

# I PERCORSI GIURIDICI PER L'INTEGRAZIONE

*Migranti e titolari di protezione internazionale  
tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*

*a cura di*

Giandonato Caggiano



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2014 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-4841-8

*Comitato di redazione*

Ilaria Ottaviano, Teresa Moschetta

*In collaborazione con*

Luigi Romano, Gaia Calafiore, Eleonora Bombelli, Francesca Caramia

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

Giuseppe Morgese\*

## Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri dell'art. 80 TFUE. - 3. La solidarietà "interna" e i tentativi di un suo rafforzamento dopo il Programma di Stoccolma. - 4. *Segue*: le insufficienti iniziative di ricollocazione interna. - 5. La solidarietà "esterna": in specie, i programmi di protezione regionale e di reinsediamento. - 6. Conclusioni.

1. Nel presente lavoro ci si occuperà di esaminare le forme di attuazione della solidarietà in materia di asilo nell'Unione europea, con particolare riferimento alla ripartizione degli oneri derivanti dal sistema europeo comune di asilo (SECA)<sup>1</sup>. Una tale riflessione risulta non solo di grande interesse in ragione del complessivo funzionamento di questo sistema, ma anche di attualità per via dei numerosi episodi di immigrazione irregolare via mare in alcuni casi con tragici epiloghi<sup>2</sup>.

Quest'ultima modalità, benché rappresenti una percentuale modesta del più ampio fenomeno migratorio anche irregolare, si caratterizza come "mista" in quanto comprende una notevole presenza di persone che fuggono con l'obiettivo di ottenere protezione a causa della particolare situazione nei loro Paesi di origine<sup>3</sup>. Se ciò è vero, si comprende come i flussi irregolari misti, via mare e via

\* Ricercatore di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

<sup>1</sup> L'espressione "sistema europeo comune di asilo", prevista per la prima volta nel Programma di Tampere – Verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 1999, reperibile *online*, è ora contemplata nell'art. 78, par. 2, TFUE.

<sup>2</sup> In generale, sulla questione 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 *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 581 ss.

<sup>3</sup> Così, tra gli altri, UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, 2007, reperibile *online*; A. CALIGIURI, *Le operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina alle frontiere marittime dell'Unione europea e la tutela dei richiedenti asilo*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, p. 359 ss., p. 372, e S. TREVISANUT, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. XVII.

terra, gravino talvolta pesantemente soprattutto sui sistemi di asilo degli Stati membri che si trovano alle frontiere esterne, in quanto Paesi di prima accoglienza nell'Unione<sup>4</sup>.

Lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo rappresenta, ai sensi dell'art. 67 TFUE, uno degli obiettivi dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). L'art. 78 TFUE specifica che “[l]’Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento”<sup>5</sup>, nell’ambito della quale il Parlamento e il Consiglio possono adottare alcune misure relative al SECA<sup>6</sup>.

La norma appena ricordata si differenzia dal previgente art. 63 TCE che, in primo luogo, permetteva l’adozione di “misure in materia di asilo [e] misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati”, senza necessariamente sviluppare una politica comune, e, in secondo luogo, attribuiva la competenza al Consiglio ad adottare

---

<sup>4</sup> In merito v. S. KLEPP, *A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea*, in *European Journal of Migration and Law*, 2010, p. 1 ss. C’è da dire che il *trend* delle domande di asilo presentate dal 1990 al 2012 nei 27 Paesi dell’attuale Unione europea (a eccezione, dunque, della Croazia) non risulta omogeneo ma altalenante, con alcuni picchi in genere determinati da specifiche “crisi” quali i conflitti in Bosnia, in Kosovo e, più di recente, gli eventi che vanno sotto il nome di “primavera araba”: v. UNHCR, *Asylum Trends 2012*, reperibile *online*. Dalle relazioni trimestrali presentate dall’Agenzia Frontex (reperibili all’indirizzo [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)), si evince che gli attraversamenti irregolari si concentrano lungo il confine terrestre tra Grecia e Turchia e le rotte marittime nel Mediterraneo centrale e occidentale. Sull’incremento del flusso migratorio dalle coste nordafricane a quelle di Italia e Malta, soprattutto in conseguenza della “primavera araba”, v. L. M. LANGFORD, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2013, p. 217 ss., p. 221, e P. SEEBERG, *The Arab Uprising and the EU’s Migration Policies - The Cases of Egypt, Libya, and Syria*, in *Democracy and Security*, 2013, p. 157 ss.

<sup>5</sup> Essa, peraltro, “deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti”.

<sup>6</sup> Tali misure includono uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l’Unione; uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell’asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; procedure comuni per l’ottenimento e la perdita dello *status* uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo o di protezione sussidiaria; norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

solamente norme minime<sup>7</sup>. Le tappe per l'esercizio della competenza di questa norma venivano precisate nel ricordato Programma di Tampere del 1999, in cui venivano indicati gli atti della "prima fase" del SECA e si prefiguravano ulteriori sviluppi in una "seconda fase". Il Consiglio europeo dell'Aja del 2004 confermava e dava impulso al SECA mediante l'adozione di un nuovo Programma per gli anni 2004-2009<sup>8</sup>. Nella "prima fase" l'allora Comunità europea ha adottato quattro direttive<sup>9</sup> e "comunitarizzato" la Convenzione di Dublino del 1990<sup>10</sup> con il regolamento 343/2003 (c.d. "Dublino II")<sup>11</sup>. Di recente è stata portata a termine anche la "seconda fase", mediante il regolamento 604/2013 (c.d. "Dublino III")<sup>12</sup> e una serie di atti modificativi di quelli approvati nella fase precedente<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Norme minime, si ricorda, relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, all'attribuzione della qualifica di rifugiato, alle procedure applicabili per la concessione o la revoca dello *status* di rifugiato e alla protezione temporanea agli sfollati che non possono ritornare nel Paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale.

<sup>8</sup> Programma dell'Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, *GUCE* C 53, 3 marzo 2005, p. 1 ss.

<sup>9</sup> Si tratta delle direttive "protezione temporanea" (2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, *GUCE* L 212, 7 agosto 2001, p. 12 ss.); "accoglienza" (2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, *GUUE* L 31, 6 febbraio 2003, p. 31 ss.); "qualifiche" (2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, *GUUE* L 304, 30 settembre 2004, p. 12 ss.); e "procedure" (2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, *GUUE* L 326, 13 dicembre 2005, p. 13 ss.).

<sup>10</sup> Convenzione del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee, *GUCE* C 254, 19 agosto 1997, p. 1 ss., sulla quale v. per tutti L. ZAGATO, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i Trattati di Amsterdam e di Nizza, e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l'Europa*, in L. ZAGATO (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006, p. 133 ss.

<sup>11</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, *GUUE* L 50, 25 febbraio 2003, p. 1 ss. In dottrina v. F. CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2012, p. 257 ss., e 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., ove ulteriore bibliografia.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013, 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, *GUUE* L 180, 29 giugno 2013, p. 31 ss.: vedine un breve commento in G. MORGESE, *I nuovi atti dell'Unione europea in materia di asilo*, in *Sud in Europa*, settembre 2013, p. 12 ss., p. 13.

<sup>13</sup> Il 26 giugno 2013, infatti, il Parlamento e il Consiglio hanno approvato anche il regolamento (UE) n. 603/2013 (nuovo regolamento "Eurodac"), la direttiva 2013/33/UE (nuova direttiva "accoglienza") e la direttiva 2013/32/UE (nuova direttiva "procedure"), tutti in *GUUE* L 180, 29 giugno 2013. In precedenza era stata adottata anche la nuova direttiva "qualifiche" (2011/95/UE, del

Il “sistema Dublino”, com’è noto, contempla i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati dell’Unione da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Esso intende rispettare il *corpus* normativo di Ginevra, in specie il principio di *non-refoulement*<sup>14</sup>, nonché i diritti fondamentali e i principi riconosciuti in specie dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea<sup>15</sup>. Dichiarandosi rispettosi del principio di *non-refoulement* e di altri diritti fondamentali, gli Stati membri<sup>16</sup> si considerano tutti reciprocamente “sicuri” ai fini delle domande di protezione internazionale presentate in ciascuno di essi. Il sistema Dublino si fonda, dunque, sul principio di “mutua fiducia” che farebbe venir meno l’interesse dei richiedenti a presentare domanda in uno Stato UE ritenuto più favorevole di altri. Per questo vengono individuati rigidi criteri successivi per la determinazione dello Stato competente a esaminare, in via tendenzialmente esclusiva, una domanda di protezione internazionale. A parte situazioni concernenti minori non accompagnati e ricongiunzioni familiari oppure ricadenti nell’esercizio di particolari clausole, infatti, il sistema poggia sulla c.d. “regola dello Stato di primo ingresso” (sia esso regolare o irregolare)<sup>17</sup>.

13 dicembre 2011, *GUUE* L 337, 20 dicembre 2011, p. 9 ss.). Si noti che la direttiva “protezione temporanea” non è stata interessata dal processo di modifica.

<sup>14</sup> 3° ‘considerando’ del regolamento 604/2013. L’art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra enuncia il principio in questione, secondo il quale gli Stati parti non possono in alcun modo espellere o respingere un rifugiato (e un richiedente tale *status*) verso un Paese ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche. In proposito v. E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion*, in E. FELLER, V. TURK, F. NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge, 2003, p. 87 ss.; e F. SALERNO, *L’obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 487 ss.

<sup>15</sup> 39° ‘considerando’ del regolamento 604/2013. Il rispetto di altri principi e atti internazionali in materia di diritti fondamentali viene inoltre garantito dall’operare dell’art. 6 TUE, che richiama in particolar modo le norme della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU). Peraltro, ai sensi dell’art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali (richiamato dall’art. 6, par. 1, TUE), laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, “il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione”, in specie alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.

<sup>16</sup> Nonché la Norvegia, l’Islanda, la Svizzera e il Liechtenstein, in base a specifici accordi bilaterali con l’Unione.

<sup>17</sup> In prima battuta è competente lo Stato in cui si trova legalmente un familiare del minore non accompagnato oppure in cui un familiare del richiedente goda dello *status* di rifugiato o abbia richiesto tale *status*. Se non ci si trova in queste ipotesi, è competente lo Stato che abbia rilasciato un visto o permesso di soggiorno in corso di validità o scaduto, oppure che non richieda un visto

Ciò comporta, ai nostri fini, due conseguenze di rilievo. Da un lato, i richiedenti asilo – fatte salve ipotesi particolari – hanno diritto a essere esaminati dalle autorità dello Stato in cui presentano la domanda solo se l'operare della regola appena ricordata non porta ad affermare la competenza dello Stato di primo ingresso, con evidente limitazione della scelta del Paese membro ritenuto più “gradito”. Dall'altro lato, l'onere dell'esame delle domande di protezione internazionale e della relativa accoglienza grava in misura maggiore sugli Stati membri posti alle frontiere esterne dell'Unione, in quanto Paesi di primo ingresso.

Al fine di temperare l'onere appena descritto (e, in generale, quelli derivanti dall'attuazione delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione), il Trattato di Lisbona ha previsto l'inedita disposizione nell'art. 80 TFUE, secondo cui tali politiche sono governate dal principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri.

Nel presente lavoro ci sembra opportuno esaminare questa norma alla luce del SECA, in modo da verificare se quest'ultimo – posta la fondamentale esigenza di tutelare i richiedenti protezione internazionale – possa, dal punto di vista “interno”, bilanciare in qualche modo gli oneri gravanti in maniera talvolta eccessiva sugli Stati membri le cui frontiere esterne sono interessate dai predetti flussi misti e, dal punto di vista “esterno”, alleviare tali oneri intervenendo già nei Paesi terzi di origine o di transito dei richiedenti protezione internazionale.

La tesi qui espressa è che, nonostante alcune iniziative, l'ostacolo principale a un'effettiva attuazione della dimensione “interna” della solidarietà in materia

---

d'ingresso, al richiedente asilo. Successivamente la competenza grava in capo allo Stato attraverso le cui frontiere esterne il richiedente sia entrato illegalmente; a quello nella cui zona internazionale di un aeroporto venga presentata la domanda; e, infine, a quello di presentazione della domanda. Il regolamento 604/2013 prevede alcune deviazioni dalla regola. In primo luogo, viene prevista una “clausola umanitaria”, per la quale ogni Stato membro è tenuto a esaminare una domanda, in via di eccezione, ai fini del ricongiungimento familiare per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali (art. 16). È poi contemplata all'art. 17 una più ampia “clausola di sovranità”, secondo la quale “ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale (...), anche se tale esame non gli compete”. Infine, l'art. 3, par. 2, del regolamento “Dublino III” contempla casi di “impossibilità di trasferimento” nello Stato competente: “qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro (...) prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente” e, qualora ciò non sia possibile, quello Stato “diventa lo Stato membro competente”.

di asilo sia rappresentato dall'operare della summenzionata "regola dello Stato di primo ingresso" prevista dal sistema Dublino. Essa, infatti, non solo è capace di violare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo<sup>18</sup> ma rappresenta anche l'antitesi della solidarietà e il risultato di una iniqua ripartizione degli oneri tra gli Stati dell'Unione. Ci pare, invece, che le modalità di attuazione "esterna" della solidarietà siano maggiormente strutturate e, seppur insufficienti, capaci di significativi margini di miglioramento.

**2.** Il concetto di "solidarietà" nell'Unione europea assume significati diversi a seconda del contesto in cui viene preso in esame<sup>19</sup>.

Esso rappresenta elemento fondamentale del processo di integrazione europea sin dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, ove si riconosce che "[l]'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". Quest'ultima è, inoltre, alla base dell'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), come anche delle altre Comunità del 1957<sup>20</sup>.

A sèguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato sull'Unione europea (TUE), da un lato, rammentava la volontà dei governanti europei, espressa nel Preambolo, di "intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni"; dall'altro, affermava che "[g]li Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca" (art. J.1, par. 4, TUE). Inoltre, nella Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale ricordava che quest'ultima "farà parte integrante del processo di sviluppo dell'Unione europea e intensificherà il suo contributo alla solidarietà nell'ambito dell'Alleanza atlantica" (par. 1). Infine, la "solidarietà tra Stati membri" veniva inserita

<sup>18</sup> Il rischio che il sistema Dublino possa violare i diritti umani dei richiedenti asilo, nella misura in cui considera tutti gli Stati membri come Paesi formalmente "sicuri" anche nel caso in cui essi sostanzialmente non lo siano, emerge dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande camera), del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, e dalla pronuncia della Corte di giustizia (Grande sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, non ancora pubblicata in *Raccolta*. In argomento si rinvia a G. MORGESE, *Regolamento Dublino II*, cit., *passim*.

<sup>19</sup> In generale v. R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss.

<sup>20</sup> Espressione di questo principio è l'obbligo di leale cooperazione di cui agli articoli 86 del Trattato CECA, 5 TCEE (poi 10 TCE) e 192 del Trattato CEEA: vedi *infra* nel testo.



tra gli obiettivi comunitari dall'art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)<sup>21</sup>. Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, si specificano alcune questioni relative alla solidarietà nel settore della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)<sup>22</sup>.

Come nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004 (c.d. Trattato costituzionale), mai entrato in vigore, così anche nel Trattato di Lisbona del 2007 la varietà di disposizioni improntate alla solidarietà induce a ritenere che quest'ultima abbia assunto il rango di principio dei Trattati<sup>23</sup>.

Anzitutto, essa assume un ruolo trasversale a più obiettivi dell'Unione: quest'ultima, infatti, la promuove tra le generazioni (art. 3, par. 3, co. 2, TUE), tra i popoli (art. 3, par. 5, TUE) e, come in precedenza, anche tra gli Stati membri (art. 3, par. 3, co. 3, TUE). In secondo luogo, essa rappresenta uno degli elementi caratterizzanti la società composta dagli Stati membri che condividono i valori fondanti di cui all'art. 2 TUE. In terzo luogo, è alla base del principio di leale cooperazione in virtù del quale "l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati" (art. 4, par. 3, TUE)<sup>24</sup>.

L'importanza del principio di solidarietà viene sottolineata, nella sua proiezione esterna, dagli articoli 21, par. 1 (principi sui quali si fonda l'azione esterna dell'Unione), 24 (principi della PESC) e 31, par. 1, co. 2, TUE (meccanismo dell'astensione costruttiva in ambito PESC). Il principio in esame viene ribadito anche in materia di politica economica (art. 122 TFUE), di politica nel settore dell'energia

<sup>21</sup> V. M. PEDRAZZI, *Art. 2 TCE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 88 ss., p. 91.

<sup>22</sup> Secondo l'art. 11, par. 2, TUE, "[g]li Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica" e, in caso di c.d. "astensione costruttiva" (di astensione, cioè, che non pregiudica l'adozione di una decisione PESC da parte degli altri Stati) ex art. 23 TUE, lo Stato astenuto "in uno spirito di mutua solidarietà" non deve pregiudicare la successiva attuazione della decisione. In argomento R. M. CREMONINI, *op. cit.*, p. 460 ss.

<sup>23</sup> In questo senso G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2011, III ed., p. 211, e U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, III ed., p. 248. Anche la nostra Corte costituzionale ha ribadito l'importanza della solidarietà quale finalità dei Trattati nella nota sentenza del 30 ottobre 1975, n. 232, *Società Industrie chimiche dell'Italia centrale (I.c.I.c.)*, ricordando che in base all'art. 11 Cost. "l'Italia ha aderito alla Comunità [ora Unione] consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni" (par. 8). Per una disamina metagiuridica del principio di solidarietà nell'Unione europea, v. A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1 ss.

<sup>24</sup> Sulla corrispondente norma dell'art. 10 TCE v. D. RINOLDI, *Art. 10*, in F. POCAR (a cura di), *op. cit.*, p. 115 ss., p. 117, e R. M. CREMONINI, *op. cit.*, p. 443 ss.

(art. 194 TFUE) e in caso di attacco terroristico o calamità (art. 222 TFUE, c.d. clausola di solidarietà). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poi, prevede un apposito Capo IV intitolato alla solidarietà, contenente diritti di carattere prevalentemente sociale<sup>25</sup>. Infine, anche la giurisprudenza dell'Unione ha valorizzato il concetto di solidarietà in contesti e con sfumature diverse<sup>26</sup>.

La solidarietà assume rilevanza anche nel ricordato SLSCG. Secondo l'art. 67, par. 2, TFUE, l'Unione "sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi". La solidarietà espressa in questa disposizione non ha, almeno in materia di asilo, un chiaro ambito di applicazione sia materiale sia personale. Essa sembra legarsi al principio di leale cooperazione tra Stati, facendo sì che la sua lesione nell'ambito del SECA comporti anche la violazione del principio di solidarietà, specie se in contemporanea presenza della violazione di un altro obbligo<sup>27</sup>. A ogni modo, si tratta di solidarietà tra Unione e Stati membri, nonché tra Stati membri nelle loro relazioni reciproche, ma non nei confronti dei cittadini di Stati terzi per i quali opera una meno impegnativa "equità".

Più esplicito è il ricordato art. 80 TFUE, secondo cui "[l]e politiche dell'Unione di cui al [capo concernente i controlli alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del [suddetto] capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio"<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Gli articoli da 27 a 38, infatti, disciplinano i diritti dei lavoratori, la protezione della vita familiare e professionale, il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza e assistenza sociali, la tutela della salute, l'accesso ai servizi di interesse economico generale, la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori. Sulla valenza sociale della solidarietà v. R. M. CREMONINI, *op. cit.*, p. 448 ss.

<sup>26</sup> V. già la sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*, *Raccolta*, p. 523, punti 16-17: "[l]a solidarietà (...) sta alla base (...) del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato [CEE]". V. anche 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*, 2011, reperibile *online*, p. 31.

<sup>27</sup> Ad esempio il caso in cui uno Stato venga meno al principio di leale collaborazione con gli altri Stati del "sistema Dublino" rifiutandosi di prendere le impronte digitali dei richiedenti asilo come stabilito nel vecchio e nuovo regolamento "Eurodac".

<sup>28</sup> L'art. 80 TFUE riproduce la corrispondente disposizione dell'art. III-268 del Trattato costituzionale, inserita dalla Convenzione europea (organo incaricato, com'è noto, di elaborare il progetto di Trattato appena ricordato). Per una sintesi del dibattito all'interno della Convenzione europea si rinvia a D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 34 ss.

La norma non reca una definizione dei due termini “solidarietà” ed “equa ripartizione delle responsabilità”. A noi sembra che il secondo sia una diretta conseguenza (e quindi una forma di espressione) del primo, tal che possano essere considerati elementi costituenti un unico principio applicabile ai controlli alla frontiera, all’asilo e all’immigrazione.

Nel settore dell’asilo, l’art. 80 TFUE sembra implicare la previsione, da parte dell’Unione, di forme di ripartizione equilibrata e solidale tra gli Stati membri delle responsabilità – e quindi degli oneri<sup>29</sup> – derivanti dall’attuazione del SECA. Ciò viene corroborato da altre norme dello SLSG che stabiliscono forme di mutua assistenza tra Stati, quali gli articoli 74<sup>30</sup> e 78, par. 3, TFUE<sup>31</sup>.

Una ricostruzione in questo senso appare, quindi, in contrasto con il funzionamento dell’intero SECA che poggia, come sappiamo, sul meccanismo Dublino: quest’ultimo prevede criteri di “attribuzione”, e non di “solidarietà ed equa ripartizione”, della competenza a esaminare le domande di asilo così rigidi e sbilanciati a sfavore di alcuni Paesi da rischiare di svuotare di fatto il principio espresso dall’art. 80 TFUE<sup>32</sup>.

In realtà, a noi pare che quel principio, così formulato, abbia natura facoltativa, richiedendosi la sua attuazione solo “ogniquale volta necessario”. La necessità dovrebbe essere intesa nel quadro dell’applicazione del principio di sussidiarietà: in presenza della necessità di adottare atti in materia di asilo da parte dell’Unione

---

<sup>29</sup> Sulle diverse motivazioni alla base dell’opportunità di ripartizione degli oneri in materia (soprattutto) di asilo, si rinvia a E. R. THIELEMANN, *Between Interest and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*, in *Journal of Refugee Studies*, 2003, p. 253 ss., e a D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 42 ss.

<sup>30</sup> Secondo il quale “[i]l Consiglio adotta misure al fine di assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri nei settori di cui al presente titolo e fra tali servizi e la Commissione”. Anche sulla base di questa norma – e del corrispondente art. 66 TCE – sono state create l’Agenzia Frontex (regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea, *GUUE* L 349, 25 novembre 2004, p. 1 ss.) e l’Ufficio europeo per il sostegno all’asilo (UESA) (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, *GUUE* L 132, 29 maggio 2010, p. 11 ss.).

<sup>31</sup> Per cui “[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”.

<sup>32</sup> Conforme P. McDONOUGH, E. (L.) TSOURDI, *Putting Solidarity to the test: assessing Europe’s response to the asylum crisis in Greece*, UNHCR Policy Development and Evaluation Service Research Paper No. 231, 2012, reperibile *online*, p. 10.

(in quanto gli Stati membri non sono in grado, ciascuno per proprio conto, di prendere misure altrettanto efficaci), questi atti possono prevedere misure aggiuntive di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nel caso in cui gli Stati incontrino difficoltà nella loro attuazione<sup>33</sup>.

Ciò tuttavia non contribuisce a sciogliere i dubbi in merito all'individuazione della soglia oltre la quale una misura di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità diviene effettivamente "necessaria". A ciò si aggiunga che tali misure devono anche essere "appropriate": tale ultima caratteristica, che pare rifarsi al principio di proporzionalità, non ci sembra possa essere soddisfatta in termini assoluti, dovendo, al contrario, essere calibrata sulle "necessità" di volta in volta considerate.

Anche alla luce della prassi (precedente e) successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>34</sup>, dunque, il carattere indefinito della "necessità" cui si riferisce l'art. 80 TFUE ci sembra che renda il principio in esame meramente facoltativo, risiedendo la sua concreta attuazione nella discrezionalità delle istituzioni legislative dell'Unione, *in primis* del Consiglio. Ciò tuttavia non significa che non possa svolgere alcun ruolo: pur non essendo gli Stati obbligati a dare attuazione all'art. 80 TFUE, infatti, quest'ultimo giustifica l'adozione da parte dell'Unione di misure di solidarietà e ripartizione delle responsabilità che, altrimenti, non avrebbero una precisa base giuridica nei Trattati<sup>35</sup>.

Queste misure possono assumere, peraltro, le forme più diverse, riconducibili sostanzialmente a due tipologie: quelle di carattere pratico (quali, ad esempio, la cooperazione amministrativa, la ricollocazione dei richiedenti asilo e il trattamento congiunto delle domande di asilo; nonché, in una prospettiva esterna, il reinserimento, i programmi di protezione regionale e le procedure di ingresso protetto)<sup>36</sup> e le forme (solo) finanziarie, che l'art. 80 TFUE pure ammette.

**3.** La solidarietà in materia di asilo non rappresenta una novità del Trattato di Lisbona (e, prima ancora, del c.d. Trattato costituzionale). Essa si può far risalire alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, il cui preambolo afferma che "dalla concessione del diritto d'asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi e che una soluzione soddisfacente dei pro-

<sup>33</sup> Così D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 41 s.

<sup>34</sup> Sulla quale v. *infra*.

<sup>35</sup> In questo senso ci sembra che vadano interpretate le considerazioni di S. PEERS, *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 219 ss., p. 236.

<sup>36</sup> Su tutte queste misure v. *infra*.

blemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale". In Europa, inoltre, diversi Paesi già da tempo prevedono al loro interno forme di distribuzione geografica dei richiedenti protezione internazionale<sup>37</sup>.

La questione nell'(attuale) Unione è emersa in occasione dell'afflusso massiccio di rifugiati bosniaci nei primi anni novanta del secolo scorso<sup>38</sup>, portando all'adozione di due provvedimenti non vincolanti<sup>39</sup> né utilizzati durante la successiva crisi del Kosovo. La necessità di prevedere sistemi più efficaci di ripartizione degli oneri è stata poi inserita nel Trattato di Amsterdam del 1997. Il novellato art. 63, par. 2, lett. b) TCE contemplava, infatti, la possibilità di adottare misure per la "promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi". In base a quanto prefigurato nel Programma di Tampere del 1999<sup>40</sup>, si giungeva all'adozione della decisione sul Fondo europeo per i rifugiati (FER) e della direttiva "protezione temporanea".

La decisione istitutiva del FER<sup>41</sup>, espressione della solidarietà sul piano (solo)

<sup>37</sup> D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 42.

<sup>38</sup> In particolare, si segnala una bozza di risoluzione della Presidenza tedesca del Consiglio, del luglio 1994, in cui si individuavano le capacità recettive di ciascuno Stato sulla base di tre criteri (popolazione, estensione del territorio e PIL) e si prevedeva un meccanismo obbligatorio di ricollocazione in caso di superamento di tali capacità. La proposta – che avrebbe avvantaggiato soprattutto la Germania, principale Paese di accoglienza dei rifugiati bosniaci – incontrò, tuttavia, l'opposizione di alcuni Paesi (soprattutto del Regno Unito). Cfr. E. R. THIELEMANN, *Between Interest and Norms*, cit., p. 260, e D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 42.

<sup>39</sup> *Ibidem*. Il primo provvedimento è la risoluzione del Consiglio, del 25 settembre 1995, relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, *GUCE C 262*, 7 ottobre 1995, p. 1, in cui viene abbandonata l'idea di un meccanismo obbligatorio di ricollocazione in favore di alcune linee-guida facoltative. Quanto al secondo strumento, si tratta della decisione del Consiglio 96/198/GAI, del 4 marzo 1996, su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, *GUCE L 63*, 13 marzo 1996, p. 10: essa dava sèguito alla predetta risoluzione del 1995 delineando una procedura meramente facoltativa per dichiarare l'esistenza di una situazione che richiedesse un'azione concertata in materia da parte dell'Unione.

<sup>40</sup> Il Consiglio europeo, per un verso, esortava "il Consiglio a intensificare gli sforzi per giungere ad un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati, basato sulla solidarietà tra gli Stati membri"; per altro verso, riteneva che occorresse "prendere in considerazione l'opportunità di mettere a disposizione qualche forma di riserva finanziaria per la protezione temporanea nelle situazioni di afflusso massiccio di rifugiati" (par. 16).

<sup>41</sup> Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati, *GUCE L 252*, 6 ottobre 2000, p. 12 ss. In argomento E. R. THIELEMANN, *Between Interest and Norms*, cit., p. 261 ss.

finanziario<sup>42</sup>, era destinata a sostenere e favorire economicamente gli sforzi degli Stati che ricevevano rifugiati e sfollati. Tale Fondo, finanziato per il periodo 2000-2004 con una somma di 216 milioni di euro, si occupava di finanziare con un importo fisso le azioni degli Stati relative alle condizioni di accoglienza, all'integrazione e al rimpatrio di rifugiati e sfollati: poiché l'importo prescindeva da ogni considerazione, esso non aveva una funzione propriamente redistributiva. Le restanti somme venivano, invece, ripartite tra gli Stati in proporzione al numero di sfollati presenti sul loro territorio (per il 65%) e di beneficiari di una forma di protezione internazionale (per il 35%). Il FER è stato successivamente rifinanziato nel 2004<sup>43</sup> e nel 2007<sup>44</sup>.

Dal canto suo, la menzionata direttiva "protezione temporanea", tuttora in vigore, prevede norme minime per la concessione di tale protezione in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri<sup>45</sup>. Oltre a limitare il proprio ambito di applicazione agli "sfollati", a definire la durata della protezione temporanea, a disciplinare le modalità di attivazione del meccanismo e a imporre agli Stati membri alcuni obblighi a favore dei soggetti interessati, essa reca un Capo VI intitolato alla "solidarietà" tra gli Stati membri le cui disposizioni non appaiono, tuttavia, particolarmente incisive<sup>46</sup>. Per un verso, infatti, la solidarietà pratica si basa su una doppia manifestazione di volontà: quella degli Stati membri di accogliere sul proprio territorio gli sfollati presenti nello Stato interessato dalla situazione di afflusso massiccio e quella degli sfollati di acconsentire alla ricollocazione. Per altro verso, la solidarietà finanziaria, benché maggiormente praticabile, si limita a quanto stanziato nel FER<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Così E. R. THIELEMANN, *Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 47 ss., p. 59.

<sup>43</sup> Decisione 2004/904/CE del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010, *GUUE* L 381, 28 dicembre 2004, p. 52 ss.

<sup>44</sup> Decisione 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, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio, *GUUE* L 144, 6 giugno 2007, p. 1 ss.

<sup>45</sup> In dottrina v. il commento in S. PEERS, N. ROGERS (eds.), *EU Immigration and Asylum Law – Text and Commentary*, Leiden, 2006, p. 453 ss.; A. SKORDAS, in K. HAILBRONNER (ed.), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary on EU Regulations and Directives*, München, 2010, p. 803 ss.; e C. FAVILLI, *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Milano, 2011, p. 121 ss., p. 128 ss.

<sup>46</sup> Così anche E. R. THIELEMANN, *Why Asylum Policy*, cit., p. 58.

<sup>47</sup> Conforme C. FAVILLI, *La protezione*, cit., p. 129. Riporta A. SKORDAS, *op. cit.*, p. 862, come quest'ultima misura fosse ritenuta insufficiente già in fase di predisposizione del testo della direttiva.

Il tema della solidarietà e della ripartizione degli oneri viene ripreso in ulteriori conclusioni del Consiglio europeo – quali il Programma dell'Aja del 2004, il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008<sup>48</sup> e il Programma di Stoccolma del 2009<sup>49</sup> –, in documenti programmatici della Commissione<sup>50</sup> e in risoluzioni del Parlamento europeo<sup>51</sup>.

Il Programma di Stoccolma individuava tre macro-aree all'interno delle quali sviluppare l'azione in materia di asilo<sup>52</sup>. La seconda di queste, dedicata alle “responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri”, aveva la finalità di promuovere un'effettiva solidarietà nei confronti dei Paesi dell'Unione sottoposti a particolari pressioni sui loro sistemi<sup>53</sup>, attraverso modalità tuttavia non vincolanti e non suscettibili di intaccare il funzionamento del sistema Dublino<sup>54</sup>. Nel Piano

<sup>48</sup> Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008, reperibile *online*.

<sup>49</sup> Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo dell'11 dicembre 2009, *GUUE* C 115, 4 maggio 2010, p. 1 ss. In generale v. D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 69 ss.

<sup>50</sup> V. in particolare il Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, del 6 giugno 2007, COM(2007)301 def., e il successivo Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, del 17 giugno 2008, COM(2008)360 def., p. 7 ss. Cfr. G. MORGESE, *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 155 ss., p. 159.

<sup>51</sup> V. ad es. la risoluzione del Parlamento europeo, del 22 aprile 2009, su una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti, P6\_TA(2009)0257, reperibile *online*, sulla quale si rinvia a D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 85 ss.

<sup>52</sup> G. MORGESE, *Gli sviluppi*, cit., p. 160 ss.

<sup>53</sup> Programma di Stoccolma, par. 6.2.2.

<sup>54</sup> Sottolineano questo aspetto N. BA1, *Asylum Policy in Europe – The Competences of the European Union and Inefficiency of the Dublin System*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, p. 41 ss., p. 57, e C. KAUNERT, S. LÉONARD, *The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2012, p. 1 ss., p. 18. In particolare, il Programma di Stoccolma intendeva valorizzare il ruolo dei meccanismi di condivisione volontaria (seppur coordinata) delle responsabilità tra Stati membri, esortando questi ultimi al reciproco sostegno anche utilizzando in modo più efficace gli strumenti finanziari esistenti. In particolare, veniva richiesto alla Commissione di sviluppare un simile meccanismo per la condivisione (volontaria) delle responsabilità (pur nell'intesa che non si sarebbe dovuto abusare dei sistemi di asilo e senza compromettere i principi del SECA); di creare strumenti e meccanismi di coordinamento tra Stati membri per il sostegno reciproco e il miglioramento nello sviluppo delle capacità dei loro sistemi di asilo nazionali; di usare in modo più efficace i sistemi finanziari dell'Unione per il rafforzamento della solidarietà interna; e, infine, con riferimento all'UESA, di valutare e sviluppare procedure per il distacco di funzionari per l'assistenza degli Stati sottoposti a particolari pressioni da parte dei richiedenti asilo.

d'azione del 2010, inteso a dare attuazione a quel Programma, la Commissione rilevava la necessità di procedere, entro il 2011, alla creazione di un meccanismo di controllo dei sistemi di asilo degli Stati membri e all'individuazione delle questioni relative alle capacità in vista del sostegno reciproco degli Stati membri; allo sviluppo di procedure per il distacco dei funzionari da parte dell'UESA; e alla preparazione di una comunicazione avente ad oggetto il rafforzamento della solidarietà<sup>55</sup>.

La comunicazione sulla solidarietà rafforzata, pubblicata nel 2011<sup>56</sup>, da un lato, riconosce l'importante ruolo della solidarietà nel SECA alla luce, soprattutto, dell'interdipendenza dei diversi sistemi nazionali di asilo e, dall'altro, ribadisce che essa deve andare "di pari passo con la responsabilità"<sup>57</sup>.

In ragione di ciò, si propone di rafforzare la solidarietà in materia di asilo lungo quattro direttrici<sup>58</sup>. In primo luogo, si suggerisce di migliorare la cooperazione pratica e l'assistenza tecnica, mediante l'interazione tra i nuovi atti in materia di asilo (all'epoca, in via di approvazione)<sup>59</sup>, l'UESA e una migliore utilizzazione degli strumenti finanziari<sup>60</sup>. Anzitutto, la Commissione sottolinea l'importanza di formare i funzionari responsabili delle questioni di asilo in base ad un *curriculum* "europeo", al fine di rendere applicabili le medesime prassi in tutta l'Unione<sup>61</sup>. In secondo luogo, vengono date indicazioni all'UESA affinché fornisca agli Stati sup-

---

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 aprile 2010, Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, COM(2010)171 def., p. 58.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 dicembre 2011, 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, COM(2011)835 def.

<sup>57</sup> Ciò in quanto essi "devono garantire che i loro sistemi siano in grado di ottemperare alle norme del diritto internazionale ed europeo, in particolare della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Si sottolinea inoltre "[l]a necessità che ogni Stato membro mantenga l'ordine al proprio interno per evitare ripercussioni sugli altri Stati".

<sup>58</sup> Alcune delle quali erano state, peraltro, già individuate nel Piano strategico sull'asilo del 2008, COM(2008)360 def., cit.

<sup>59</sup> V. *supra* alle note 12 e 13.

<sup>60</sup> COM(2011)835 def., cit., p. 3 ss.

<sup>61</sup> Secondo la comunicazione della Commissione, del 17 giugno 2013, Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012), COM(2013)422 def., p. 12, all'esito della riunione di un gruppo di esperti sulla solidarietà si è evidenziato che, nonostante la qualità indiscussa del *curriculum* europeo in materia di asilo, solamente pochi Stati membri ne fanno un uso estensivo.



porto tecnico per la piena attuazione della legislazione sull'asilo, riveda le procedure per il distacco di funzionari negli Stati membri<sup>62</sup> e renda più efficace l'invio di esperti sulla base dell'esperienza maturata nel caso greco<sup>63</sup>.

Per far fronte alle situazioni di emergenza, si richiede, inoltre, la predisposizione di precise modalità di cooperazione tra l'UESA e Frontex, sinora attuata con la stipulazione di un *working arrangement* nel settembre 2012<sup>64</sup>. Si ricorda che queste due agenzie sono state istituite quali misure di solidarietà tra Stati membri nei settori, rispettivamente, dell'asilo<sup>65</sup> e del controllo delle frontiere esterne<sup>66</sup> ma che tuttavia, per una serie di ragioni, si limitano, nella migliore delle

---

<sup>62</sup> Allo scopo di aiutare i Paesi con particolari pressioni sui loro sistemi d'asilo si richiede anche la predisposizione di *pool* di esperti, responsabili dei casi e interpreti da mobilitare velocemente in situazioni di crisi.

<sup>63</sup> V. *infra* in questo paragrafo.

<sup>64</sup> Cfr. *EASO Newsletter - October 2012*, p. 2. L'opportunità della collaborazione tra queste due agenzie risiede nella circostanza per cui l'attuazione della politica di controllo delle frontiere esterne è suscettibile di avere un notevole impatto sul SECA, anche in ragione della composizione mista dei flussi migratori irregolari: conforme D. VANHEULE, *The Multifaceted Role of Law in the Development of European Asylum and Migration Policy*, in C. GORTÁZAR, M.-C. PARRA, B. SEGART, C. TIMMERMAN (eds.), *European Migration and Asylum Policies: Coherence or Contradiction?*, Bruxelles, 2012, p. 89 ss., p. 95 ss.

<sup>65</sup> In base al regolamento 439/2010, dal punto di vista interno, l'UESA “[p]er gli Stati membri il cui sistema di asilo e accoglienza subisca pressioni specifiche e sproporzionate dovute specialmente alla loro situazione geografica o demografica, (...) dovrebbe sostenere lo sviluppo della solidarietà all'interno dell'Unione per favorire una migliore ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale fra gli Stati membri” (7° ‘considerando’). Tale indicazione viene corroborata dall'art. 46, per il quale, nell'ambito di una valutazione esterna e indipendente dell'Ufficio da commissionare entro il giugno 2014, si potrà valutare “se sono necessarie misure supplementari per assicurare un'effettiva solidarietà e condivisione di responsabilità con gli Stati membri soggetti a una pressione particolare”. Dal punto di vista esterno, invece, l'UESA “coordina gli scambi di informazioni e altre azioni relativamente al reinsediamento intraprese dagli Stati membri con l'obiettivo di far fronte alle esigenze di protezione internazionale dei rifugiati nei Paesi terzi e di dar prova di solidarietà ai Paesi di accoglienza” (art. 7).

<sup>66</sup> Secondo il regolamento 2007/2004, “[l]'efficacia del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne è una questione della massima importanza per gli Stati membri, qualunque sia la loro posizione geografica. Sussiste, quindi, l'esigenza di promuovere la solidarietà tra gli Stati membri nel settore della gestione delle frontiere esterne. L'istituzione dell'Agenzia, che assiste gli Stati membri nell'attuazione degli aspetti operativi riguardanti la gestione delle frontiere esterne (...) rappresenta un significativo progresso in questa direzione” (5° ‘considerando’). Inoltre, si afferma che “[l]'Agenzia fornisce alla Commissione e agli Stati membri il sostegno tecnico e le conoscenze specialistiche necessari per la gestione delle frontiere esterne e promuove la solidarietà tra gli Stati membri” (art. 1, par. 3), in specie con le operazioni congiunte tra più Stati. Cfr. G. CAGGIANO, *Attività e prospettive di intervento dell'Agenzia Frontex nel Mediterraneo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli, 2010, p. 403 ss., p. 424 ss.

ipotesi, a (seppur importanti) attività di coordinamento operativo senza intaccare l'esercizio delle competenze statali in materia<sup>67</sup>.

Infine, la comunicazione del 2011 valuta la possibilità di ricorrere al meccanismo europeo di protezione civile in caso di flussi migratori eccezionali e superiori alle capacità di risposta nazionali<sup>68</sup>.

La seconda direttrice di rafforzamento della solidarietà in materia di asilo attiene, invece, alla solidarietà finanziaria. La comunicazione in esame propone di massimizzare l'utilizzo delle risorse del FER fino al 2013, per finanziare investimenti con benefici a lungo termine per i sistemi d'asilo degli Stati membri. Dal 2014 dovrebbe essere, inoltre, disponibile – all'interno del più ampio Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori<sup>69</sup> – il nuovo e più flessibile Fondo per l'asilo e la migrazione (FAM), il quale dovrebbe permettere di tenere conto delle fluttuazioni nel numero di richiedenti asilo negli Stati membri, inclusi i trasferimenti nell'ambito del sistema Dublino, e di stanziare risorse supplementari per gli Stati maggiormente bisognosi<sup>70</sup>.

La terza direttrice ha riguardo alla ripartizione delle responsabilità. La Commissione riconosce la necessità di salvaguardare il nucleo fondamentale del sistema Dublino<sup>71</sup>, cui affiancare, in funzione correttiva, un meccanismo di ricollocazione interna dei beneficiari della protezione internazionale, un sistema di trattamento congiunto delle domande d'asilo e, al ricorrere delle condizioni, l'accoglienza della direttiva “protezione temporanea”.

<sup>67</sup> In questo senso v. *amplius* L. M. LANGFORD, *op. cit.*, p. 218 ss. e 249 ss.

<sup>68</sup> Tale meccanismo è attualmente disciplinato dalla decisione del Consiglio 2007/779/CE, Euratom, dell'8 novembre 2007, che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile (rifiuzione), *GUUE* L 314, 1° dicembre 2007, p. 9 ss. È pendente la proposta di modifica del 20 dicembre 2011, COM(2011)934 def., che però non reca traccia della possibilità evidenziata nel testo.

<sup>69</sup> V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 6 aprile 2005, che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e la gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, COM(2005)123 def. In argomento v. D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 87 s. Secondo S. CARRERA, *The Impact of the Treaty of Lisbon over EU Policy on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme*, in E. GUILD, P. MINDERHOUD (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden-Boston, 2012, p. 229 ss., p. 249, questo Programma rappresenta la principale misura di solidarietà dell'Unione.

<sup>70</sup> V. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2011, che istituisce il Fondo asilo e migrazione, COM(2011)751 def. Il 7 novembre è stato raggiunto l'accordo in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti in Consiglio, ma al momento in cui si scrive tale proposta non è stata ancora approvata dalle due istituzioni legislative dell'Unione.

<sup>71</sup> E, infatti, il regolamento Dublino III reca solo alcune modifiche ma non intacca il tradizionale meccanismo di attribuzione delle responsabilità.

Di quest'ultima direttiva si è già detto. Rinviando l'esame della riallocazione al paragrafo successivo, si sottolinea che, nonostante la tematica sia da tempo all'attenzione delle istituzioni dell'Unione<sup>72</sup>, ad oggi non è dato rinvenire un significato condiviso da attribuire all'espressione "trattamento congiunto delle domande d'asilo". Secondo un recente documento di studio richiesto dalla Commissione<sup>73</sup>, con essa dovrebbe intendersi un sistema in cui il trattamento delle domande viene condotto in maniera congiunta da due o più Stati oppure dall'UESA, con l'eventuale partecipazione dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), all'interno del territorio dell'Unione. Detto sistema dovrebbe disciplinare in maniera chiara sia le responsabilità durante la procedura di esame della domanda di asilo sia, eventualmente, le immediate conseguenze in capo a coloro le cui domande sono state esaminate congiuntamente.

Posta quest'ampia definizione, il citato documento di studio individua quattro possibili ipotesi che vanno dalla previsione di un meccanismo di trattamento congiunto solo "emergenziale" ad uno, al contrario, stabile e centralizzato per l'esame di tutte le domande di protezione internazionale presentate nell'Unione<sup>74</sup>. Al di là dell'opzione preferibile, non si può non sottolineare come la tematica in oggetto presenti diverse (e anche significative) difficoltà di carattere giuridico, ammini-

---

<sup>72</sup> Nel Programma dell'Aja del 2004, il Consiglio europeo aveva invitato la Commissione "a presentare uno studio sull'opportunità, sulle possibilità e difficoltà nonché sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione"; si chiedeva, inoltre, di "esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE" (par. 1.3).

<sup>73</sup> Cfr. H. URTH, M. HEEGAARD BAUSAGER, H. M. KUHN, J. VAN SELM, *Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU*, 2013, reperibile online.

<sup>74</sup> In particolare, la prima opzione delinea un sistema meramente "emergenziale" (simile al sistema di allarme rapido del regolamento Dublino III, sul quale v. *infra* in questo paragrafo), attivabile in situazioni di eccezionale afflusso di richiedenti asilo nello Stato membro competente in base al sistema Dublino: questa opzione si basa sulla costituzione di "squadre di trattamento congiunto" da inviare su richiesta dello Stato "in crisi", squadre che dovrebbero, però, limitarsi a istruire i procedimenti lasciando la decisione finale allo Stato interessato. La seconda opzione, invece, implica uno scambio tra lo Stato "in crisi" (che accetta di esaminare sul proprio territorio tutte le domande in base al sistema Dublino, senza procedere a trasferimenti altrove) e gli altri Stati (che si impegnano ad accettare sul proprio territorio i richiedenti le cui domande siano state dichiarate fondate da propri funzionari nazionali distaccati presso le squadre di trattamento congiunto). La terza opzione si differenzia dalla prima in quanto consente il trattamento congiunto anche in un momento precedente la situazione "di crisi". Infine, la quarta opzione – la più radicale – ipotizza la trasformazione dell'UESA in un'agenzia centralizzata per l'esame di tutte le domande presentate nell'Unione.

strativo e finanziario<sup>75</sup>, la qual cosa, a tutt'oggi, non ha permesso di adottare alcuna proposta legislativa in materia<sup>76</sup>.

In quarto e ultimo luogo, la comunicazione in esame pone la fiducia reciproca al centro del processo di rinnovamento del sistema di gestione dell'asilo nell'Unione. A tal fine, per un verso, si suggerisce di trarre utili indicazioni dall'esperienza maturata nel c.d. "caso greco", in cui l'Unione ha risposto al "fallimento" del sistema nazionale di asilo con misure chiaramente improntate alla solidarietà.

Si ricorda che, tra le conseguenze della tremenda crisi economica che ha investito il Paese ellenico, si è avuto il "crollo" del sistema nazionale di asilo, peraltro documentato già dal 2007 in raccomandazioni e rapporti dell'UNHCR e di ONG anche internazionali<sup>77</sup>, oltre che in procedimenti di infrazione *ex* attuale art.

<sup>75</sup> Secondo la comunicazione sulla solidarietà rafforzata COM(2011)835 def., cit., p. 9, fra i nodi da sciogliere si annoverano la valutazione del tipo di situazioni da sottoporre al trattamento congiunto; la compatibilità con il diritto dell'Unione; l'individuazione di una base giuridica nei trattati; i mezzi di ricorso effettivo; lo *status* delle persone sottoposte a quel trattamento; l'attribuzione della competenza a prendere le decisioni; il legame con altre questioni (quali il trasferimento della protezione o il reciproco riconoscimento delle decisioni d'asilo); la compatibilità col sistema di Dublino; il confronto dei costi con quelli di una procedura totalmente nazionale; i meccanismi di finanziamento; il luogo in cui verrebbe svolto il trattamento congiunto; e infine la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti. V. anche i rilievi di D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 117.

<sup>76</sup> Il documento di lavoro della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, del 13 maggio 2013, doc. DT\935978IT, reperibile *online*, afferma che la questione è attualmente in sospenso. Secondo la risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 settembre 2012, sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, P7\_TA(2012)0310, reperibile *online*, ai fini del trattamento congiunto le responsabilità devono essere ripartite in modo chiaro tra gli Stati membri coinvolti, onde evitare uno slittamento delle stesse, mentre il processo decisionale deve rimanere di competenza dei singoli Stati membri. Si ricorda, peraltro, che questo trattamento non implica per forza una decisione comune ma può riguardare il sostegno e il trattamento comune relativamente ad altri aspetti della procedura di asilo.

<sup>77</sup> Essenzialmente quanto al funzionamento della procedura aeroportuale, alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e all'accesso alla procedura di attribuzione della protezione internazionale. V. UNHCR, *The Return to Greece of Asylum-Seekers with "Interrupted" Claims*, 2007; ID., *Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the "Dublin Regulation"*, 2008; ID., *Unaccompanied Minors Seeking Asylum in Greece*, 2008; ID., *Observations on Greece as a Country of Asylum*, 2009; HUMAN RIGHTS WATCH, *Stuck in a Revolving Door: Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*, 2008; ID., *No Refugee: Migrants in Greece*, 2009; AMNESTY INTERNATIONAL, *The Dublin II Trap. Transfers of Asylum-Seekers to Greece*, 2010; COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Third Party Intervention, Case of Ahmed Ali v. the Netherlands and Greece*, 2010. Tutti questi documenti sono reperibili *online*. In dottrina A. SKORDAS, N. SITAROPOULOS, *Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees*, in *International Journal of Refugee Law*, 2004, p. 25 ss.; P. N. PAPADIMITRIOU, I. F. PAPAGEORGIOU, *The New 'Dubliners': Implementation of European Council Regulation*

258 TFUE<sup>78</sup> nonché, più di recente, dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *M.S.S.* e della Corte di giustizia nella vicenda *N.S.*<sup>79</sup>. Vero è che il “fallimento” non è attribuibile solo al funzionamento del sistema Dublino, dovendo essere inquadrato nella complessiva situazione economica del Paese. Tuttavia, è altrettanto vero che la “regola dello Stato del primo ingresso”, cardine del sistema Dublino, ha posto in capo alla Grecia oneri economici e amministrativi sproporzionati in termini di accoglienza e di esame delle domande<sup>80</sup>. Ciò ha causato il progressivo venir meno del Paese ellenico ai propri obblighi di protezione derivanti dalla partecipazione al SECA al punto che, a sèguito delle ricordate sentenze *M.S.S.* e soprattutto *N.S.*, il sistema Dublino ha di fatto cessato di operare nei suoi confronti<sup>81</sup>.

L'Unione europea, come peraltro evidenziato sia nella comunicazione in esame sia in comunicazioni successive<sup>82</sup>, ha risposto alla crisi del sistema nazionale greco di asilo con un approccio multilivello. Parallelamente a una nuova procedura d'infrazione, infatti, la Commissione ha avviato un dialogo con le autorità greche, ha aiutato la Grecia a sviluppare un piano d'azione nazionale per la gestione della migrazione e dell'asilo, ha coordinato l'assistenza di esperti di altri Stati membri, ha sbloccato un finanziamento d'emergenza del FER, integrato da altre fonti di sostegno finanziario europeo<sup>83</sup>, e, insieme all'UESA, ha predisposto l'invio di squadre di sostegno per l'asilo<sup>84</sup>. Ciò ha avuto l'effetto benefico di aumentare il tasso di ri-

---

343/2003 (*Dublin-II*) by the Greek Authorities, in *Journal of Refugee Studies*, 2005, p. 299 ss.; M. MARCHEGIANI, *Regolamento Dublino II e clausola di sovranità: il caso greco dinanzi all'Alto commissariato per i rifugiati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 452 ss.

<sup>78</sup> Sentenza del 19 aprile 2007, causa C-72/06, *Commissione c. Grecia*, *Raccolta*, p. I-57; ordinanze del 22 ottobre 2008, causa C-130/08, *Commissione c. Grecia*; e del 26 novembre 2008, causa C-220/08, *Commissione c. Grecia*.

<sup>79</sup> V. *supra* in nota 18.

<sup>80</sup> Ricordano P. McDONOUGH, E. L. TSOURDI, *The “Other” Greek Crisis: Asylum and EU Solidarity*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2012, n. 4, p. 67 ss., p. 70, che solo nel 2010 la Grecia ha ricevuto oltre 10.000 domande di asilo in quanto “Paese di primo ingresso” ai sensi del sistema Dublino, a fronte di una capacità di accoglienza di meno di 1.000 unità. Alla fine del 2010, i ritardi accumulatisi vedevano la pendenza di circa 47.000 domande in attesa di esame.

<sup>81</sup> *Ivi*, p. 68.

<sup>82</sup> Da ultimo v. COM(2013)422 def., cit., p. 13.

<sup>83</sup> Attraverso il FER sono stati stanziati 19,95 milioni di euro per il periodo 2011-2013 (con una dotazione di circa 3,2 milioni per il solo 2013). Nello stesso arco temporale la Grecia ha ricevuto anche 97,9 milioni di euro dal Fondo per i rimpatri e 129,7 milioni di euro dal Fondo per le frontiere esterne (nel 2013 gli importi ammontano rispettivamente a 35,3 e 44 milioni di euro).

<sup>84</sup> In argomento v. *amplius* P. McDONOUGH, E. (L.) TSOURDI, *Putting Solidarity*, cit., p. 11 ss., e ID., *The “Other” Greek Crisis*, cit., p. 76 ss.

conoscimento delle domande di asilo e di migliorare la qualità del processo decisionale. Si noti, comunque, che alcune criticità sembrano perdurare anche dopo l'adozione, nel gennaio 2011, di una nuova legge in materia di asilo<sup>85</sup>.

Per altro verso, anche alla luce del descritto caso greco, la comunicazione sulla solidarietà rafforzata si proponeva di introdurre un sistema che consentisse di affrontare *ex ante* eventuali problemi dei sistemi nazionali di asilo. Esso è stato poi introdotto dall'art. 33 del regolamento Dublino III, che reca un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi. Questo si articola in una fase "preventiva" e in una "di azione". In base alla prima, qualora si riscontrino l'esistenza di un rischio di speciale pressione su, oppure problemi nel funzionamento di, un sistema di asilo di uno Stato, tali da ostacolare il sistema Dublino, la Commissione (in cooperazione con l'UESA) con una raccomandazione invita quello Stato a redigere un "piano d'azione preventivo"<sup>86</sup>. In base a quest'ultimo, lo Stato interessato adotta tutte le misure appropriate per affrontare la speciale pressione, oppure per risolvere i problemi di funzionamento riscontrati, prima che la situazione si deteriori.

La fase "di azione" si apre qualora la Commissione ritenga che il piano preventivo sia inefficace o che la situazione possa diventare critica. In tal caso, si può chiedere allo Stato di preparare un diverso "piano d'azione per la gestione della crisi"<sup>87</sup>, che questi è tenuto a sottoporre alla Commissione e ad altri soggetti (quali, se del caso, l'UESA) non oltre tre mesi dalla richiesta. Successivamente, lo Stato in questione deve anche sottoporre relazioni trimestrali sull'attuazione

---

<sup>85</sup> Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, *Greece: Briefing on the Draft Law on Asylum, Migration-Related Detention and Returns of Third Country Nationals*, 2011; UNHCR, *Asylum Situation in Greece Including for Dublin II Transferees*, 2011; Id., *Oral Submissions in Joined Cases of NS (C-411/10) and ME and Others (C-493/10)*, 2011; tutti reperibili *online*. Di recente v. la Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012), COM(2013)422 def., cit., p. 13.

<sup>86</sup> Lo Stato informa il Consiglio e la Commissione della sua intenzione di redigere detto piano, che deve comunque salvaguardare i diritti fondamentali dei richiedenti. Si noti che l'art. 33 non indica un termine per ottemperare: presumibilmente, tale indicazione sarà contenuta nella raccomandazione della Commissione. Simile piano può essere redatto anche su iniziativa dello Stato, senza sollecitazione esterna e, nella sua elaborazione, si può chiedere l'assistenza della Commissione, di altri Stati membri, dell'UESA e di altre agenzie dell'Unione. Una volta redatto, il piano d'azione preventivo (unitamente alle relazioni periodiche sull'attuazione) viene sottoposto al Consiglio e alla Commissione. Quest'ultima informa il Parlamento europeo sugli elementi principali del piano. La Commissione presenta le relazioni sull'attuazione del piano al Consiglio e le trasmette al Parlamento.

<sup>87</sup> In caso di necessità, lo Stato deve anche provvedere alle revisioni del piano. Anche quest'ultimo piano deve rispettare in specie i diritti fondamentali dei richiedenti.

del piano d'azione<sup>88</sup>. Per tutta la durata del procedimento descritto, il Consiglio segue da vicino la situazione, può chiedere maggiori informazioni e fornire orientamenti politici; inoltre, Parlamento e Consiglio possono esaminare e suggerire eventuali misure di solidarietà che ritengano opportune.

È lecito dubitare dell'effettiva utilità del meccanismo descritto, nella misura in cui nulla dispone in merito a un eventuale peggioramento della situazione di crisi e alla conseguente impossibilità del sistema nazionale di asilo di assicurare il buon funzionamento del meccanismo Dublino<sup>89</sup>. Ferma restando la previsione dell'art. 3, par. 2, del regolamento 604/2013<sup>90</sup>, ci sembra che l'esperienza greca avrebbe dovuto suggerire al legislatore dell'Unione di istituire un più efficace procedimento di sospensione temporanea del sistema Dublino, come quello ipotizzato dalla Commissione nella proposta del 2008<sup>91</sup> e al quale è stato poi preferito il meccanismo di cui si tratta<sup>92</sup>.

In ordine alla comunicazione della Commissione sulla solidarietà rafforzata si sono espressi il Comitato economico e sociale europeo (CESE)<sup>93</sup>, il Comitato delle regioni (CDR)<sup>94</sup> e il Parlamento europeo. La risoluzione non legislativa di

---

<sup>88</sup> Del piano d'azione (e delle relazioni sulla sua attuazione) sono informati il Parlamento e il Consiglio. Nelle relazioni trimestrali lo Stato riporta i dati utili a verificare il rispetto del piano, quali ad esempio la durata della procedura, le condizioni di trattenimento e la capacità di accoglienza in relazione all'afflusso di richiedenti.

<sup>89</sup> Secondo la Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012), COM(2013)422 def., cit., p. 12, la riunione degli esperti sulla solidarietà, svoltasi agli inizi del 2013, ha sollevato problemi fondamentali quali le funzioni di coordinamento delle azioni di solidarietà a livello dell'Unione e la pianificazione di contingenza in situazioni di crisi.

<sup>90</sup> V. *supra* in nota 17.

<sup>91</sup> Proposta del 3 dicembre 2008, COM(2008)820 def., p. 9, sulla quale v. F. ZORZI GIUSTINIANI, *Verso una politica comune europea di asilo. Il processo di revisione normativa*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 167 ss.

<sup>92</sup> Nello stesso senso N. BA I, *op. cit.*, p. 70.

<sup>93</sup> Parere dell'11 luglio 2012, *GUUE C 299*, 4 ottobre 2012, p. 92 ss. Vi si sottolinea il fatto che la solidarietà debba rappresentare la pietra angolare del SECA, che si compiano sforzi significativi per sensibilizzare l'opinione pubblica, le amministrazioni nazionali, regionali e locali e i decisori politici nonché, soprattutto, che si ponga attenzione alla "dimensione verticale" della solidarietà quale principio "applicabile all'insieme delle relazioni umane, sia tra individui sia tra gruppi": si ricorda, infatti, che "[a]l di là delle motivazioni e delle pressioni esercitate dalla politica in materia di migrazione e asilo, lo spirito di umana solidarietà va coltivato e incoraggiato in quanto parte integrante del nucleo di valori costitutivi dell'Unione europea" (par. 1.8).

<sup>94</sup> Parere del 18 luglio 2012, *GUUE C 277*, 13 settembre 2012, p. 12 ss. Si insiste sulla circostanza per cui non si può giungere a un livello elevato di protezione dei beneficiari senza tener conto delle notevoli discrepanze in termini di ricezione esistenti tra gli Stati dell'Unione, ribadendo al contempo l'importanza del ruolo degli enti regionali e locali nelle attività di informazione e sensibilizzazione delle comunità locali sulle problematiche connesse all'accoglienza e all'integrazione.

quest'ultima istituzione<sup>95</sup>, per un verso, sottolinea che una solidarietà efficace debba comprendere, almeno, il dovere da parte delle istituzioni e delle agenzie dell'Unione e degli Stati membri di cooperare al fine di individuare le modalità per dare attuazione al principio dell'art. 80 TFUE; per altro verso, essa riconosce il carattere iniquo della distribuzione delle domande di asilo tra gli Stati e, di conseguenza, la necessità che si ponga rimedio alle discrepanze tra la percentuale di richieste di asilo e le capacità di assorbimento nazionali; per altro verso ancora, chiede che i Paesi in prossimità delle frontiere esterne dell'Unione possano usufruire di assistenza più significativa.

Negativo è il giudizio espresso dalla risoluzione in esame con riferimento al sistema Dublino: si afferma che esso impone oneri sproporzionati ad alcuni Stati, non consente un'equa ripartizione delle responsabilità, porta al trattamento iniquo dei richiedenti asilo, ha ripercussioni negative sul ricongiungimento familiare e sull'integrazione, ed è carente in termini di efficienza ed economicità<sup>96</sup>.

A fronte di ciò, si rileva la perdurante assenza di volontà degli Stati membri di apportare modifiche a quel sistema al fine di introdurre strumenti realmente efficaci di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri in materia di asilo. Nelle conclusioni del Consiglio "Giustizia e affari interni" (GAI) del marzo 2012 è stato approvato un "quadro comune" per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni, anche a causa di flussi migratori misti<sup>97</sup>. Il Consiglio ricorda che il quadro comune è uno "strumentario" flessibile e aperto, composto di misure sia esistenti sia da prevedere, che non intaccano (e anzi presuppongono) l'operare del sistema Dublino<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Risoluzione dell'11 settembre 2012, P7\_TA(2012)0310.

<sup>96</sup> *Ivi*, par. 33.

<sup>97</sup> Doc. 7485/12 dell'8 marzo 2012.

<sup>98</sup> In specie, il quadro comune sulla solidarietà è articolato sulla responsabilità e fiducia reciproca (rispetto degli obblighi internazionali e dell'Unione in materia di asilo e migrazione; istituzione di sistemi di asilo equi ed efficaci), sul "meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi" (poi incorporato nell'art. 33 regolamento 604/2013), sulla cooperazione preventiva (rafforzamento della collaborazione e della cooperazione pratica tra le autorità degli Stati membri competenti in materia di asilo, sotto il coordinamento dell'UESA), sulla gestione delle situazioni di emergenza (attraverso l'assistenza di UESA e Frontex agli Stati membri che subiscono particolari pressioni), sulla cooperazione rafforzata tra l'UESA e Frontex (al fine di fornire assistenza rapida a uno Stato oggetto di massicci flussi migratori misti per determinare le persone che necessitano di protezione internazionale), sull'assistenza finanziaria (con possibilità di mobilitare rapidamente finanziamenti per rispondere a pressioni inattese e a crisi nel settore dell'asilo), sulle procedure di ricollocazione, sull'utilizzazione delle procedure della direttiva "protezione temporanea", sul trattamento comune (*rectius*, congiunto) delle domande di asilo (con invito alla Com-



e la cui attuazione procede a rilento<sup>99</sup>.

Né pare che l'impatto mediatico della tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013 abbia modificato la situazione preesistente. A fronte della risoluzione del Parlamento europeo del successivo 23 ottobre – in cui si riconosce come “gli eventi di Lampedusa debbano rappresentare un punto di svolta per l'Europa e che l'unico modo per evitare un'altra tragedia consista nell'adottare un approccio coordinato basato sulla solidarietà e sulla responsabilità e sostenuto da strumenti comuni”<sup>100</sup> – il Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013 si è ispirato al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità per evidenziare la necessità di intraprendere un'azione decisa per evitare che tali tragedie si verifichino nuovamente<sup>101</sup>. Tuttavia, se è vero che si sollecitano nuove azioni nel settore della cooperazione con i Paesi di origine dei flussi migratori, della lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani nonché della gestione delle frontiere esterne, è altrettanto vero che le questioni dell'asilo e della migrazione in una prospettiva più a lungo termine vengono spostate al giugno del 2014, all'esito della definizione degli orientamenti strategici per l'ulteriore programmazione legislativa ed operativa nello SLSG<sup>102</sup>.

**4.** La tragedia di Lampedusa dell'ottobre 2013 ha messo in luce la necessità di dare un seguito concreto alle parole di solidarietà, che pure si sono registrate da parte delle istituzioni europee e di tutti gli Stati membri, in specie attraverso un incremento della ricollocazione dei beneficiari della protezione internazionale nell'Unione europea<sup>103</sup> che, allo stato, risulta ampiamente insufficiente.

---

missione a proseguire l'analisi delle pertinenti modalità), sulla cooperazione in tema di rimpatrio nel Paese di origine dei soggiornanti in maniera illegale e sul rafforzamento della cooperazione con i principali Paesi di transito, di origine e di primo asilo.

<sup>99</sup> La nota di aggiornamento del Segretario generale del Consiglio al COREPER del 21 novembre 2012, doc. 16467/12, reperibile *online*, registra uno stato abbastanza modesto di avanzamento dei lavori.

<sup>100</sup> V. la risoluzione del Parlamento europeo, del 23 ottobre 2013, sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa, P7\_TA (2013)0448, in cui vengono elencati tali strumenti.

<sup>101</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013, reperibili *online*, par. 46.

<sup>102</sup> *Ivi*, paragrafi 47-49.

<sup>103</sup> Si veda, in proposito, il comunicato stampa del Commissario europeo per gli affari interni dell'11 ottobre 2013, MEMO/13/883, reperibile *online*, e la ricordata risoluzione del Parlamento del 23 ottobre 2013, P7\_TA (2013)0448, secondo cui “la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo è una delle forme più concrete di solidarietà e di condivisione delle responsabilità”, ragion per cui si “raccomanda lo sviluppo di ulteriori iniziative di questo tipo” (par. 8).

Con il termine ricollocazione (e le analoghe espressioni reinserimento interno, riallocazione e rilocalizzazione) ci si riferisce a quegli strumenti volontari e *ad hoc* con i quali alcuni Stati membri concordano tra di loro il trasferimento dei richiedenti o dei beneficiari della protezione internazionale, con il loro consenso, nell'intesa che lo Stato di accoglienza si assume l'onere dell'esame della domanda di protezione o dell'accoglienza dei beneficiari<sup>104</sup>.

In presenza del sistema Dublino, che impedisce una ripartizione "naturale" tra Stati per mezzo della presentazione delle domande di protezione nello Stato prescelto dai richiedenti, infatti, la ricollocazione si configura come una efficace misura di redistribuzione degli oneri in un momento successivo alla presentazione di tali domande. Ciò posto, diverse sono le opzioni per la sua attuazione pratica. Si può scegliere tra un meccanismo volontario (in cui gli Stati decidono la quota di individui da ricollocare sul proprio territorio) oppure obbligatorio (basato su alcuni dati quantitativi, come ad es. il PIL o l'estensione geografica degli Stati). Inoltre, è possibile limitare l'operatività del meccanismo solo ai beneficiari di protezione internazionale oppure ricomprendere nel suo ambito anche i richiedenti<sup>105</sup>. Un ruolo importante viene svolto dall'UESA, in virtù del suo ruolo statutario di sostegno alle attività connesse alla ricollocazione<sup>106</sup>.

Nel Piano strategico sull'asilo del 2008, la Commissione suggeriva di "agevolare il reinserimento interno su base volontaria dei beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro all'altro in caso di particolare sollecitazione

---

<sup>104</sup> Conforme la proposta di regolamento sul Fondo asilo e migrazione, COM(2011)751 def., cit., che nell'art. 2, lett. b), definisce ricollocazione "il processo mediante il quale le persone [beneficiarie di protezione internazionale] sono trasferite dallo Stato membro che ha concesso loro la protezione internazionale a un altro Stato membro in cui godranno di protezione equivalente, oppure [i richiedenti protezione internazionale] sono trasferit[i] dallo Stato membro competente per l'esame della loro domanda a un altro Stato membro in cui sarà esaminata la loro domanda di protezione internazionale".

<sup>105</sup> In proposito, si veda l'ampio rapporto richiesto dalla DG Affari interni della Commissione, dal titolo *Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection*, J LX/2009/ERFX/PR/1005, luglio 2010, reperibile *online*, ove vengono individuate le problematiche e le loro possibili soluzioni, nonché le implicazioni dal punto di vista politico, giuridico e finanziario.

<sup>106</sup> Secondo l'art. 5 del regolamento 439/2010, infatti, "[p]er gli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza siano sottoposti a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute specialmente alla loro situazione geografica o demografica, l'[UESA] promuove, agevola e coordina gli scambi di informazioni e altre attività connesse alla ricollocazione all'interno dell'Unione. La 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".

del sistema di asilo”, anche mediante sostegno finanziario<sup>107</sup>. Il Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo, anch’esso del 2008, confermava l’opportunità di agire in tal senso a favore degli Stati soggetti a pressioni specifiche e sproporzionate dovute alla loro situazione geografica o demografica. L’indicazione in tal senso del Programma di Stoccolma del 2009<sup>108</sup> veniva ripresa dalla Commissione (nonostante lo scetticismo espresso nella Prima relazione annuale sull’immigrazione e l’asilo)<sup>109</sup> nella comunicazione sulla solidarietà rafforzata del 2011.

In quest’ultimo documento la Commissione afferma che, allo stato attuale di sviluppo del SECA, l’idea di procedere alla ricollocazione dei richiedenti asilo entrerebbe in diretto conflitto con il sistema Dublino, perché sottrarrebbe quei richiedenti alla regola dell’esame da parte dello Stato di primo ingresso (o alle altre ipotesi di attribuzione della competenza di cui al regolamento Dublino III). Tuttavia, questo tipo di ricollocazione non viene escluso *a priori*, essendo contemplata nel FAM<sup>110</sup> la possibilità di fornire incentivi finanziari agli Stati che vogliono proseguire su questa strada<sup>111</sup>.

Al contrario, l’idea della ricollocazione dei beneficiari della protezione internazionale già concessa viene ritenuta utile e opportuna. Essa è stata già esplorata con l’*EU Relocation Malta Project* (EUREMA), progetto pilota del 2009 cofinanziato dal FER e terminato nell’estate del 2011, nel cui ambito sono stati trasferiti 227 beneficiari di protezione internazionale da Malta in altri sei Stati membri. Nel 2012 è partito il progetto EUREMA II, prorogato fino alla fine del 2013, in base al quale sono stati promessi inizialmente 97 posti cui se ne sono aggiunti altri 265 in base a impegni bilaterali. In tutto il 2012 sono state ricollocate tramite EUREMA II o accordi bilaterali 105 persone<sup>112</sup>. Si segnalano, tuttavia, difficoltà rispetto ad alcuni Stati, che utilizzano criteri restrittivi nel selezionare i beneficiari da ricollocare oppure in cui questi ultimi ritengono che, dopo la ricol-

<sup>107</sup> COM(2008)360 def., cit., p. 9.

<sup>108</sup> Per il quale “[s]i dovrebbero (...) analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri”.

<sup>109</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 6 maggio 2010, Prima relazione annuale sull’immigrazione e l’asilo (2009), COM(2010)214 def., p. 8, in cui si fa presente che la maggior parte degli Stati membri preferisce agire su base bilaterale e non dimostra molto interesse per le misure di ricollocazione, nonostante il sostegno finanziario del FER.

<sup>110</sup> Il quale, come detto *supra* in nota 70, non è stato ancora approvato.

<sup>111</sup> V. l’art. 7 della proposta COM(2011)751 def., cit.

<sup>112</sup> Cfr. COM(2013)422 def., cit., p. 14. Sui due programmi v. l’*EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, luglio 2012, reperibile online.

locazione, il ricongiungimento familiare e le prospettive di integrazione potrebbero risultare difficili<sup>113</sup>.

Sulla scorta del progetto EUREMA (I e II), la Commissione intende proporre un meccanismo di ricollocazione volontario ma permanente, che permetta agli Stati membri in difficoltà di chiedere questa specifica forma di assistenza, anche in casi di emergenza, senza dover procedere alla predisposizione di programmi *ad hoc*. Tale meccanismo dovrebbe usufruire del coordinamento operativo dell'UESA.

In questa direzione si è mosso anche il Parlamento europeo che, ritenendo la ricollocazione una delle forme più concrete di solidarietà, ha censurato lo scarso impegno degli Stati membri in tal senso<sup>114</sup> e ha invitato la Commissione non solo a valutare l'introduzione di criteri oggettivi per la ricollocazione nell'ambito del prefigurato sistema permanente, ma anche a risolverne alcuni profili problematici<sup>115</sup>. Il CDR ha, invece, suggerito di rendere la ricollocazione obbligatoria in alcune circostanze<sup>116</sup>. Più sfumata la posizione del Consiglio, che nel marzo 2012 si è limitato a richiedere che le ulteriori misure di ricollocazione vengano esaminate e adottate sulla base dell'esperienza acquisita<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Cfr. COM(2013)422 def., cit., p. 14. V. anche *EASO Newsletter - September 2012*, p. 2.

<sup>114</sup> Ciò è stato rilevato anche dal parere del CESE dell'11 luglio 2012, par. 4.3.1.

<sup>115</sup> Nella risoluzione dell'11 settembre 2012, P7\_TA(2012)0310, il Parlamento suggerisce la previsione di "opportuni indicatori concernenti le capacità di accoglienza e integrazione degli Stati membri, tra cui il PIL, la popolazione e la superficie, nonché i migliori interessi dei beneficiari e le loro prospettive di integrazione", osservando che "si potrebbe tenere conto di tale criterio di ripartizione in relazione agli Stati membri che devono far fronte a pressioni specifiche e sproporzionate sui rispettivi sistemi di asilo, oppure nelle situazioni di emergenza". Inoltre, il Parlamento sottolinea la necessità che la ricollocazione sia sempre attuata con il consenso dei soggetti interessati; che un tale sistema non faccia venir meno gli obblighi di ogni Stato membro in base al SECA; che siano contemplate garanzie procedurali e criteri chiari in vista della migliore tutela dei beneficiari; che siano coinvolte sin dall'inizio la comunità ospitante, la società civile e le autorità locali nelle iniziative di ricollocazione; che l'attuazione della ricollocazione non fornisca alibi agli Stati per non colmare le lacune dei loro sistemi di asilo; e che l'UESA rafforzi le proprie capacità per sostenere attivamente i programmi e le attività di ricollocazione in stretta cooperazione con l'UNHCR, mediante lo scambio di informazioni e di migliori pratiche e le attività di coordinamento e cooperazione.

<sup>116</sup> Parere del 18 luglio 2012, par. 27.

<sup>117</sup> Cfr. il Quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri, doc. 7485/12, con cui il Consiglio GAI ha invitato, per un verso, la Commissione, con il sostegno di Malta, di altri Stati membri interessati e dell'UESA, a effettuare una valutazione completa del progetto EUREMA, evidenziandone punti di forza e di debolezza; e, per altro verso, l'UESA a promuovere, facilitare e coordinare gli scambi di informazioni ed altre attività riguardanti la ricollocazione all'interno dell'Unione.

Ad oggi, tuttavia, non si registrano passi in avanti quanto a una formale proposta per l'istituzione di un sistema di ricollocazione permanente nell'Unione<sup>118</sup>. Nonostante il richiamo da parte del Parlamento in seguito ai fatti di Lampedusa<sup>119</sup>, infatti, non solo rimangono ancora da sciogliere i principali nodi<sup>120</sup>, ma si registra anche l'opposizione degli Stati membri dell'Europa settentrionale<sup>121</sup>.

**5.** A differenza delle iniziative appena esaminate, aventi a oggetto la solidarietà "interna", quelle adottate e da adottare con riguardo alla solidarietà "esterna" sono più ampie e meglio strutturate.

In termini generali, le misure di cui si tratta proiettano la solidarietà verso l'esterno da un duplice punto di vista. In via immediata, infatti, esse sono dirette ad alleviare gli oneri sia dei Paesi limitrofi a quelli di origine dei richiedenti protezione internazionale sia dei Paesi di transito. È, peraltro, un dato di fatto che questi Stati accolgono un numero di richiedenti ben superiore a quello dei Paesi

---

<sup>118</sup> Nel documento di lavoro sulla revisione intermedia del programma di Stoccolma, del 13 maggio 2013, doc. DT935978IT, la Commissione parlamentare per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni si è rammaricata del fatto che la questione sia attualmente sospesa. Tuttavia, nella successiva risoluzione del Parlamento europeo, del 4 luglio 2013, sulle priorità del Parlamento per il programma di lavoro della Commissione per il 2014, P7\_TA(2013)0332, si fa un generico richiamo all'esigenza che la Commissione garantisca "che il sistema europeo comune di asilo sia attuato correttamente in tutta l'UE, nel rispetto dell'impegno di cui al trattato". Da questo punto di vista, non è stata accolta la proposta del gruppo parlamentare GUE/NGL, doc. B7-0328/2013, che esortava "la Commissione a tenere fede al proprio impegno iniziale di presentare una proposta legislativa volta a istituire un programma permanente di ricollocazione". Nel suo "Work Programme 2014", reperibile *online*, l'UESA si è impegnata a "[d]evelop special methodologies and tools for the implementation of intra-EU relocation" conformemente a quanto richiesto dal Quadro comune del Consiglio GAI e dalla comunicazione della Commissione sulla solidarietà rafforzata.

<sup>119</sup> V. la risoluzione del 23 ottobre 2013, P7\_TA (2013)0448, par. 8.

<sup>120</sup> Secondo D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 117, le preoccupazioni degli Stati "derivano in parte dalla confusione su chi dovrebbe essere rilocalizzato o meno (rifugiati e/o richiedenti asilo) e possono essere sintetizzate come il risultato di due questioni: 1) l'idea di 'ri-compensare' uno Stato membro che si trova in difficoltà nel trattare i richiedenti asilo nonostante non abbia attuato la serie di direttive concordate, oppure uno Stato membro che non lavora sull'integrazione in modo efficace portando via i rifugiati; e 2) l'idea secondo cui gli Stati membri, i singoli rifugiati o i richiedenti asilo sono 'obbligati' ad accettarsi l'un l'altro". Il 5 e 6 giugno 2013, l'UESA ha organizzato un *meeting* di esperti in materia, in cui sono state affrontate alcune delle problematiche prima ricordate (cfr. *EASO Newsletter - June 2013*, p. 5) ed è stato posto in luce lo stretto legame esistente tra la tematica della ricollocazione (interna) e quella del reinsediamento dall'esterno (vedi *infra* al par. 5). Il 25 settembre 2013, invece, la Commissione europea ha organizzato a Bruxelles il primo "Annual Relocation Forum", concepito quale supporto agli Stati nella loro comprensione delle necessità connesse alla ricollocazione e nei futuri passi da compiere.

<sup>121</sup> Così L. M. LANGFORD, *op. cit.*, p. 239.

dell'Unione<sup>122</sup>. In secondo luogo, essendo in buona parte idonee a garantire un ingresso ordinato di richiedenti e beneficiari della protezione internazionale nell'intera Unione, tali misure hanno un effetto mediato di ripartizione degli oneri a favore degli Stati membri maggiormente esposti ai flussi misti.

Il Trattato di Lisbona ha fornito un'espressa base giuridica in materia<sup>123</sup>. Secondo l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, infatti, le misure adottate dal Parlamento e dal Consiglio con la procedura legislativa ordinaria, relative alla realizzazione del SECA, possono includere "il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea". Alla luce dell'art. 3, par. 2, TFUE<sup>124</sup>, ciò significa che, nel caso in cui atti legislativi adottati in base all'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE contemplino la competenza dell'Unione a stipulare accordi di partenariato o di cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti protezione internazionale, tale competenza ha carattere esclusivo<sup>125</sup>.

Ciò detto, nel Programma dell'Aja del 2004 si riconosceva per la prima volta l'importanza del contributo dell'Unione, in uno spirito di responsabilità condivisa, alla creazione di un sistema di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace nell'ambito di un partenariato con i Paesi terzi; l'obiettivo consisteva nel garantire la protezione internazionale già nelle regioni di origine e di transito dei richiedenti, in specie attraverso i programmi di protezione regionali (PPR) e lo sviluppo delle capacità nazionali di accoglienza<sup>126</sup>. Nel Piano strategico del giugno

<sup>122</sup> V., da ultimo, i dati riportati in UNHCR, *Asylum Trends 2012*, *passim*.

<sup>123</sup> Lamenta la precedente mancanza S. ALEGRE, D. BIGO, J. JEANDESBOZ, *La dimension externe de l'espace de liberté, sécurité et justice*, 2009, reperibile *online*, p. 11.

<sup>124</sup> Nella parte in cui afferma che "[l]'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione (...)".

<sup>125</sup> In questo senso G. DE BAERE, *The Framework of EU External Competences for Developing the External Dimensions of EU Asylum and Migration Policy*, Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 50, May 2010, reperibile *online*, p. 37. Questa conclusione non viene intaccata dalla Dichiarazione n. 36 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa di Lisbona del 2007, in base alla quale "gli Stati membri possono negoziare e concludere accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali nei settori contemplati dalla parte terza, titolo V, capi 3, 4 e 5, purché detti accordi siano conformi al diritto dell'Unione". Ciò in quanto le dichiarazioni non hanno lo stesso valore dei Trattati, dei Protocolli e degli Allegati, potendo, al più, rappresentare un valido ausilio interpretativo: in questo senso U. VILLANI, *op. cit.*, p. 23 (ove pure viene ricordato un caso di dichiarazione contenente una "decisione" giuridicamente vincolante).

<sup>126</sup> Programma dell'Aja, par. 1.6.1. Con particolare riferimento ai Paesi di origine, il Consiglio europeo invitava la Commissione a sviluppare PPR dell'Unione nel quadro di un partenariato con i Paesi interessati ed in stretta consultazione e cooperazione con l'UNHCR (par. 1.6.2). Per i Paesi di transito, invece, si suggeriva di prevedere un sostegno allo sviluppo di capacità in materia di regimi nazionali di asilo, controlli alle frontiere e cooperazione ampliata su questioni di migrazione per i Paesi che avrebbero mostrato un genuino impegno a ottemperare agli obblighi della conven-

2008 la Commissione rafforzava l'approccio multidimensionale<sup>127</sup>, in parte ribadito anche nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del successivo ottobre.

Quanto al Programma di Stoccolma del 2009, è prevista una specifica macro-area concernente la dimensione esterna dell'asilo, in cui si sottolinea l'insufficienza delle misure di solidarietà "interna" e la conseguente opportunità di perfezionare e ampliare gli strumenti esterni. Questi, in continuità con il passato, vengono individuati nello sviluppo delle capacità dei Paesi terzi, nell'ampliamento dei PPR, nel programma europeo di reinsediamento dall'esterno, nel rafforzamento del sostegno all'UNHCR e, infine, nello studio di nuovi approcci per l'accesso alle procedure di asilo già nei Paesi di transito dei richiedenti.

Le misure elencate nel suddetto Programma risultano, peraltro, coerenti con l'"Approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (GAMM) approvato dal Consiglio nel maggio 2012<sup>128</sup>, in base al quale l'azione esterna dell'Unione viene indirizzata secondo specifiche priorità tematiche<sup>129</sup> e geografiche<sup>130</sup> anche per quanto riguarda l'asilo<sup>131</sup>.

---

zione di Ginevra sui rifugiati. In generale sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia v. S. ALEGRE, D. BIGO, J. JEANDESBOZ, *op. cit.*, *passim*.

<sup>127</sup> Vi si ricorda che la dimensione esterna dell'asilo sarebbe stata sostenuta anzitutto mediante la predisposizione di risorse finanziarie nel quadro del regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, *GUUE* L 378, 27 dicembre 2006, p. 41 ss., e, in specie, del suo "Programma tematico di cooperazione con i Paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo" (già prefigurato nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 25 gennaio 2006, COM(2006)26 def.). Inoltre, nelle intenzioni della Commissione ci si sarebbe orientati verso il potenziamento delle capacità nazionali dei Paesi terzi, i PPR, un programma europeo di reinsediamento, eventuali procedure di ingresso protetto, un'applicazione più flessibile del regime dei visti e, infine, lo studio di fattibilità del trattamento congiunto delle domande di asilo al di fuori del territorio dell'Unione (par. 5.2).

<sup>128</sup> Conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 3 maggio 2012, doc. 9417/12. Esse si basano sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011)743 def.

<sup>129</sup> Migrazione legale, migrazione irregolare, protezione internazionale e politica di asilo, migrazione e sviluppo.

<sup>130</sup> Benché l'approccio sia globale, l'Unione intende concentrarsi su dialoghi regionali nell'ambito della politica europea di vicinato, del partenariato africano e di quello con i Paesi dell'Est europeo. In proposito, si ricordano il dialogo con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico facenti parte della Convenzione di Cotonou del 2000 (dialogo UE-ACP), quello con i Paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale, e quello con alcuni Paesi dell'America latina e dei Caraibi (dialogo UE-LAC): cfr. il *Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper*, reperibile online, p. 5.

<sup>131</sup> Le priorità relative alla proiezione esterna dell'asilo comprendono il rafforzamento dei si-

Nel novero delle misure di solidarietà “esterna”, le attività di sviluppo delle capacità nazionali dei Paesi terzi possono essere viste come la linea di azione territorialmente più lontana dall’Unione, poiché intese a fornire effettiva protezione nel territorio dei Paesi vicini a quelli di origine dei richiedenti. Per il periodo 2007-2013 è stato stanziato un importo complessivo di 384 milioni di euro nel quadro del citato “Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell’asilo”<sup>132</sup>. Nel 2012, numerosi Stati membri risultavano impegnati a rafforzare le capacità dei sistemi di asilo di Paesi terzi, sia nell’ambito della politica europea di vicinato, sia in altre regioni del mondo<sup>133</sup>. Nel primo caso, le attività riguardano i Paesi interessati dal c.d. processo di Praga<sup>134</sup> oppure altri Paesi in base ad accordi bilaterali<sup>135</sup>. Nel secondo caso, invece, si ricordano i progetti avviati in Africa e in Asia minore<sup>136</sup>. Si noti che anche l’UESA è impegnata nelle attività di cui si tratta<sup>137</sup>.

Similmente, i programmi di protezione regionale si prefiggono lo scopo di creare soluzioni durature incrementando le capacità dei Paesi che si trovano nelle regioni di origine dei richiedenti o che rappresentano territori di transito verso l’Unione<sup>138</sup>. Tali programmi comprendono una varietà di azioni concrete in favore dei richiedenti protezione, dei Paesi di origine e di quelli di accoglienza<sup>139</sup>.

---

stemi di asilo dei Paesi terzi (anche con l’ausilio dell’UESA), l’aumento dei PPR e l’incremento del reinsediamento dall’esterno.

<sup>132</sup> Cfr. il Piano strategico sull’asilo del 2008, COM(2008)360 def., cit., p. 9.

<sup>133</sup> V. *EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012, 2013*, reperibile *online*, p. 63 ss.

<sup>134</sup> Ci si riferisce alla dichiarazione congiunta approvata dalla Conferenza ministeriale di Praga del 22 aprile 2009 dal titolo “Instaurare partenariati in materia di migrazione”, doc. 9283/98. Gli Stati membri che svolgono attività di rafforzamento dei sistemi di asilo dei Paesi terzi interessati sono la Repubblica ceca, la Polonia, il Regno Unito e la Svezia

<sup>135</sup> Che interessano l’Ungheria con la Serbia, la Polonia con l’Ucraina, il Regno Unito con la Turchia, nonché la Svezia (e la Polonia) con l’Armenia.

<sup>136</sup> Tali progetti vedono coinvolti il Belgio, la Danimarca e il Regno Unito.

<sup>137</sup> *EASO Annual Report*, cit., p. 64.

<sup>138</sup> In argomento v. C. RODIER, *Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies*, 2006, reperibile *online*, p. 15 ss; V. MORENO-LAX, *The External Dimension of the Common European Asylum Policy System After Stockholm. In Need of a Comprehensive Approach to Access International Protection in the EU*, in C. GORTÁZAR, M.-C. PARRA, B. SEGAERT, C. TIMMERMAN (eds.), *European Migration and Asylum Policies: Coherence od Contradiction?*, Bruxelles, 2012, p. 99 ss., p. 104 ss.; e E. GUILD, V. MORENO-LAX, *Current Challenges regarding the International Refugee Law, with focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR*, CESP Paper No. 59, 2013, reperibile *online*, p. 18 ss.

<sup>139</sup> Secondo la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 1°



Ciò nonostante, una valutazione esterna compiuta nel 2009 ha concluso che i PPR esercitano “un’incidenza limitata per insufficienza di flessibilità, finanziamenti, visibilità e coordinamento con altre politiche umanitarie e di sviluppo dell’UE, nonché per l’impegno inadeguato da parte dei Paesi terzi”<sup>140</sup>. Anche per queste ragioni, secondo il documento GAMM, i PPR dovrebbero essere potenziati allo scopo di aiutare i Paesi terzi a fornire sempre più efficace protezione in una fase iniziale della migrazione, in specie mediante strategie basate sull’autosufficienza e la riduzione della povertà<sup>141</sup>.

Ad oggi sono stati approvati PPR nella regione africana dei grandi laghi (soprattutto in Tanzania) dal 2007; in Europa orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina) dal 2009; nel Corno d’Africa (Kenya, Yemen e Gibuti) dal 2010; nonché, in sèguito agli eventi della “primavera araba”, nell’Africa nord-orientale (Egitto, Libia e Tunisia) dal 2011. Nel 2014 è previsto un programma di sviluppo e protezione regionale in Medio oriente per far fronte all’emergenza siriana<sup>142</sup>.

---

settembre 2005, relativa ai programmi di protezione regionali, COM(2005)388 def., p. 4, questi dovrebbero comprendere progetti finalizzati a migliorare la situazione generale sotto il profilo della protezione nel Paese ospitante; progetti finalizzati a istituire un’efficace procedura di determinazione dello *status* di rifugiato, che possano aiutare i Paesi ospitanti a gestire meglio le implicazioni della migrazione legate alle situazioni di rifugiato consentendo loro di concentrare più adeguatamente le risorse sulla popolazione di rifugiati principale; progetti che beneficino direttamente i rifugiati che vivono la situazione di rifugiato, migliorando le loro condizioni di accoglienza; progetti che beneficino la comunità locale che accoglie i rifugiati, ad esempio affrontando questioni più ampie di natura ambientale che incidono sia sui rifugiati che sulla comunità ospitante, e divulgando informazioni sull’impatto positivo dei rifugiati; progetti finalizzati a organizzare azioni di formazione sul tema della protezione destinate a coloro che si occupano dei rifugiati e dei migranti; una componente di registrazione basata sul progetto “*Profile*” dell’UNHCR per le persone sotto la sua protezione, che potrebbe essere utile per determinare l’impatto dei PPR; azioni di reinsediamento con le quali gli Stati membri si impegnano, su base volontaria, a offrire soluzioni durature per i rifugiati mettendo a disposizione posti di reinsediamento nei rispettivi Paesi.

<sup>140</sup> V. la Prima relazione sull’immigrazione e l’asilo, COM(2010)214 def., p. 7.

<sup>141</sup> Doc. 9417/12, paragrafi 29-30. Nella comunicazione COM(2011)743 def., cit., p. 19, la Commissione sostiene che “[i PPR], finora utilizzati in modo troppo limitato, dovrebbero essere potenziati in quanto strumenti cruciali di questo nuovo pilastro. Occorre rafforzare gli attuali programmi di protezione regionale e proporre altri, laddove opportuno, anche nell’ambito dei dialoghi sulla migrazione tra l’UE e le regioni e i Paesi interessati. [I PPR] dovrebbero continuare a concentrarsi sul rafforzamento delle capacità di protezione e dei sistemi di asilo di Paesi e regioni partner. È opportuno proseguire e, se necessario, rafforzare i programmi di sviluppo a favore dei rifugiati e degli sfollati interni e i programmi di riduzione del rischio di calamità in queste regioni, in modo coerente e complementare con [i PPR]. Ad ogni programma andrebbe aggiunta una componente rafforzata sul reinsediamento, come segno della solidarietà internazionale e strumento chiave per ottenere un accesso organizzato a soluzioni sostenibili nell’ambito dell’UE”.

<sup>142</sup> V. la richiesta in tal senso del Consiglio GAI del 25 e 26 ottobre 2012, doc. 15389/12. Cfr.

I PPR mostrano luci e ombre. Per un verso, non si può non riconoscere come essi, nell'ottica della solidarietà "esterna", offrano l'opportunità di aumentare le capacità recettive dei Paesi facenti parte di regioni di origine dei richiedenti protezione internazionale, con inevitabili riflessi positivi su questi ultimi. Per altro verso, tuttavia, quei programmi hanno l'obiettivo ultimo di diminuire i movimenti secondari verso l'Unione europea, la qual cosa potrebbe non solo risultare talvolta in contrasto con gli obiettivi umanitari del SECA<sup>143</sup>, ma anche portare a individuare i Paesi terzi destinatari dei PPR sulla base di mere ragioni logistiche<sup>144</sup>.

L'Unione europea sta puntando in misura sempre maggiore anche sul reinsediamento (dall'esterno), che rappresenta una delle tre soluzioni "durature" per i rifugiati assieme all'integrazione nelle società di accoglienza e al rimpatrio volontario. Si tratta di un meccanismo di carattere umanitario che comporta la selezione e il trasferimento, in collaborazione con l'UNHCR, di rifugiati dal Paese di prima accoglienza a un altro che accetta di reinsediarli sul proprio territorio<sup>145</sup>. Le ragioni della predisposizione di tale meccanismo risiedono, di regola, nella mancata o inadeguata protezione da parte del Paese di primo asilo<sup>146</sup>.

Il reinsediamento assolve diverse funzioni. Anzitutto, fornisce ai soggetti interessati, appunto, una protezione che spesso è più efficace di quella del Paese di prima accoglienza. In secondo luogo, è espressione della solidarietà interstatale nei confronti di quei Paesi, generalmente in via di sviluppo o meno avanzati, che accolgono in prima battuta la maggior parte dei rifugiati nel mondo. In terzo luogo, rappresenta una modalità di ingresso ordinato nel Paese di destinazione e, dunque,

---

P. FARGUES, C. FANDRICH, *The European Response to the Syrian Refugee Crisis – What Next?*, MPC Research Report 2012/14, reperibile *online*, p. 14 ss. Secondo la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 giugno 2013, Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana, JOIN(2013)22 def., p. 8, il PPR in questione dovrebbe avere una dotazione complessiva di oltre 13,2 milioni di euro (10 dal bilancio dell'Unione e i restanti 3,2 dagli Stati membri partecipanti) e prevedere una significativa componente di tutela (con misure di registrazione, sviluppo delle capacità amministrative e sensibilizzazione) e azioni a diretto vantaggio dei rifugiati (ad esempio per il miglioramento dell'accesso a diritti socioeconomici quali istruzione e cure mediche). Il preciso ambito di applicazione del PPR dipende dalla disponibilità dei Paesi ospitanti confinanti con la Siria a intraprendere determinate azioni.

<sup>143</sup> In questo senso anche V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 105.

<sup>144</sup> Così C. RODIER, *op. cit.*, p. 16.

<sup>145</sup> In generale v. l'*UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, reperibile *online*.

<sup>146</sup> Ad esempio perché lo Stato non ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951, oppure perché non può offrire una soluzione permanente per motivazioni di carattere finanziario e/o organizzativo, o ancora per ragioni di opportunità politica e diplomatica.

riduce i movimenti secondari a carattere irregolare. In quarto luogo, presenta una componente strategica quale strumento di politica estera idoneo ad aumentare la credibilità internazionale dello Stato che lo attua. I Paesi più attivi nelle attività di reinsediamento sono gli Stati Uniti<sup>147</sup>, il Canada<sup>148</sup> e l'Australia<sup>149</sup>, che insieme hanno accolto più del 90% del numero di rifugiati reinsediati al mondo nel 2012<sup>150</sup>.

Il meccanismo<sup>151</sup> prevede, anzitutto, l'individuazione dei beneficiari sulla base di prerequisiti soggettivi e oggettivi<sup>152</sup>. Successivamente, il Paese di reinsediamento opera una selezione mediante *dossier* predisposti dall'UNHCR e/o interviste condotte nel Paese di prima accoglienza. Una volta selezionato, viene organizzato il trasferimento del beneficiario a vantaggio del quale, prima del viaggio, vengono sovente organizzati corsi di orientamento culturale generale e di prima alfabetizzazione della lingua del Paese di destinazione<sup>153</sup>.

Nell'Unione europea, come si è detto, il reinsediamento si configura come misura di solidarietà "esterna" verso gli Stati non solo terzi ma anche membri<sup>154</sup>. Nel settembre 2009, la Commissione aveva proposto l'istituzione di un pro-

<sup>147</sup> Secondo l'*UNHCR Global Trends 2012, 2013*, reperibile *online*, p. 3, su 88.600 rifugiati reinsediati nel 2012 gli Stati Uniti ne hanno accolti ben 66.300.

<sup>148</sup> Cfr. M. CASASOLA, *Current Trends and New Challenges for Canada's Resettlement Program*, in *Refugee*, 2001, n. 4, p. 76 ss.

<sup>149</sup> V. F. FOZDAR, L. HARTLEY, *Refugee Resettlement in Australia: What We Know and Need to Know*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2013, n. 3, p. 23 ss.

<sup>150</sup> Cfr. *UNHCR Global Trends 2012*, p. 19.

<sup>151</sup> Sul quale v. *amplius* l'*UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, p. 299 ss.

<sup>152</sup> Tra i requisiti soggettivi, vi è quello di avere lo *status* di rifugiato convenzionale (e cioè, ai sensi dell'art. 1(A), n. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, essere tra coloro che "temendo a ragione di essere perseguitat[i] per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le [loro] opinioni politiche, si trova[no] fuori del Paese di cui [sono] cittadin[i] e non [possono] o non [vogliono], a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva[no] residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non [possono] o non [vogliono] tornarvi per il timore di cui sopra") e di appartenere a una determinata categoria "sensibile" (secondo l'*UNHCR Resettlement Handbook*, p. 37, sono ammissibili ad esempio i rifugiati che necessitano di protezione giuridica o fisica; che sono state vittime di tortura o violenza; che hanno bisogno di cure mediche; che sono donne, bambini o adolescenti a rischio; per i quali si pone il problema del ricongiungimento familiare: per approfondimenti v. *ivi*, p. 243 ss.). La condizione oggettiva, invece, è quella della mancanza di protezione adeguata e duratura nel Paese di prima accoglienza.

<sup>153</sup> Quanto ai controlli medici pre-partenza, v. C. E. BROLAN, *Joint EU Resettlement Programme: the health of refugee and humanitarian arrivals*, in *European Journal of Public Health*, 2010, p. 248 s.

<sup>154</sup> Fa notare C. RODIER, *op. cit.*, p. 16, che le attività degli Stati in materia di reinsediamento, sicuramente positive, non devono però diventare la giustificazione per restringere l'accoglienza dei richiedenti asilo che arrivano da soli.

gramma comune mediante una modifica della decisione istitutiva del FER<sup>155</sup>, che dal 2008 già finanziava gli sforzi nazionali di reinsediamento degli Stati membri. A fronte delle indicazioni contenute nel Programma di Stoccolma del dicembre 2009<sup>156</sup>, nel Piano d'azione del 2010 la Commissione, nonostante la mancata adozione fino a quel momento di un testo vincolante, già si impegnavano a presentare relazioni annuali sugli sforzi di reinsediamento nell'Unione, a sottoporre nel 2012 una valutazione intermedia del programma comune e a predisporre nel 2014 una proposta diretta al suo miglioramento<sup>157</sup>. Nella successiva comunicazione sul GAMM del 2011, inoltre, si sottolineava la circostanza per cui nell'Unione si dovrebbero offrire posti di reinsediamento più numerosi nonché migliori garanzie procedurali per il trattamento di un maggior numero di casi di reinsediamento nei Paesi di primo asilo<sup>158</sup>.

Il Programma comune di reinsediamento UE è stato approvato con la deci-

---

<sup>155</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 2 settembre 2009, sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, COM(2009) 447 def. Questo documento rappresentava il risultato del dibattito sul reinsediamento iniziato con la comunicazione relativa ai programmi di protezione regionali, COM(2005)388 def., cit., e sviluppatosi nel successivo Piano strategico sull'asilo del 2008, COM(2008)360 def., cit., p. 10, secondo cui il reinsediamento sarebbe dovuto diventare "uno strumento efficace di protezione a disposizione dell'UE per soddisfare le esigenze di protezione dei rifugiati nei Paesi terzi e per dimostrare solidarietà nei confronti dei paesi terzi di primo asilo". La questione è stata esaminata anche nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008, per il quale si sarebbe dovuto progredire, "su base volontaria, verso il reinsediamento nel territorio dell'Unione europea di persone poste sotto la protezione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, in particolare nel quadro dei programmi di protezione regionali" (par. IV.d). Sulla comunicazione COM(2009)447 def., cit., si è espresso anche il Parlamento europeo con la risoluzione del 18 maggio 2010, *GUUE* C 161 E, 31 maggio 2010, p. 1 ss. In dottrina v. V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 103 s.; G. PIZZOLANTE, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea*, Bari, 2012, p. 192 ss.; e E. GUILD, V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 18.

<sup>156</sup> Il Consiglio europeo invitava "il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione a incoraggiare la partecipazione volontaria degli Stati membri al regime comune di ricollocazione dell'Unione e ad aumentare il numero totale di rifugiati ricollocati, tenendo conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro" (par. 6.2.3).

<sup>157</sup> Nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 maggio 2011, Dialogo con i Paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza, COM(2011)292 def., p. 6, veniva ribadita la necessità di approvare al più presto il programma comune sul reinsediamento per contribuire a far fronte alle emergenze dei Paesi interessati dalla "primavera araba".

<sup>158</sup> Comunicazione COM(2011)743 def., cit., p. 19. Ad avviso della Commissione, ciò richiederebbe un aumento dei finanziamenti, l'identificazione delle procedure necessarie e il miglioramento delle capacità logistiche e tecniche.

sione 281/2012<sup>159</sup>, che – abbastanza curiosamente – è basata sul solo art. 78, par. 2, lett. g), TFUE e non sul successivo art. 80<sup>160</sup>. Il Programma, la partecipazione al quale ha carattere volontario, si propone di aumentare la protezione dei rifugiati modificando le regole del sostegno finanziario offerto dal FER al fine di invogliare gli Stati membri a dare avvio o portare avanti le attività in questione. Gli Stati ricevono un importo fisso per ogni rifugiato reinsediato in base a una o più priorità di carattere geografico<sup>161</sup>, personale<sup>162</sup> e di opportunità strategica<sup>163</sup> indicate nel testo in esame. Per incentivare gli Stati alla più ampia partecipazione, la decisione 281/2012 prevede somme differenziate per singola persona reinsediata a seconda che uno Stato riceva dal FER l'importo fisso per la prima volta (6.000 euro) oppure, in passato, lo abbia ricevuto solo una volta (5.000 euro) o più di una volta (4.000 euro)<sup>164</sup>. Si segnala che la recente decisione

<sup>159</sup> Decisione 281/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 2012, che modifica la decisione 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", *GUUE* L 92, 30 marzo 2012, p. 1 ss.

<sup>160</sup> Nella comunicazione del 9 marzo 2012 avente a oggetto la posizione comune del Consiglio sulla proposta di decisione *de qua*, COM(2012)110 def., p. 5, la Commissione, pur accettando la scelta della base giuridica, "osserva tuttavia che ciò lascia impregiudicato il suo diritto di iniziativa riguardo alla scelta delle basi giuridiche, in particolare per quanto concerne il futuro ricorso all'articolo 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

<sup>161</sup> Può riguardare rifugiati provenienti da regioni o Paesi designati per l'attuazione di un PPR.

<sup>162</sup> Sono considerate le persone appartenenti a gruppi vulnerabili, quali bambini e donne a rischio; minori non accompagnati; vittime di violenza e/o tortura; persone che necessitano di cure mediche importanti che possono essere garantite solo con il reinsediamento; persone che necessitano di reinsediamento di emergenza o di urgenza per bisogni di protezione di carattere legale e/o fisico.

<sup>163</sup> La decisione in esame individua, infatti, delle "priorità specifiche comuni dell'Unione" per il 2013, che hanno riguardo ai rifugiati congolesi nella regione dei grandi laghi (Burundi, Malawi, Ruanda, Zambia); ai rifugiati dall'Iraq in Turchia, Siria, Libano, Giordania; ai rifugiati afgani in Turchia, Pakistan, Iran; ai rifugiati somali in Etiopia; ai rifugiati birmani in Bangladesh, Malesia e Thailandia; e ai rifugiati eritrei nel Sudan orientale. Quanto ai rifugiati siriani, secondo l'*UNHCR Fact Sheet: Solutions for Syrian Refugees*, 2 ottobre 2013, reperibile *online*, si è formato un gruppo di Stati (gestito dalla Svezia) disposti ad accogliere i rifugiati provenienti dalla Siria con l'assistenza dell'UNHCR. I Paesi dell'Unione che fanno parte di programmi di reinsediamento o di ammissione umanitaria dalla Siria sono Austria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Spagna, Svezia e Ungheria. V. anche *ERN Newsletter*, novembre 2013, p. 2. Più in generale v. anche P. FARGUES, C. FANDRICH, *op. cit.*, p. 15.

<sup>164</sup> Secondo la Quarta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2012), COM(2013)422 def., cit., p. 15 in nota 105, gli Stati UE partecipanti al programma comune di reinsediamento si sono impegnati a reinsediare 3.962 rifugiati nel 2013, con un aumento di circa 900 unità rispetto agli impegni del 2012 (anche se poi nel 2012 sono stati effettivamente reinsediati nell'Unione europea 4.403 rifugiati: *EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012*, p. 60).

258/2013 ha introdotto la possibilità di una maggiorazione dei contributi per gli Stati della zona euro assistiti dai nuovi strumenti finanziari “anti-crisi”<sup>165</sup>. Quanto al programma comune di reinsediamento dal 2014 in poi, esso è oggetto di negoziato nell’ambito del FAM.

Ad oggi, tredici Stati dell’Unione partecipano, talvolta, da lungo tempo, a programmi di reinsediamento (Svezia, Danimarca, Finlandia, Germania, Ungheria, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito, Irlanda<sup>166</sup>, Portogallo, Francia, Romania e Repubblica ceca). A questi, se ne sono aggiunti due che hanno deciso di istituire programmi su base permanente (Belgio e Bulgaria), mentre l’Italia ha optato per misure di reinsediamento *ad hoc*<sup>167</sup>.

Quanto al rafforzamento del sostegno all’UNHCR, ci si limita a ricordare che i rapporti tra questo e l’Unione europea vantano una lunga tradizione. La rappresentanza e l’Ufficio europeo UNHCR di Bruxelles collaborano con le istituzioni dell’Unione, mentre gli uffici decentrati in Polonia e a Malta mantengono contatti, rispettivamente, con l’Agenzia Frontex e l’UESA. Inoltre, l’UNHCR esprime il proprio parere sulle proposte e sugli atti del SECA nonché su quelli in materia di immigrazione e controllo delle frontiere aventi riflessi sull’asilo. Ancora, numerosi sono i progetti in corso tra l’Alto commissariato e gli Stati membri per migliorare le procedure e le decisioni sulla protezione internazionale.

Di recente, l’Unione sta sostenendo l’azione di assistenza dell’UNHCR per i rifugiati siriani mediante un contributo finanziario diretto a fare in modo che costoro siano registrati nei Paesi limitrofi in maniera corretta e possano in questo modo accedere alla protezione<sup>168</sup>. Ciò posto, si registra la sospensione di fatto della questione relativa dell’adesione dell’Unione alla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>169</sup>.

Da ultimo, il Programma di Stoccolma suggerisce lo studio di nuovi approcci concernenti l’accesso alle procedure di asilo per quanto riguarda i principali Paesi di transito, nel cui ambito potrebbero rientrare l’istituzione di programmi di pro-

---

<sup>165</sup> Decisione n. 258/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2013, *GUUE* L 82, 22 marzo 2013, p. 1 ss.

<sup>166</sup> Sul cui programma v. L. KINLEN, *Welcome to Ireland: Seeking Protection as an Asylum Seeker or through Resettlement – Different Avenues, Different Reception*, in *Refuge*, 2011, n. 2, p. 31 ss.

<sup>167</sup> I dati relativi a ogni Stato membro partecipante a programmi di reinsediamento sono disponibili in A. PAPADOPOULOU, B. TREVIRANUS, T. MORITZ, C. M. FANDRICH, *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013, reperibile online, p. 46 ss.

<sup>168</sup> V. COM(2013)422 def., cit., p. 14.

<sup>169</sup> Cfr. il documento di lavoro del Parlamento europeo sulla revisione intermedia del Programma di Stoccolma, doc. DT\935978IT, p. 6.

tezione per gruppi particolari o determinate procedure di esame delle domande di asilo a cui gli Stati membri potrebbero partecipare su base volontaria<sup>170</sup>.

Queste ipotesi, così delineate, si inseriscono nel più ampio fenomeno della “esternalizzazione” delle procedure di ammissione degli stranieri<sup>171</sup>. La praticabilità di forme di “esternalizzazione” delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale era stata esplorata dalla Commissione, sulla base di un apposito studio del 2002<sup>172</sup>, in una comunicazione del 2004 in parte dedicata all’ingresso gestito nell’Unione dei richiedenti protezione internazionale<sup>173</sup>.

Quest’ultima comunicazione si concentra, in particolare, sulle procedure di ingresso protetto. Esse implicano la possibilità per gli individui bisognosi di protezione di sottoporre la loro domanda presso le rappresentanze diplomatiche e consolari del (futuro ed eventuale) Paese ospitante, rimanendo, cioè, al di fuori dal territorio di quest’ultimo. In altri termini, tali procedure – la cui analogia con la pratica dei visti (anche umanitari) è marcata<sup>174</sup> – anticipano la verifica dei requisiti a un momento precedente il contatto dei richiedenti col territorio dello Stato prescelto e, nel caso in cui la domanda sia accolta, comportano l’ingresso in qualità di beneficiari di protezione internazionale in condizioni, per l’appunto, protette<sup>175</sup>.

Tra queste procedure, variamente utilizzate dagli Stati membri dell’Unione<sup>176</sup>,

---

<sup>170</sup> Come ricordano E. GUILD, V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 19, il riferimento alla volontarietà segna una differenza importante con la bozza del Programma, in cui si proponeva di esaminare nuove forme di “responsabilità”.

<sup>171</sup> In argomento si rinvia a M. DI FILIPPO, *Controllo delle frontiere e ruolo della cooperazione internazionale*, in A. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 127 ss., p. 154 s.

<sup>172</sup> Cfr. G. NOLL, J. FAGERLUND, F. LIEBAUT, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, 2002, reperibile *online*.

<sup>173</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 4 giugno 2004, relativa all’ingresso gestito nell’Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine – “Migliorare l’accesso a soluzioni durature”, COM(2004)410 def.

<sup>174</sup> Non a caso, infatti, nella bozza del Programma di Stoccolma ricordata *supra*, in nota 170, dette procedure venivano indicate come una delle due possibilità assieme ai visti umanitari.

<sup>175</sup> Secondo C. RODIER, *op. cit.*, p. 13, si può parlare di veri e propri “visti per asilo”. Per approfondimenti v. C. HEIN, M. DE DONATO, *Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, rapporto del CIR del 2012, reperibile *online*.

<sup>176</sup> Per un inquadramento più generale v. B. CORTESE, *L’esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2006, p. 63 ss., e P. PIRRONE, *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell’uomo*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori*

si ricorda la recente iniziativa francese del settembre 2009, in cui si proponevano due meccanismi di esternalizzazione delle domande di protezione per far fronte ai flussi migratori provenienti via mare dalla Libia<sup>177</sup>. Il primo consisteva nell'avvio di un programma di protezione *ad hoc*, in base al quale i richiedenti intercettati via mare sarebbero stati ricondotti sul territorio libico per essere ivi esaminati. Il secondo meccanismo, invece, ricalcava il tradizionale schema dell'ingresso protetto, dal momento che suggeriva di consentire la presentazione delle domande di protezione nelle ambasciate degli Stati membri in Libia e di rilasciare un visto per quelle non manifestamente infondate. Queste proposte non hanno, tuttavia, avuto sèguito dopo l'inizio degli eventi della "primavera araba".

Il Piano d'azione del 2010 ha posto in evidenza l'impegno della Commissione a studiare tali nuovi approcci e a presentare, nel 2013, una pertinente comunicazione. Sinora, tuttavia, non solo non risultano iniziative formali in questo senso<sup>178</sup>, ma il dato normativo sembra anche andare nella direzione opposta. Nella nuova direttiva "procedure" del 2013, infatti, rimane ferma la regola (già presente nella direttiva 2005/85) dell'art. 3, par. 2, secondo cui essa "non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri".

Tuttavia, forse ciò non è un male, visto che le procedure di ingresso protetto, se non circondate da specifici accorgimenti, rischiano di violare, tra gli altri, il principio di *non-refoulement* e il diritto dei richiedenti a un riesame giurisdizionale delle eventuali decisioni di rigetto<sup>179</sup>.

## 6. L'indagine appena svolta ci permette di trarre alcune conclusioni sull'at-

---

*e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, 2008, p. 215 ss. Per la prassi di alcuni Paesi europei v. C. HEIN, M. DE DONATO, *op. cit.*, p. 37 ss., secondo cui tuttavia quei programmi sono stati talvolta aboliti o limitati negli Stati membri che li hanno sperimentati (p. 113).

<sup>177</sup> V. il documento della delegazione francese al Consiglio dell'Unione europea, dell'11 settembre 2009, *Migration situation in the Mediterranean: establishing a partnership with migrants' countries of origin and of transit, enhancing Member States' joint maritime operations and finding innovative solutions for access to asylum procedures*, doc. 13205/09.

<sup>178</sup> In alcuni incontri di studio sono stati evidenziati vantaggi e svantaggi dei programmi di ingresso protetto: ne danno conto C. HEIN, M. DE DONATO, *op. cit.*, p. 63 ss. L'impegno preso dalla Commissione nel Piano d'azione del 2010 è stato ricordato nella proposta di risoluzione del gruppo parlamentare GUE/NGL, doc. B7-0328/2013. La sollecitazione non è stata, però, approvata nel testo finale della citata risoluzione del luglio 2013 sulle priorità del Parlamento per il programma di lavoro della Commissione per il 2014.

<sup>179</sup> Per approfondimenti si rinvia a C. RODIER, *op. cit.*, p. 13 s; C. HEIN, M. DE DONATO, *op. cit.*, p. 66 s.; e V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 107.



tuazione della solidarietà e dell'equa ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea.

In primo luogo, le forme sinora sperimentate di attuazione della solidarietà "interna" risultano ampiamente insufficienti. Come si è evidenziato, la ragione di ciò risiede nell'operare del meccanismo di Dublino e, in specie, nella "regola dello Stato di primo ingresso" del richiedente per l'attribuzione della competenza a esaminare la sua domanda di protezione internazionale. Questo meccanismo, su cui si basa, in definitiva, l'intero sistema comune di asilo dell'Unione, non prende infatti in considerazione l'esigenza di ripartire gli oneri tra Stati membri nelle situazioni considerate<sup>180</sup>, rendendo più gravose le difficoltà cui vanno incontro i Paesi maggiormente esposti ai flussi migratori misti<sup>181</sup>, soprattutto in occasione di particolari emergenze (come durante gli eventi che vanno sotto il nome di "primavera araba") e nell'odierno periodo storico caratterizzato dalla crisi economica.

Esempio ne è la Grecia, sottoposta da anni a oneri di accoglienza cui non riesce a far fronte soprattutto per via della gravissima situazione economica nazionale. Ma la situazione non è troppo dissimile in Italia e a Malta, sulle cui spalle grava l'onere dell'accoglienza dei richiedenti via mare intercettati e spesso salvati da morte certa nella porzione marittima del Mediterraneo di rispettiva competenza; nonché, più di recente, in Bulgaria, a causa del notevole aumento di richiedenti asilo provenienti dalla Siria<sup>182</sup>.

A fronte delle criticità emerse in Grecia, Italia (ove il ricordo della tragedia di Lampedusa dell'ottobre 2013 è ancora vivo) e Malta, si registra la perdurante scarsa propensione – *rectius*, aperta contrarietà – di alcuni Stati membri a modificare i criteri di attribuzione del sistema Dublino, nonostante le numerose sollecitazioni da parte di organizzazioni internazionali<sup>183</sup>. Con l'approvazione del regolamento

<sup>180</sup> Così N. BAI, *op. cit.*, p. 59, e A. ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 669 ss., p. 690 s. Ma v. anche il Piano strategico sull'asilo del 2008, COM(2008)360 def., cit., p. 8.

<sup>181</sup> In proposito, v. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera) del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, par. 122, nella parte in cui rileva che "the States which form the external borders of the European Union are currently experiencing considerable difficulties in coping with the increasing influx of migrants and asylum seekers. It does not underestimate the burden and pressure this situation places on the States concerned, which are all the greater in the present context of economic crisis", con particolare riferimento alle "difficulties related to the phenomenon of migration by sea, involving for States additional complications in controlling the borders in southern Europe".

<sup>182</sup> V. EASO Newsletter - September 2012, p. 2.

<sup>183</sup> V. ad es. ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Eu-*

604/2013, infatti, non solo non è stata modificata la regola della competenza dello Stato di primo ingresso, ma è stata anche respinta la proposta della Commissione di istituire un meccanismo di sospensione temporanea di siffatta regola<sup>184</sup>.

Questo perverso rapporto di consequenzialità spiega, dunque, come mai l'applicazione degli atti in materia di asilo sia sovente animata non da genuine preoccupazioni umanitarie bensì dal desiderio di diminuire l'onere dell'accoglienza dei richiedenti<sup>185</sup>, in ultima analisi minando – o, perlomeno, contribuendo a minare – le fondamenta sulle quali si basa il sistema europeo di asilo nel suo complesso.

Se, dunque, per le anzidette ragioni, l'intero SECA non può ritenersi improntato al principio della solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità (e degli oneri)<sup>186</sup>, si comprende come vi sia ancora molto da fare per dare attuazione all'art. 80 TFUE. Quest'attuazione, per essere effettiva, richiede una sostanziale riforma del sistema Dublino<sup>187</sup>, la qual cosa però non sembra essere in cima alle preoccupazioni di alcuni Stati dell'Unione né pare suscettibile di essere compiuta in via pretoria<sup>188</sup>.

In mancanza di ciò, a noi sembra di dover concludere, come pure è stato riconosciuto dal Parlamento europeo<sup>189</sup>, che le direttrici lungo le quali si è agito e si continua ad agire per rafforzare la solidarietà “interna” siano, in ultima analisi, ben poco efficaci. Ci si riferisce, in specie, alla cooperazione tra le diverse agenzie dell'Unione, alla compensazione finanziaria, alla ricollocazione interna dei beneficiari, al trattamento congiunto, alla protezione temporanea per gli sfollati e al meccanismo di allerta rapido del regolamento Dublino III<sup>190</sup>.

---

*ropean Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, 2009, reperibile *online*, e COUNCIL OF EUROPE, *The 'Dublin Regulation' undermines refugee rights*, 2010, reperibile *online*.

<sup>184</sup>In questo senso D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 83.

<sup>185</sup>Secondo L. M. LANGFORD, *op. cit.*, p. 242 ss., il sistema Dublino ha costituito, per Paesi come l'Italia, un incentivo a introdurre norme “respingenti” dei flussi migratori e in violazione dei diritti umani dei richiedenti protezione internazionale. In argomento v. anche S. KLEPP, *op. cit.*, *passim*.

<sup>186</sup>Cfr. N. BAI, *op. cit.*, p. 67.

<sup>187</sup>Conformi L. M. LANGFORD, *op. cit.*, p. 219, e B. JUNKER, *Burden Sharing or Burden Shifting? Asylum and Expansion in the European Union*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2006, p. 293 ss., p. 320.

<sup>188</sup>Si ricorda, infatti, che la Corte di giustizia nel caso *N.S.* ha salvaguardato nella misura più ampia possibile il sistema Dublino, impedendone il meccanismo di trasferimento solo nel caso in cui non possano ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti. Ciò, peraltro, è stato recentemente confermato nella sentenza del 14 novembre 2013, causa C-4/11, *Puid*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 30.

<sup>189</sup>V. la risoluzione dell'11 settembre 2012, P7\_TA(2012)0310.

<sup>190</sup>Cfr. anche le soluzioni ipotizzate nello studio di D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *op. cit.*, p. 117 s.

Le modalità di realizzazione della solidarietà “esterna”, invece, risultano maggiormente efficaci, benché soggette a miglioramento, anche perché gli Stati membri sono ben consapevoli della necessità di intervenire il più possibile all’origine dei movimenti dei richiedenti protezione, senza attendere che questi bussino con legittima insistenza alle porte della “fortezza Europa”. Tale esigenza, però, non dovrebbe permettere la violazione dei diritti fondamentali di quei richiedenti, in specie del loro diritto a non essere respinti verso i Paesi ove rischiano di subire persecuzioni o altri danni gravi<sup>191</sup>.

Del resto, che la solidarietà “esterna” abbia il fine ultimo di alleggerire gli oneri dei Paesi dell’Unione risulta abbastanza chiaro. Anzi, non ci pare azzardato affermare che i programmi di sviluppo delle capacità di accoglienza dei Paesi terzi, quelli di protezione regionale, le attività di reinsediamento nell’Unione, il sostegno all’azione umanitaria dell’UNHCR e le forme di “esternalizzazione” delle procedure di asilo rappresentano una inusuale applicazione, nella materia qui considerata, di un importante principio quale quello di “correzione dei danni alla fonte”, utilizzato nel contesto della politica ambientale<sup>192</sup>. L’intervento esterno dell’Unione ci sembra, infatti, animato più dalla volontà di non affrontare la problematica (il “danno”) nel territorio degli Stati membri che dal desiderio di far fronte ai propri obblighi internazionali di tutela delle persone bisognose di protezione.

## **Abstract**

### **Solidarity and Burden-Sharing in the Field of Asylum in the European Union**

This paper deals with the enforcement of solidarity in the field of asylum in the European Union (EU), with particular reference to burden-sharing arising from the Common European Asylum System (CEAS). Starting from a brief analysis of the concept (and principle) of solidarity in the EU, the paper considers Article 80 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), dealing with the principle of solidarity and fair sharing of responsibility between the Member States in matters related to border controls, immigration and asylum.

---

<sup>191</sup> In questo senso V. MORENO-LAX, *op. cit.*, p. 108.

<sup>192</sup> Art. 191, par. 2, TFUE.