione delle quote basato su una lista di preferenze del richiedente (cd. *bottom four*), così ponendo in luce i differenti approcci delle due istituzioni politiche dell’Unione²⁴ e di fatto determinando la sostanziale paralisi della riforma. Ancora una volta, conseguentemente, si rese necessario intervenire attraverso misure emergenziali di ricollocazione su base volontaristica, tramite una “sperimentale” dichiarazione congiunta di intenti tra Francia, Germania, Italia e Malta del 23 settembre 2019²⁵ che, tuttavia, non riscosse particolare successo, neppure da parte degli Stati membri ugualmente interessati dai flussi migratori, nella riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 7 e 8 ottobre 2019²⁶.

Da quanto sinora osservato, emerge *ictu oculi* come sia le soluzioni temporaneamente adottate²⁷, sia le proposte di modifica del sistema di Dublino, dirette all’introduzione di quote di ricollocazione, abbiano confermato un approccio stato-centrico²⁸

²² Si tratta della proposta di modifica del 6 maggio 2016, COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), Dublino IV.

²³ Cfr. Relazione del 6 novembre 2017, Relatore Cecilia Wikström (A8-0345/2017). Al riguardo cfr. MAIANI, Francesco – HRUSCHKA, Constantin, *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?*, in **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 20 December 2017.

²⁴ Con la proposta del 2016, la Commissione intendeva mantenere il sistema di Dublino (IV), accentuandone gli aspetti coercitivi al fine di frenare i movimenti secondari, con una “pre-procedura” per filtrare il “paese sicuro” e con un meccanismo ancora emergenziale di assegnazione quote. Sul punto cfr. T. Russo, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo*, in **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2/2021, p. 294; MAIANI, Francesco *Responsibility allocation and solidarity*, in DE BRUYCKER, Philippe - DE SOMER, Marie – DE BROUWER Jean Louis (eds.), **From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration**, Brussels, 2019, p. 103 ss.

²⁵ Il riferimento è alla Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure - Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism, reperibile online in <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf>.

²⁶ Cfr. MORGESE, Giuseppe *Dublin System, «Scrooge-Like» Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation?*, in **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, 2019, n. 3, pp. 85-101.

²⁷ V. *supra* nota 9.

²⁸ Al riguardo si vedano le considerazioni critiche di POLI, Sara “Flexible” Cooperation Between the European Union and Third Countries to Contain Migration Flows and the Uncertainties of “Compensation

nonché una sostanziale inosservanza, dovuta alla loro “derogabilità”, del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità da parte degli stessi Stati dell’Unione europea, avendovi gli stessi solo in parte adempiuto unicamente nella fase patologica delle situazioni di emergenza.

Non deve, infatti, trascurarsi come la solidarietà nella condivisione delle responsabilità dovrebbe rappresentare una costante della politica migratoria dell’Unione in conformità al combinato disposto di cui agli articoli 67 e 80 TFUE. Ed invero, pur volendo dare atto di un autorevole orientamento dottrinale volto ad evidenziare il carattere a tratti “poco definito” del principio di solidarietà, si ritiene che, in ragione dell’opportunità di garantire il massimo livello di concretezza alle misure adottate dall’UE in conformità al citato principio, qualsiasi atto che nella sostanza finisca per sconfiggerne l’applicazione andrebbe integralmente ripensato.

Tuttavia, non è questo l’approccio finora seguito e non sembra, per quanto si dirà in seguito, che il Patto sulla migrazione ed asilo modifichi in modo significativo tale impostazione²⁹.

3. LE “DEBOLI” SOLUZIONI CORRETTIVE PREVISTE DAL PATTO: RICOLLOCAZIONI (SOLO) VOLONTARARIE E DEROGABILI, RIMPATRI SPONSORIZZATI E INCENTIVI FINANZIARI

Nell’incompiuto quadro di riforma del sistema Dublino sopra delineato, si inserisce da ultimo il “nuovo” Patto adottato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020³⁰ che, nella consapevolezza dei (fallimentari) risultati pregressi, prevede un insieme di proposte legislative e di misure, recentemente oggetto di accordo politico tra le istituzioni europee ed approvate dal Parlamento europeo lo scorso 10 aprile. Presentato come soluzione volta a segnare una linea di netta discontinuità rispetto al passato quando, come già evidenziato, l’azione posta in essere dalle precedenti legislature era stata prevalentemente caratterizzata dalla previsione di soluzioni *ad hoc* nonché da azioni di mediazione tra le sovente contrastanti posizioni degli Stati membri³¹, in realtà esso pare al contrario confermare, per un verso, la

Measures”: The Case of the Resettlement of Refugees in EU Member States, in **DPCE online**, 2020, n. 4, pp. 5272-5299.

²⁹ Si vedano le osservazioni critiche di CODINI, Ennio - D’ODORICO, Marina, *Towards More Solidarity? Preliminary remarks on the New Pact on Migration and Asylum*, in **Forintegration.eu**, 2020, ove gli Autori, profeticamente affermano che le proposte di riforma previste nel Nuovo Patto (definite “*timid document*”) saranno facilmente oggetto di negoziati inconcludenti da parte degli Stati che non hanno interesse a che il sistema Dublino cambi (“*will likely be subject to Member States’ restrictive negotiations in the upcoming months*”).

³⁰ V. *supra* nota 1.

³¹ Il riferimento chiaramente è alla nota frattura che, sui temi dell’immigrazione, si è aperta tra alcuni Stati membri dell’Europa orientale (il c.d. gruppo di Visegrád) e l’UE relativamente al sopra ricordato

logica di fondo ancorata al paese di primo ingresso³² quale responsabile per l'esame delle domande di protezione internazionale e, per altro verso, la necessità di individuare soluzioni "accettabili" per gli Stati Membri più recalcitranti³³. Il tutto senza lasciare, come pure sarebbe stato auspicabile, alcuno spazio ad un approccio basato sul senso di solidarietà e sul c.d. *human rights approach* da intendersi secondo un'accezione ampia, vale a dire in un'ottica di tutela dei diritti (e delle scelte) dei migranti, nonché della loro successiva integrazione/inclusione nel tessuto socio-economico dello Stato ospitante ex art. 79, par. 4 TFUE³⁴.

È, infatti, vero che, almeno sul piano del metodo e certamente nelle intenzioni, il Patto propone un approccio di gestione globale o "olistico" volto all'elaborazione integrata delle politiche in materia di asilo, migrazione, rimpatri, protezione delle frontiere esterne, lotta al traffico di migranti e relazioni con i paesi terzi, basato sui principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità.

Tuttavia, per accertare l'effettiva (o meno) innovazione, limitatamente agli aspetti che saranno oggetto del presente studio, si deve ricorrere all'analisi delle ultime (in ordine di tempo) due proposte di regolamento, come recentemente approvate dall'istituzione europea maggiormente rappresentativa dei cittadini, relative rispettivamente l'una alla *gestione dell'asilo e della migrazione* e l'altra alle *situazioni di crisi e di forza maggiore*³⁵, nell'ambito di cui la Commissione distingue le diverse situazioni che possono (su base volontaria) o debbono (obbligatoriamente) determinare un intervento di solidarietà da parte degli Stati membri UE, diversi da quelli di primo ingresso. L'obiettivo sarebbe quello di garantire un'equa ripartizione

meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale, istituito con la Decisione 2015/1601/UE del Consiglio del 22 settembre 2015 (v. *supra* parr.1 e 2). Al riguardo cfr. ex multis, VILLANI, Ugo *Editoriale Immigrazione e principio di solidarietà*, in **Freedom, Security & Justice: European Legam Studies**, 2017, n. 3, pp. 1-4.

³² Cfr. FAVILLI, Chiara *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in **Questione Giustizia**, 2 ottobre 2020 ove l'Autrice afferma che: "se è vero che il regolamento Dublino scompare formalmente, è altrettanto vero che la sua ombra, il sistema Dublino, rimane nella sostanza".

³³ Cfr. VAN WOLLEGHEM, Pierre, **Riformare Dublino e attivare la solidarietà: gli obiettivi del Nuovo Patto UE sulla migrazione e l'asilo**, reperibile online in <https://www.ismu.org/riformare-dublino-e-attivare-la-solidarieta-15-10-2020/>.

³⁴ BORRACCETTI, Marco *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in **Diritto pubblico**, 2020, p. 15 ss.; P. Fois, *Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto dell'Unione europea*, in **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, 2019, n. 3, p. 11; DANIELE, Luigi *Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea*, in CAGGIANO, Giandonato (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. 64; VILLANI, Ugo *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, 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. 22; GRONENDJIJK, Kees, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in **European Journal of Migration and Law**, 2004, p. 111 ss.

³⁵ Trattasi segnatamente della Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 e della Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo COM(2020) 613.

delle responsabilità ed un'efficace gestione degli arrivi affinché l'equità diventi parte integrante del sistema di asilo dell'UE, che non dovrà più essere gestito principalmente dai singoli Stati membri di frontiera (abbandonati a sé stessi), bensì a livello di Unione nel suo complesso, anche tenendo conto di un dato di non poco rilievo rappresentato dalle differenti ubicazioni geografiche. In tale contesto, la "cabina di regia" è assegnata alla Commissione europea³⁶ che, nel rinnovato ruolo di promotore della solidarietà, per un verso, gode di ampia discrezionalità nel decidere se una situazione di uno Stato richiede (o meno) l'adozione di misure di solidarietà e, per altro verso, può proporre, in ragione delle diverse situazioni e delle pressioni migratorie, "un sistema di contributi *flessibili* ed inizialmente su base *volontaria*, passibili di diventare *obbligatorie* solo nelle situazioni di emergenza e forte pressione migratoria"³⁷. La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 prevede, infatti, l'elaborazione di piani di risposta di solidarietà a seguito di valutazione della pressione migratoria da parte dell'esecutivo europeo, che indicherà le misure necessarie appropriate a cui tutti gli altri Stati membri saranno tenuti a contribuire mediante ricollocazioni o rimpatri sponsorizzati o una combinazione di tali misure (artt. 50 e 51). Ai sensi dell'art. 45, gli Stati membri saranno chiamati a fornire contributi di solidarietà³⁸, ma senza essere necessariamente obbligati (in particolare nelle situazioni ordinarie) e potendo, comunque, scegliere se ricorrere alla forma delle ricollocazioni o dei rimpatri sponsorizzati, ovvero contribuire con misure volte a rafforzare la capacità degli Stati membri nel settore dell'asilo, dell'accoglienza e del rimpatrio in situazioni di pressione migratoria, anche determinate dagli sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (SAR).

La proposta, dunque, riprende dalla (non positiva) precedente esperienza delle Decisioni del 2015, gli incentivi finanziari per ogni persona ricollocata o il cui rimpatrio non sia andato a buon fine (art. 61). In particolare, il Patto prevede una soglia minima di 30 mila ricollocamenti e 600 milioni di euro, mentre ogni mancato ricollocamento potrà essere sostituito da un contributo del paese membro in favore dello Stato "sotto pressione" pari a 20 mila euro. Al fine di determinare il contributo complessivo di ciascuno Stato membro, ai sensi dell'art. 54 della proposta COM(2020) 610, tutte le misure di solidarietà dovranno essere applicate secondo una chiave di distribuzione basata sull'entità della popolazione (50%) e sull'economia degli Stati membri (50% PIL).

³⁶ Cfr. DI PASCALE, Alessia Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti, in **Eurojus.it**, 2020.

³⁷ Corsivi aggiunti. In tal senso v. DE PASQUALE, Patrizia *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in **I Post di AISDUE**, II (2020), Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 1, 5 ottobre 2020.

³⁸ Gli Stati membri dovranno precisare il tipo di contributi che forniranno nel rispettivo piano per la risposta di solidarietà trasmesso alla Commissione.

4. SEGUE: LA SOLIDARITÀ “FACOLTATIVA” NELLA GESTIONE ORDINARIA DEI FLUSSI MIGRATORI E QUELLA “OBBLIGATORIA” AD APPLICAZIONE (TROPPO) “FLESSIBILE” OPERANTE IN SITUAZIONI EMERGENZIALI DI CRISI.

Andando ad esaminare più nello specifico i meccanismi di solidarietà previsti nelle sopra ricordate proposte di regolamento va in primo luogo osservato che essi si combinano nell’ambito di tre differenti possibili situazioni di “emergenza”, in tal modo confermando ancora una volta come nella gestione ordinaria dei flussi migratori, anche nel “nuovo” Patto, la solidarietà assuma una valenza esclusivamente facoltativa³⁹. Tali situazioni sono: la pressione migratoria conseguente ad operazioni di ricerca e soccorso in mare (c.d. SAR, *Search and Rescue*)⁴⁰, quando si verificano più operazioni in un determinato arco di tempo; la pressione migratoria alle frontiere di uno Stato membro⁴¹; una grave crisi⁴², anche solo potenziale, dovuta ad un massiccio afflusso di richiedenti tale da mettere a rischio il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione⁴³.

I meccanismi che possono o debbono essere utilizzati per contrastare queste situazioni sono (ancora una volta) le ricollocazioni, consistenti nel prendere un certo numero

³⁹ La Proposta di regolamento COM(2020) 610, all’art. 56 rubricato “Altri contributi di solidarietà” (prevede, infatti, la possibilità per uno Stato membro di richiedere un sostegno di solidarietà ad altri Stati membri al fine di prevenire pressioni migratorie nel suo territorio, notificando detta richiesta alla Commissione, a fronte di cui ciascuno Stato membro “può” contribuire mediante le misure di cui all’art. 45.

⁴⁰ Con riferimento alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, il Patto è accompagnato dalla Raccomandazione 2020/1365/UE della Commissione del 23 settembre 2020 *sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso*, in GUUE L 317 del 1 ottobre 2020, p. 23, che cerca di incentivare gli Stati membri ad una cooperazione nel soccorso in mare includendo anche le navi di “soggetti privati che possiedono o gestiscono navi”, quali ad esempio alcune ONG.

⁴¹ Ai sensi dell’art. 2 della Proposta di Regolamento COM(2020) 610 per pressione migratoria si intende “una situazione in cui si registra un elevato numero di arrivi di cittadini di paesi terzi o apolidi, o sussiste il rischio di tali arrivi, anche a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, a causa della posizione geografica di uno Stato membro e di sviluppi specifici in paesi terzi che generano movimenti migratori tali da gravare anche su sistemi di asilo e di accoglienza ben preparati, e che richiede un’azione immediata”.

⁴² Cfr. Proposta del 23.9.2020 di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo*, COM(2020)613 final, approvata dal Parlamento europeo il 10.04.2024 con 310 voti favorevoli, 272 contrari e 46 astensioni. Ad essa si aggiunge la Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23.9.2020 *su un meccanismo dell’UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione)*, in GUUE L 317 del 1.10.2020, p. 26.

⁴³ Ai sensi dell’art. 2.1 della Proposta di Regolamento COM(2020)613, si intende per crisi una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune definito dal regolamento in materia gestione dell’asilo e della migrazione.

di richiedenti e spostarli all'interno degli altri Stati membri⁴⁴; i rimpatri sponsorizzati, nuovo strumento di ausilio previsto dal Patto, che si concreta nel sostenere uno Stato membro nel rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e consiste in tutta una serie di attività⁴⁵ da parte dello Stato membro *sponsor*⁴⁶ su cui grava la piena responsabilità nell'ipotesi in cui il rimpatrio non fosse effettuato entro un periodo stabilito⁴⁷; nonché le c.d. misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo anche nella cooperazione con gli Stati terzi.

Al riguardo deve precisarsi che, in forza della riforma del SECA di imminente adozione, l'applicazione di tali misure varia a seconda delle diverse situazioni descritte. Ed invero, nelle ipotesi di sbarchi ricorrenti in occasioni di operazioni SAR, dovrà essere la Commissione, sulla base delle risultanze della relazione sulla gestione della migrazione, ad invitare gli altri Stati membri a pianificare una risposta di solidarietà a favore degli Stati maggiormente esposti, fissando il numero totale dei richiedenti protezione da ricollocare e indicando le misure alternative di supporto. In questi casi non sono previste le sponsorizzazioni dei rimpatri.

Entro il termine di un mese, gli altri Stati membri comunicano la rispettiva risposta di solidarietà, indicando se intendono fornire contributi sotto forma di ricollocazione o delle

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 2, lett. U) della proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, le ricollocazioni si concretano nel "trasferimento di un cittadino di un paese terzo o di un apolide dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato membro contributore.

⁴⁵ Tali attività, di natura meramente logistica, secondo l'art. 55.4 si sostanziano nel: (a) fornire consulenza in materia di rimpatrio e reintegrazione ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; (b) utilizzare il programma e le risorse nazionali per fornire assistenza logistica o finanziaria e altri tipi di assistenza materiale o in natura, compresa la reintegrazione, ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare che sono disposti a partire volontariamente; (c) guidare o sostenere il dialogo politico e gli scambi con le autorità dei paesi terzi al fine di agevolare la riammissione; (d) contattare le autorità competenti dei paesi terzi al fine di verificare l'identità dei cittadini di paesi terzi e ottenere un documento di viaggio valido; (e) organizzare, per conto dello Stato membro beneficiario, le modalità pratiche di esecuzione del rimpatrio, quali voli *charter* o di linea o altri mezzi di trasporto verso il paese terzo di rimpatrio.

⁴⁶ Secondo la proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo, lo Stato beneficiario sarà il destinatario delle misure di solidarietà poste in essere da altri Stati membri; lo Stato *sponsor* è, invece, quello che si impegna a effettuare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare a beneficio di un altro Stato membro.

⁴⁷ Lo Stato beneficiario risulterebbe, pertanto, sollevato dagli oneri di alcuni tipi di gestione, pur se dopo un determinato periodo di tempo. Più nello specifico, il tempo a disposizione per i rimpatri sponsorizzati è di 8 mesi dall'adozione del regolamento d'esecuzione della Commissione che accerta la situazione di crisi; in caso di insuccesso, lo Stato *sponsor* dovrebbe a quel punto farsene carico, trasferendo sul proprio territorio l'interessato al rimpatrio. Detto periodo di tempo è ridotto a 4 mesi al verificarsi di situazioni di crisi e di forza maggiore. In realtà, come osservato in dottrina, per una reale stima del calcolo del periodo di permanenza, al periodo massimo di 8 mesi previsto dall'art. 55.2, dovrebbero sommarsi il tempo necessario alla Comunicazione per elaborare ed adottare la propria relazione sulla pressione migratoria ex art. 51 e l'atto d'esecuzione ex art. 53; agli Stati membri, per indicare ex art.52 i contributi che vogliono fornire ricevuta la richiesta della Commissione; allo Stato *sponsor*, per confermare il trasferimento e procedere allo stesso ex art. 57. Sul punto v. *amplius* BORRACCETTI, Marco *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: verso il futuro guardando al passato*, in RICCIO, Bruno – TARABUSI, Federica (a cura di), **Spunti per l'accoglienza e inclusione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati**, Città di Castello (PG), 2023, p. 77 ss.

altre misure di sviluppo di capacità e di rafforzamento della cooperazione con Stati terzi. Ove i piani presentati dagli Stati membri corrispondano in linea di massima alle indicazioni della Commissione europea, quest'ultima adotta un atto di esecuzione per le misure indicate dagli Stati membri che costituiranno la riserva di solidarietà per ciascuno Stato membro che presumibilmente dovrà affrontare a breve termine le conseguenze degli sbarchi (art. 48, par. 1).

Viceversa, se il numero totale o il tipo di contributi di solidarietà indicati dagli Stati membri dovesse risultare significativamente inferiore a quello indicato dalla Commissione, quest'ultima dovrà convocare il *Forum* sulla solidarietà, una sorta di strumento di carattere negoziale previsto per poter trovare un compromesso con gli Stati che dovessero mostrarsi particolarmente restii a cooperare e procedere con degli aggiustamenti. In caso di esito negativo o di mancata presentazione del piano, la Commissione procede autonomamente alla formulazione della riserva di solidarietà, stabilendo con atto di esecuzione il numero e la quota delle ricollocazioni e le misure di sostegno (art. 48, par. 2).

Deve al riguardo precisarsi che in tal caso lo Stato non deve necessariamente procedere ai ricollocamenti, potendo contribuire anche con altre misure, ma queste devono comunque essere proporzionate giacché, in caso contrario, la Commissione può adeguarle nell'atto di esecuzione "in modo che gli Stati membri che indicano tali misure siano tenuti a coprire il 50 % della loro quota calcolata secondo la chiave di distribuzione di cui all'articolo 54 mediante la ricollocazione o la sponsorizzazione dei rimpatri di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), o una combinazione di entrambi". Nella sostanza, pertanto, pare che detto correttivo sia volto a limitare la discrezionalità degli Stati, lasciando comunque agli stessi (in evidente contraddizione con quella che dovrebbe essere la *ratio* di tale previsione) una sorta di "via di fuga" nel momento in cui è lasciata loro la possibilità di prediligere i rimpatri o combinare le misure.

Per quanto concerne le ipotesi di pressione migratoria alle frontiere, deve invece sottolinearsi che i rimpatri sponsorizzati sono espressamente compresi tra le misure di aiuto solidale. Detto meccanismo potrà essere attivato non solo dalla Commissione, ma anche in seguito a segnalazione da parte dello Stato membro sotto pressione (art. 50). In caso di disaccordo sul piano compilato dagli Stati, è sempre prevista la convocazione del Forum di solidarietà per l'integrazione dei piani nazionali (art. 52) e la Commissione potrà, in ogni caso, intervenire in funzione "riequilibrante" tra le tipologie di misure indicate dagli Stati (art. 53). In riferimento alle attività di ausilio connesse ai rimpatri sponsorizzati, tuttavia, appare opportuno porre in evidenza un elemento di non poco rilievo: esse in alcun modo sottraggono lo Stato beneficiario agli obblighi che gli derivano dalla direttiva rimpatri quali, ad esempio, l'obbligo di adottare i relativi provvedimenti di allontanamento ovvero di riconoscere garanzie e diritti in essa contenuti. Ne discende, pertanto, che la sponsorizzazione comporterà una

forma di ausilio a cui, tuttavia, solo dopo diverso tempo potrebbe seguire un pieno trasferimento di responsabilità in capo allo Stato *sponsor*. Circostanza questa che, di per sé, comporta più di qualche dubbio sulla effettiva utilità di tale misura d'ausilio in quanto l'obiettivo di ridurre la pressione sugli Stati di primo ingresso risulterebbe difficilmente raggiungibile, per lo meno nel breve periodo.

Infine, quanto alle situazioni di crisi e di forza maggiore occorre precisare che, poiché si pongono come ipotesi idonee ad implicare una serie di deroghe procedurali al regolamento gestione, esse risultano disciplinate da un apposito regolamento che opererà come normativa speciale. L'obiettivo generale della proposta è, infatti, quello di apportare i necessari adattamenti alle disposizioni relative alle procedure di asilo e rimpatrio (regolamento sulla procedura di asilo e direttiva rimpatri), così come al meccanismo di solidarietà istituito dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, per garantire che gli Stati membri siano in grado di affrontare situazioni di crisi e di forza maggiore. In particolare, le deroghe riguardano la procedura per l'attuazione delle misure di solidarietà che qui viene svolta entro specifici termini più brevi rispetto a quelli definiti dal regolamento gestione per la necessità di risposte e azioni rapide. La Commissione dovrà presentare la sua relazione nel termine di una settimana ed adottare la decisione di esecuzione nel termine stringente di soli dieci giorni.

Anche in questi casi, gli Stati non sono obbligati al ricollocamento, ma la solidarietà è più "rigorosa" in quanto sono ammessi soltanto ricollocamenti⁴⁸ e rimpatri sponsorizzati (entro 4 mesi e non 8), non essendo previste le alternative di sviluppo delle capacità e cooperazione con paesi terzi. È, però, comunque fatta salva la possibilità per gli Stati di sottrarsi per un periodo di sei mesi al rispetto dell'obbligo di attuazione delle misure di solidarietà in caso di forza maggiore che opererebbe *de jure* dopo la notifica alla Commissione⁴⁹.

Il principale limite che, a parere di chi scrive, inficia il buon funzionamento del descritto sistema di solidarietà, è infatti rappresentato dall'assenza di disposizioni volte ad assicurare il rispetto degli obblighi assunti dai singoli Stati membri, quale che sia lo strumento cui si è deciso di ricorrere. Ciò anche in ragione del fatto che l'azione di controllo e di impulso

⁴⁸ Per quanto riguarda la ricollocazione, l'ambito di tale proposta è più ampio dell'altro, applicandosi anche ai richiedenti protezione internazionale nel quadro della procedura di frontiera, ai migranti irregolari e alle persone cui viene concessa la protezione immediata ai sensi del presente regolamento. Il trasferimento dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare o degli apolidi soggetti a rimpatrio sponsorizzato dallo Stato membro che si trova in situazione di crisi verso lo Stato membro sponsor interverrebbe nel caso in cui il rimpatrio non sia stato finalizzato entro quattro mesi, cioè entro un periodo più breve rispetto a quello definito nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (otto mesi).

⁴⁹ Ad avviso di MORGESE, Giuseppe *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, 28 dicembre 2020, pp. 41-42, questa possibilità rappresenterebbe di fatto una vera e propria "via di fuga".

della Commissione, come sopra evidenziato, si concreta unicamente nell'adozione di atti non vincolanti. Così come anche, in assenza della previsione di specifici obblighi in capo agli Stati, la Corte di Giustizia UE non potrà che esercitare un sindacato eccessivamente "soft" sulle condotte da essi poste in essere.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce delle ricordate proposte di modifica del SECA susseguitesesi negli ultimi anni e delle soluzioni più di recente avanzate nel contesto del "nuovo" Patto, viene spontaneo interrogarsi su quale sarà il margine di alea che a stretto giro tradurrà la riforma, in *melius* o in *pejus*, della vigente normativa dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Al riguardo, in linea con la prevalente dottrina, fortemente critica circa l'effettiva riuscita dei tanto proclamati elementi di novità, non ci si può esimere dall'evidenziare le molteplici perplessità che riguardano, da un lato, il concreto rispetto del principio di solidarietà e, dall'altro, le misure, ad oggi ancora poco incisive ed anzi "nebulose", individuate per assicurarne il rispetto.

In primo luogo, è evidente come la crisi del 2015, unitamente alle successive, abbia confermato una latente carenza di un comune da parte di una minoranza di Stati membri, fortemente riluttanti all'idea di assolvere agli obblighi sui medesimi gravanti in forza del diritto primario dell'Unione. Può invero affermarsi, senza timore di smentita, che il fronte comune dei Paesi del Gruppo di Visegrad non solo in questi ultimi anni è andato contro la politica migratoria dell'Unione, ma ha evidentemente contestato con comportamenti concludenti ed inequivocabili le limitazioni di sovranità conseguenti all'applicazione del principio di solidarietà di cui all'art. 80 TFUE⁵⁰. Ne deriva che, anche se il Patto si presenta "sulla carta" come il frutto di un *consensus*, pare piuttosto difficile immaginare che esso rispecchi gli interessi, la posizione ed i reali *desiderata* dei Paesi del gruppo Visegrad, sovente contrastanti con quelli dei paesi dell'Europa meridionale. Al riguardo, si ritiene che la politica dello "scontentare tutti, per accontentare tutti" non si sia rivelata in questi anni particolarmente premiale in termini di risultati. Si è visto invero come la solidarietà che viene fuori dal Patto non sia frutto di un consenso a contribuire fattivamente alla politica di asilo, quanto piuttosto di un'alternativa contraddittoria tra ricollocazione e rimpatri sponsorizzati⁵¹.

⁵⁰ Sul punto cfr. le considerazioni di BAST, Jurgen *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in **European Public Law**, 2016, n. 22, pp. 289-304.

⁵¹ In tal senso v. DE BRUYCKER, Philippe, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, in *Asylum Reform, EU Institutions, New Pact on Migration and Asylum*, reperibile su <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>. Relativamente alle difficoltà applicative dei rimpatri sponsorizzati, v. anche P. CASSARINO, *Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiM Blog, Analyses & Opinions*, November 2020.

In linea di continuità con quanto verificatosi nel recente passato, infatti, anche secondo le nuove previsioni, gli Stati membri diversi da quelli di frontiera ben potranno decidere di preferire al ricollocamento “solo volontario” il mero sostegno logistico, economico o la sponsorizzazione dei rimpatri, che riguarda persone che si trovano nello Stato beneficiario e che solo dopo un non breve lasso di tempo verrebbero trasferite nello Stato di sponsorizzazione. Si tratta, dunque, di meccanismi di solidarietà “nella carta” di natura obbligatoria, ma in concreto ad applicazione (troppo) flessibile, operanti unicamente in situazioni emergenziali caratterizzate da differenti tipologie di flussi migratori e, quindi, ancora una volta previsti come mera deroga temporanea all’attuale sistema Dublino⁵². Poco incisiva appare, pertanto, la previsione di una solidarietà europea che lascia liberi gli Stati membri di scegliere tra varie “opzioni” anche quella, pur conforme alla nuova normativa, di pagare il “costo” del loro eventuale inadempimento⁵³. A ciò si aggiunga che l’opzione delle misure economiche di supporto operativo agli Stati sotto pressione presenta l’evidente rischio di spostare la responsabilità dell’accoglienza dei rifugiati da quelli “geograficamente svantaggiati a quelli economicamente svantaggiati”⁵⁴, nonché di ingenerare interferenze nella loro sovranità territoriale⁵⁵.

Ecco allora che solo la previsione di un obbligo permanente di procedere alle ricollocazioni potrebbe rappresentare lo strumento per sgravare uno Stato con problemi di sovrannumero di migranti. Diversamente si incorrerebbe nel concreto rischio di aumentare il numero di soggetti detenuti/trattenuti negli Stati che subiscono maggiormente il fenomeno migratorio con evidenti ed ulteriori ripercussioni sul rispetto dei diritti umani. Sembra, infatti, che ancora una volta non venga tenuto in debita considerazione l’approccio *human oriented*, ossia finalizzato all’effettiva integrazione del migrante⁵⁶, preferendo lasciare agli Stati un

⁵² Ad esempio nelle ipotesi di sbarchi è lasciata *in toto* ai relativi Stati gli accertamenti alle frontiere esterne, la primissima accoglienza, e la procedura di identificazione delle persone che potrebbero essere ricollocate. Sul punto cfr. PISTOIA, Emanuela *Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi*, in **ADiM Blog. Analisi & Opinioni**, Novembre 2020 e MORENO-LAX, Violeta *A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*, in **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 3 February 2021.

⁵³ Cfr. PEERS, Steve *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in **EU Law Analysis**, 2015, reperibile online.

⁵⁴ In tal senso v. KOLLEK, Emma **Uncertain solidarity: Why Europe’s New Migration Pact Could Fall Apart**, in **European Council of Foreign Relations**, 2020, in https://ecfr.eu/article/commentary_uncertain_solidarity_why_europes_new_migration_pact_could_fall_a/.

⁵⁵ Cfr. MORGESE, Giuseppe *La ‘nuova’ solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in **Federalismi.it**, Focus Human Rights, 28 dicembre 2020, p. 46.

⁵⁶ In realtà, il Patto (seppur con importanza marginale se considerato nel suo complesso), include l’integrazione dei migranti tra le sue finalità per “società più inclusive”, come, tra l’altro, ribadito dalla Commissione europea anche nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d’azione per l’integrazione e l’inclusione 2021-2027*, del 24 novembre 2020, COM(2020) 758 final, su cui cfr. U. BRANDL, *Integration in the New Pact: A difficult compromise between a limited EU competence and a successful policy*, in **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 26 March 2021; C. CREPALDI, Chiara *Il Piano d’azione per l’integrazione e*

marginale di discrezionalità decisamente preoccupante. Così come neppure vengono introdotte misure di condizionalità negativa in caso di inottemperanza alle possibili forme di solidarietà o ipotesi di “integrazione differenziata”⁵⁷ rimesse alla cooperazione tra gli Stati, che certamente sarebbero preferibili rispetto ai (prevedibili) dinieghi unilaterali di condivisione delle responsabilità⁵⁸.

In conclusione, spiace rilevare come a fronte di una imminente riforma del SECA in cui ad una solidarietà non effettivamente obbligatoria si affianca una solidarietà troppo “flessibile” e su base volontaria essendo le modalità di intervento rimesse quasi in via esclusiva alla discrezionalità degli Stati (o alla concertazione del Forum di solidarietà o ai minimi aggiustamenti della Commissione), verrà ancora una volta consentito a determinati Stati membri (verrebbe da dire “noti al seggio”) di svincolarsi, disattendendo l’obbligo di responsabilità che pure dovrebbe essere comune a tutti gli Stati membri. La solidarietà come delineata nel Patto, in cui l’intervento degli Stati non di frontiera si sostanzia nel farsi carico delle persone solo da un punto di vista amministrativo e assistenziale e solo se operanti in una dimensione emergenziale, unitamente alla facilmente prevedibile preferenza per i contributi logistici ed i rimpatri sponsorizzati in luogo dei ricollocamenti, non pare introdurre alcun rilevante elemento di novità nella materia in esame. Tanto più se si considera il non trascurabile dato rappresentato dalla (non casuale) mancata previsione di meccanismi che impongano a tutti gli Stati membri il rispetto di dette misure di solidarietà.

Da ultimo, non certo per importanza, un ulteriore elemento di criticità del Patto è rappresentato dall’assenza di una visione di più ampia portata del fenomeno migratorio che, a parere di chi scrive, andrebbe meglio inquadrato in un più articolato e complessivo contesto delle sue cause. Ed invero, il SECA, come da ultimo riformato, risulta ancora essere caratterizzato dal mancato superamento della “miope” percezione, comune alla politica nazionale, europea e mondiale, dei flussi migratori come emergenza di carattere eccezionale. Il presupposto su cui, invece, più opportunamente avrebbe dovuto fondarsi la riforma avrebbe dovuto essere rappresentato dalla più concreta consapevolezza di come essi rappresentino (ormai da anni) un fenomeno strutturale, destinato verosimilmente ad assumere dimensioni sempre più vaste a seguito di una molteplicità di prevedibili fattori quali i numerosi conflitti armati, i cambiamenti climatici, la siccità, la desertificazione e il sottosviluppo di cui è impossibile non tenere conto.

l'inclusione 2021-2027, in **Welforum.it**, 13 gennaio 2021; MANCA, Giacomo **The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations**, 11 dicembre 2020, reperibile *online*.

⁵⁷ Sul tema v., per tutti, CONDINANZI, Massimo *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in **Federalismi.it**, 2015, n. 5; MIGLIO, Alberto *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 41 ss.

⁵⁸ Cfr. MORANO-FOADI, Sonia *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in **European Journal of Migration and Law**, 2017, n. 19, pp. 223-254.

REFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BAST, Jurgen. Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law. **European Public Law**, n. 22, 2016, pp. 289-304;

BAST, Jurgen. Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law. **European Public Law**, n. 22, 2016, pp. 289-304;

BIONDI, Andrea; DAGILYŤÉ, Eglé; KÜÇÜK, Esin (eds.), **Solidarity in EU Law**. Legal Principle in Making, Cheltenham, 2018.

BORRACCETTI, Marco. Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: verso il futuro guardando al passato. In RICCIO, Bruno; TARABUSI, Federica. (a cura di). **Spunti per l'accoglienza e inclusione di migranti, richiedenti asilo e rifugiati**, Città di Castello (PG), 2023, p. 77 ss.;

BORRACCETTI, Marco. Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato? **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, n. 1, 2021, , p. 1 ss.

BORRACCETTI, Marco. Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea. **I Post di AISDUE**, 2020, n. 2, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 10 dicembre 2020, p. 97 ss.;

BORRACCETTI, Marco. L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti. **Diritto pubblico**, 2020, p. 15 ss.;

BORRACCETTI, Marco. "To Quota" or "Not to Quota"? The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy. **Eurojus.it**, 2015, n. 1, pp. 1-7;

BRANDL, Ulrike. Integration in the New Pact: A difficult compromise between a limited EU competence and a successful policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 26 March 2021;

CAGGIANO, Giandonato. Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui. **Studi sull'integrazione europea**, 2015, n. 3, p. 459 ss.;

CARTA, Maria Cristina. Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione. **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2, 2021, pp. 9-42;

CASSARINO, Jean Pierre. Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum. **ADiM Blog**, Analyses & Opinions, November 2020;

CHERUBINI, Francesco. La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica di asilo dell'UE. **Quaderni costituzionali**, n. 4, 2017, pp. 923-926;

CIRCOLO, Andrea; HAMULÁK, Ondrej; LYSINA, Peter. The Principle of Solidarity between Voluntary Commitment and Legal Constraint: Comments on the Judgment of the CJEU Union in C-643/15 and C-647/15. **Czech Yearbook of International Law**, 2018, n. 9, pp. 155-173;
CIRCOLO, Andrea. Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consigli. **Diritto Pubblico Comparato ed Europeo**, n. 1, 2018, pp. 197-210.

CODINI, Ennio; D'ODORICO, Marina. Towards More Solidarity? Preliminary remarks on the New Pact on Migration and Asylum. **Forintegration.eu**, 2020.

COLOMBO, Erika. Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione. **Euroius.it**, n. 2/2020, p. 67 ss.;

CONDINANZI, Massimo *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in **Federalismi.it**, 2015, n. 5;

CREMONINI, R. M. Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo. MANGIAMELI, Stelio (a cura di). **L'ordinamento europeo**. I principi dell'Unione. Milano, 2006, p. 435 ss.;

CREPALDI, Chiara. Il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027. **Welforum.it**, 13 gennaio 2021;

DANIELE, Luigi. Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea. G. Caggiano (a cura di), **I percorsi giuridici per l'integrazione I percorsi giuridici per l'integrazione**. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento Italiano. Torino, 2014, p. 64;

DE BRUYCKER, Philippe. **The New Pact on Migration and Asylum**: What it is not and what it could have been, in *Asylum Reform, EU Institutions, New Pact on Migration and Asylum*, reperibile su <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>;

DE PASQUALE, Patrizia. Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci. **I Post di AISDUE**, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 5 ottobre 2020, p. 1 ss.

DE PASQUALE, Patrizia. Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte? **DPCE online**, n. 4, 2020, pp. V-XVI.

DE PASQUALE, Patrizia. Verso la refusione del regolamento 'Dublino III'. **Studi sull'integrazione europea**, 2018, pp. 267-288.

DE PASQUALE, Patrizia; FERRARO, Fabio; CIRCOLO, Andrea. **La politica dell'Unione in tema di immigrazione**. Recenti sviluppi e prospettive future. Napoli, 2018.

DI FILIPPO, Marcello. Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive. **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, n. 2, 2015, pp. 33-60.

DI PASCALE, Alessia. Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti. **Eurojus.it**, 28 settembre 2020.

DI PASCALE, Alessia. A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?. **Eurojus.it**, 2019, n. 4, pp. 107-115;

DI PASCALE, Alessia. Il ricollocamento: appena nato è già finito? **Eurojus.it**, n. 1, 2016.

DI STASIO, Chiara. La crisi del "Sistema Europeo Comune di Asilo" (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà. **Il Diritto dell'Unione europea**, n. 2, 2017.

FAVILLI, Chiara. Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico". **Questionegiustizia.it**, 2 ottobre 2020;

FAVILLI, Chiara. La crisi del sistema Dublino: quali prospettive? *In*: SAVINO, Mario (a cura di), **La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive**. Napoli, 2017, pp. 279-302.

FERRI, Federico. L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca in materia di ricollocazioni. **SIDIBlog.it**, 2019.

FOIS, Paolo. Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto dell'Unione europea. **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, n. 3, 2019.

FRATEA, Caterina. Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2, 2021.

FRATEA, Caterina. Obblighi di solidarietà ed effettività della tutela dei migranti: quale spazio per un ripensamento del sistema Dublino? **Temi e questioni di diritto dell'Unione europea**. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, p. 703 ss.;

GARGIULO, Pietro. Brevi considerazioni sul concetto di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. **Scritti in Onore di Enrico Del Colle**, Napoli, 2016, pp. 285-295.

GOŹDZIAK, Elzbieta; MAIN, Izabella; SUTER, Brigitte (eds.). **Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?**, London, 2020;

GRAY, Harriet. Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System, **Liverpool Law Review**, 2013.

GRONENDJIJK, Kees. Legal Concepts of Integration in EU Migration Law. **European Journal of Migration and Law**, p. 111 ss, 2004.

KOLLEK, Emma **Uncertain solidarity: Why Europe's New Migration Pact Could Fall Apart**, in *European Council of Foreign Relations*, 2020, in https://ecfr.eu/article/commentary_uncertain_solidarity_why_europes_new_migration_pact_could_fall_a/;

KÜÇÜK, Esin. The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?. **European Law Journal**, n. 4, p. 448-469, 2016.

LOCCHI, Maria Chiara. I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparative. **Diritto, immigrazione e cittadinanza**, 3, p. 128-166 2021.

MAIANI, Francesco. A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 20 October 2020.

MAIANI, Francesco *Responsibility allocation and solidarity*. DE BRUYCKER, Philippe; DE SOMER, Marie; DE BROUWER, Jean Louis (eds.) **From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration**, Brussels, 2019.

MAIANI, Francesco. The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, 2017.

MAIANI, Francesco; HRUSCHKA, Constantin. The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 20 December 2017;

MANCA, Giacomo. **The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations**, 11 dicembre 2020;

MARIN, Luisa; PISTOIA, Emanuela. Captured in between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum? **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2, 2021.

MARIN, Luisa *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, n. 1, pp. 55-74 2019.

MENGOZZI, Paolo *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in **Il Diritto dell'Unione Europea**, 2020, n. 1, p. 99 ss.;

MESSINA, Michele. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: La continua ricerca di una sua declinazione concreta. In: MESSINA, Michele (a cura di), **I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma**, Napoli, 2017.

MESSINA, Michele. La Corte di Giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?. **Ordine internazionale e diritti umani**, n. 4, pp. 178-182, 2017.

MIGLIO, Alberto. Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea, Torino, 2020.

MORANO-FOADI, Sonia. Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures. **European Journal of Migration and Law**, n. 19, pp. 223-254, 2017.

MORENO-LAX, Violeta. A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 3 February 2021.

MORGADES GIL, Silvia. La discrecionalidad de los Estados frente al derecho de acceder a un procedimiento de protección internacional: de la cláusula humanitaria en el sistema de Dublín, a la reubicación y los visados humanitarios. In: CORNAGO, Noè - DE CASTRO, José Luis – MOURE, Leire (Editores), **Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI**, Valencia, 2019.

MORGESE, Giuseppe. *La 'nuova' solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in **Federalismi.it**, *Focus Human Rights*, 28 dicembre 2020, pp. 18-19;

MORGESE, Giuseppe. The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing but the Law! In: BRUNO, Giovanni Carlo – PALOMBINO, Fulvio Maria; DI STEFANO Adriana (eds.), **Migration Issues before International Courts and Tribunal**, Napoli, 2019, pp. 381-407;

MORGESE, Giuseppe. Dublin System, «Scrooge-Like» Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation? **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, n. 3, 2019, pp. 85-101;

MORGESE, Giuseppe. La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo. Bari, 2018, p. 13 ss.

MORGESE, Giuseppe. Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea. CAGGIANO, Giandonato (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.

MORI, Paola. La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV? **Eurojus.it**, 7 settembre 2016;

MORI, Paola. La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?. **Il Diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo**, settembre 2015;

MOSCHETTA, Teresa Maria. I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino. **Federalismi.it**, 2018, n. 5.

MUNARI, Francesco. The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime. **Diritti umani e diritto internazionale**, n. 3, 2016, pp. 517-547.

NASCIMBENE, Bruno. Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis. **European Papers**, n. 1, 2016, pp. 101 ss.;

PALLADINO, Rossana. Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri. **I Post di AISDUE**, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 18 novembre 2020, p. 63 ss.;

PAPA, Maria Irene. Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea. **Costituzionalismo.it**, n. 3, 2016, p. 295.

PEERS, Steve. Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy. **EU Law Analysis**, 2015.

PENASA, Simone. Il Nuovo Patto e l'idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?. **ADiM Blog, Analisi & Opinioni**, Novembre 2020.

PENASA, Simone. *La "relocation" delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in **Diritto Pubblico Comparato ed Europeo**, n. 3, 2017, p. 29.

PIERNAS, Carlos Jimenez; PASQUALI, Leonardo; PASCUAL-VIVES, Francisco. (eds). **Solidarity and Protection of Individuals in E.U Law – Addressing New Challenges of the Union**. Torino, 2017.

PISTOIA, Emanuela. Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi. **ADiM Blog, Analisi & Opinioni**, Novembre 2020.

POLI, Sara. "Flexible" Cooperation Between the European Union and Third Countries to Contain Migration Flows and the Uncertainties of "Compensation Measures": The Case of the Resettlement of Refugees in EU Member States. **DPCE online**, n. 4, 2020, pp. 5272-5299;

RICHARD, Alexandre. Manquement aux obligations de relocalisation des demandeurs d'asile: une leçon de solidarité européenne. **Revue des affaires européennes**, n. 2, 2020.

RUSSO, Teresa. Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo. **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2, 2021.

RUSSO, Teresa. Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo. **Freedom Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2, 2021.

THYM, Daniel; TSOURDI, Lilian. Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: constitutional and operational dimensions. **Maastricht journal of European and comparative law**, n. 5, 2017.

VANHEULE, Dirk. VAN SELM, Joanne. BOSWELL, Christina. **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, <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>;

VAN WOLLEGHEM, Pierre. **Riformare Dublino e attivare la solidarietà: gli obiettivi del Nuovo Patto UE sulla migrazione e l’asilo**. reperibile online in <https://www.ismu.org/riformare-dublino-e-attivare-la-solidarieta-15-10-2020/>;

VILLANI, Ugo. I principi della politica di asilo e d’immigrazione dell’Unione e il rischio di ‘Fortezza Europa’. **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, n. 2, 2023.

VILLANI, Ugo *Editoriale Immigrazione e principio di solidarietà*, in **Freedom, Security & Justice: European Legal Studies**, n. 3, 2017.

VILLANI, Ugo. Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali. In CAGGIANO, Giandonato (a cura di), **I percorsi giuridici per l’integrazione**. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento Italiano. Torino, 2014.

VITIELLO, Daniela. The Dublin System and Beyond: Which Way Out of the Stalemate? **Diritti umani e diritto internazionale**, n. 3, 2018, pp. 463-480.

INFORMAZIONI SULL'AUTORE

Maria Cristina Carta

Ricercatrice di tipo B in Diritto dell’Unione europea – S.S.D. IUS/14. c/o Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli studi di Perugia

COME CITARE

CARTA, Maria Cristina. La “recidiva” dell’inadeguato strumento delle ricollocazioni volontarie nel “nuovo” patto europeo sulla migrazione e l’asilo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 29, n. 2, p. 282-308, 2024. DOI: 10.14210/nej.v29n2.p282-308.

Recebido em: 01 de fev. de 2024

Aprovado em: 15 de julho. de 2024