Giuseppe Morgese

Ricercatore confermato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, dove insegna Diritto degli stranieri. Ha insegnato Diritto dell'Unione europea, Elementi di diritto dell'Unione europea per le biotecnologie, Diritto d'asilo e dei rifugiati e Diritto internazionale dell'economia.
È dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Ha partecipato, in qualità di relatore, a numerosi convegni scientifici e svolto lezioni in Master universitari.
È componente delle redazioni delle riviste "Studi sull'integrazione europea" e "Sud in Europa". È autore di numerosi lavori scientifici relativi a diverse tematiche del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale.
I suoi principali àmbiti di ricerca attengono ai profili giuridici dell'immigrazione e dell'asilo, della proprietà intellettuale a livello internazionale ed europeo, dell'Organizzazione mondiale del commercio, della concorrenza nonché dei rapporti tra Unione europea ed enti territoriali.
Per i tipi di Cacucci è autore de *L'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs)* (2009).

ISBN 978-88-6611-688-2

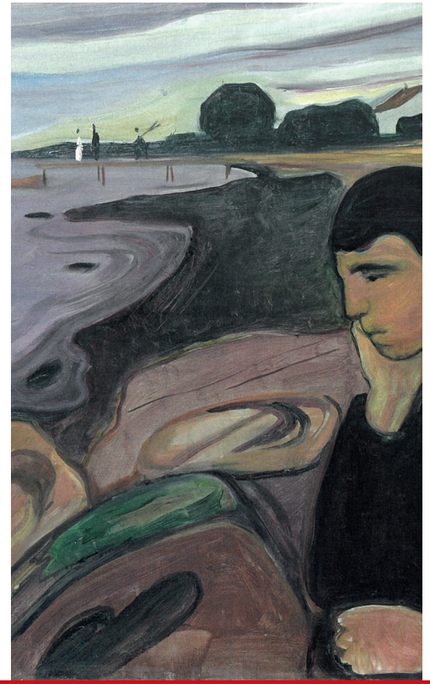
GIUSEPPE MORGESE La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo

€ 23,00

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA
28

GIUSEPPE MORGESE

La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo



CACUCCI EDITORE
BARI

Il presente volume è stato pubblicato anche con le risorse del Fondo per il finanziamento delle attività base di ricerca (FFABR), di cui l'autore è beneficiario per l'anno 2017, e con il contributo straordinario dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In copertina: Edvard Munch, *Melankoli*, 1894/95

Collana di Studi sull'integrazione europea
28

GIUSEPPE MORGESE

LA SOLIDARIETÀ TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

CACUCCI
EDITORE
2018

Collana di Studi sull'integrazione europea

Direzione
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico
Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees
Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

proprietà letteraria riservata

© 2018 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Ad Annabella, cugina diletta.
Ci ritroveremo, un giorno.

Ai miei nipoti Marco e Nora.
Che la vita vi sorrida sempre.

INDICE

Introduzione 1

CAPITOLO I
LA SOLIDARIETÀ NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Considerazioni preliminari 5
2. La solidarietà in alcuni atti internazionali 8
3. La solidarietà nell'Unione europea. Evoluzione storica 13
4. Le declinazioni della solidarietà nel Trattato di Lisbona: a) la solidarietà intergenerazionale; b) quella tra Stati e individui; c) quella tra individui 20
5. *Segue*: d) la solidarietà tra Stati membri 28
6. *Segue*: l'unione economica e monetaria tra spinte solidaristiche e anti-solidaristiche 31
7. *Segue*: la solidarietà tra Stati in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo e di attacchi terroristici. La clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE 40
8. La natura giuridica della solidarietà 44
9. Conclusioni sul ruolo dalla solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea 51

CAPITOLO II
LE NORME DEI TRATTATI RELATIVE ALLA SOLIDARIETÀ TRA STATI IN MATERIA DI CONTROLLO DELLE FRONTIERE, ASILO E IMMIGRAZIONE

1. Premessa 57
2. La disposizione programmatica dell'art. 67, par. 2, TFUE 58
3. La clausola emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE 59
4. Il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri previsto dall'art. 80 TFUE: le origini della norma 63
5. *Segue*: caratteri generali e àmbito di applicazione 68
6. *Segue*: il significato della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati 74
7. *Segue*: il triplice ruolo del principio in esame 80

8. L'inidoneità dell'art. 80 TFUE a porre obblighi di agire a carico delle Istituzioni. Individuazione di un generico obbligo di non agire in maniera manifestamente contraria al principio in esame 87
9. *Segue*: la limitata idoneità dell'art. 80 TFUE a essere invocato in giudizio per dichiarare l'illegittimità di atti e comportamenti delle Istituzioni 93
10. Gli obblighi a carico degli Stati membri 98
11. *Segue*: le condizioni per il riconoscimento dell'eventuale inadempimento statale 105
12. L'esclusione dell'efficacia diretta dell'art. 80 TFUE 110
13. La funzione ermeneutica dell'art. 80 TFUE 112

CAPITOLO III
LE MISURE RILEVANTI

1. Considerazioni introduttive 121
2. I riferimenti alla solidarietà nei principali documenti a carattere politico-programmatico delle Istituzioni europee 121
3. *Segue*: dal "fallimento" del sistema greco di asilo alla tragedia di Lampedusa dell'aprile 2015 127
4. *Segue*: l'Agenda europea sulla migrazione e gli sviluppi successivi 130

Sezione I. Le misure con un ruolo solidaristico di tipo preventivo

5. Gli obblighi di comunicazione preventiva 132
6. Gli accordi di rappresentanza consolare e le altre forme di cooperazione in materia di visti 135
7. L'assistenza tecnico-operativa in funzione solidaristica preventiva delle agenzie Frontex, EASO ed Europol 138
8. I meccanismi per la prevenzione delle crisi: il meccanismo di valutazione e controllo dell'*acquis* di Schengen 143
9. *Segue*: il meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi del regolamento Dublino III 144
10. *Segue*: il meccanismo prefigurato nella proposta di istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo 146
11. Alcune misure esterne con effetti interni riconducibili alla solidarietà preventiva: il reinsediamento e i programmi di (sviluppo e) protezione regionale 147

Sezione II. Le misure con un ruolo solidaristico di tipo riequilibratorio ed emergenziale

12. L'approccio integrato adottato dalle Istituzioni a partire dalla crisi migratoria del 2015 154
13. Le misure di solidarietà finanziaria a carattere riequilibratorio 155
14. *Segue*: le risorse finanziarie in caso di emergenza 159
15. *Segue*: le risorse mobilitate a sostegno degli Stati membri in occasione della crisi migratoria del 2015 161
16. L'assistenza tecnico-operativa a carattere riequilibratorio ed emergenziale disposta dalle agenzie europee: l'attività di Frontex 163
17. *Segue*: l'attività dell'EASO 168
18. *Segue*: l'attività multifunzionale presso i punti di crisi (*hotspot*) 171
19. La ricollocazione di beneficiari e richiedenti protezione internazionale: le limitate possibilità offerte dal regolamento Dublino III 174
20. *Segue*: le misure precedenti al 2015. La direttiva protezione temporanea e i progetti pilota di ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale 175
21. *Segue*: le decisioni di ricollocazione di emergenza dei richiedenti protezione del settembre 2015 179
22. *Segue*: le proposte relative all'introduzione di forme di redistribuzione permanente dei richiedenti protezione internazionale 183

Osservazioni conclusive 189
Indice degli autori 193
Indice della giurisprudenza 199

INTRODUZIONE

Il significativo afflusso di migranti che da anni interessa l'Unione europea ha messo in luce, a partire dalla crisi migratoria del 2015, alcuni problemi "strutturali" della politica comune in materia di immigrazione e asilo.

Tali problemi derivano, in parte, dal fatto che il sistema Schengen, diretto ad assicurare la libertà di circolazione tra gli Stati parte attraverso l'abolizione dei controlli alle loro frontiere interne, lascia il controllo delle frontiere esterne – quelle, cioè, tra lo spazio Schengen e Paesi terzi – ai singoli Stati membri. In altra parte, i problemi risiedono nell'operare del regolamento Dublino che, stabilendo i criteri per determinare quale sia lo Stato competente a esaminare le domande dei richiedenti protezione internazionale, si fonda sulla regola del "Paese di primo ingresso". Il risultato è che alcuni Stati europei – quali l'Italia, la Grecia, Malta e la Spagna – sopportano non solo l'onere di controllare le proprie frontiere esterne per conto di tutti gli Stati Schengen, ma anche quello di accogliere ed esaminare le domande dei richiedenti protezione internazionale e di rimpatriare coloro che non hanno o non hanno più le condizioni per rimanere sul territorio nazionale. Ciò in quanto, com'è noto, le rotte migratorie più utilizzate sono quelle africane che, attraverso il Maghreb e soprattutto la Libia, hanno il loro punto di arrivo in Italia e, in parte, in Spagna; e quella asiatica che, attraverso la Turchia, sfocia in Grecia e nei Paesi balcanici.

La combinazione delle regole del sistema Schengen e del sistema Dublino, che già in occasione degli eventi della "primavera araba" aveva causato tensioni tra alcuni Stati, ha comportato, durante la crisi del 2015, notevoli sollecitazioni a livello sia sociale sia politico. Nell'estate di quell'anno, infatti, la Grecia si è trovata di fronte a un numero rilevante di profughi provenienti dalla Siria, teatro di un aspro conflitto ancora in corso. Il Paese ellenico, già alle prese con una dura recessione economica e con un sistema di asilo in lenta ricostruzione, non ha ostacolato il transito di quei profughi i quali, con alterne fortune, hanno attraversato i Paesi dei Balcani occidentali e dell'Europa orientale (Macedonia, Serbia, Croazia, Slovenia, Ungheria) per cercare di raggiungere l'Europa centrosettentrionale. Ciò ha provocato le reazioni "difensive" di alcuni Stati come la Croazia (che ha adottato anch'essa il criterio del *laisser passer*), l'Ungheria (che, invece, ha alzato muri e reticolati, inasprendo le proprie norme in materia di asilo), l'Austria e la Germania (con l'apertura e la chiusura delle frontiere in-

terne, anche da un giorno all'altro, senza un criterio preciso). Nel Mediterraneo centrale, invece, la caduta del regime libico di Gheddafi nel 2011 ha avuto il risultato di intensificare il flusso di migranti provenienti da varie regioni africane che, percorrendo la Libia, continuano ad affidarsi alle reti criminali dei trafficanti di uomini per affrontare il mare aperto, spesso a rischio della propria vita, per approdare soprattutto in Italia.

Sul piano dei rapporti tra gli Stati dell'Unione, la crisi migratoria del 2015 ha aumentato la polarizzazione tra due gruppi. Il primo è rappresentato dagli Stati di frontiera meridionale, che chiedono "solidarietà" per fronteggiare situazioni difficili e talvolta emergenziali: simili richieste si fondano sull'art. 80 TFUE, secondo cui le politiche dell'Unione in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione, nonché la loro attuazione, "sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario". Del secondo gruppo, invece, fanno parte altri Stati, disposti a mostrare (limitata) solidarietà a quelli di frontiera meridionale in cambio di maggiore "responsabilità" nell'integrale attuazione delle regole di Schengen e di Dublino.

La contrapposizione tra "solidarietà" e "responsabilità", invero, rappresenta la trama di fondo della maggior parte delle modifiche apportate di recente alle norme comuni nei settori considerati. Ciò anzitutto sul piano interno dell'Unione, ove – anche per ragioni connesse alla sicurezza contro la minaccia terroristica di matrice islamica – è in corso un processo di modifica normativa diretto ad es. alla progressiva instaurazione di un sistema integrato delle frontiere esterne; al rafforzamento dei controlli di tali frontiere anche attraverso nuovi sistemi tecnologici e modalità di utilizzo delle banche-dati; all'aumento dei poteri di agenzie come Frontex; alla riforma della normativa sui visti d'ingresso e del sistema europeo comune di asilo; e alla previsione di misure per ad alleviare gli oneri degli Stati più oberati, in specie quelle finanziarie e quelle concernenti la ricollocazione dei richiedenti protezione. Detta contrapposizione ha conseguenze anche sul piano esterno, quello cioè dei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e i Paesi terzi, dall'altro. Si pensi, a questo proposito, alla cooperazione con la Turchia (al cui interno si colloca la nota dichiarazione del marzo 2016, che ha sostanzialmente "chiuso" la rotta migratoria orientale); o a quella con i Paesi africani di origine e di transito di migranti e richiedenti protezione internazionale; oppure al rafforzamento di misure di solidarietà a proiezione esterna consistenti, ad es., nel reinsediamento e nella predisposizione dei programmi di sviluppo e protezione regionale.

Ci sembra, pertanto, utile occuparci dalla solidarietà nell'Unione europea, con particolare riferimento a quella tra Stati nelle politiche comuni in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione. Un'indagine di questo tipo trova giustificazione al fine non solo di individuare le caratteristiche e il ruolo che la solidarietà può svolgere, alla luce soprattutto del principio contenuto nell'art. 80 TFUE, ma anche di esaminare le modalità con cui le Istituzioni ne hanno sinora dato applicazione.

Il capitolo primo, intitolato alla *solidarietà nell'Unione europea*, si apre con alcune considerazioni preliminari sul concetto di "solidarietà" e sul ruolo che

essa svolge in alcuni settori del diritto internazionale. Dal par. 3 in poi, l'indagine si concentra sull'ordinamento giuridico dell'Unione europea, ripercorrendo anzitutto l'evoluzione che il nostro concetto ha avuto in questo ordinamento a partire dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 fino al Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007. Com'è noto, quest'ultimo reca un certo numero di riferimenti alla solidarietà, che noi abbiamo raggruppato nelle quattro categorie della solidarietà intergenerazionale, della solidarietà tra Stati e individui, della solidarietà orizzontale tra individui e, infine, della solidarietà tra Stati membri. L'ultima categoria è quantitativamente più rilevante ma anche meno organica, in quanto i riferimenti solidaristici incidono su politiche molto diverse tra loro. L'esame dei riferimenti contenuti nei Trattati vigenti ci ha condotto a interrogarci sulla natura giuridica del nostro concetto nell'Unione europea, prendendo atto che alcune disposizioni qualificano la solidarietà come principio (scritto) ma escludendo che essa possa essere annoverata tra i valori dell'Unione o considerata principio generale di diritto dell'Unione. Tutto ciò ci fa ritenere che la solidarietà, nell'ordinamento dell'Unione, non raggiunga un livello di "maturità" tale da svolgere un ruolo di carattere generale. Invece, si possono individuare le "tre solidarietà" che animano l'ordinamento UE, in funzione delle finalità che si propongono: quella che implica l'assistenza per rispettare il complesso di diritti e obblighi; quella finalizzata al riequilibrio delle diverse condizioni di partenza o all'attenuazione delle difficoltà derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione; e, infine, quella diretta ad aiutare gli Stati in caso di emergenza.

Il capitolo secondo si occupa, invece, delle *norme dei Trattati relative alla solidarietà tra Stati membri nella politica comune in materia di controllo delle frontiere esterne, di asilo e di immigrazione*. Tali norme sono contenute nel titolo V del TFUE dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG). In proposito, vengono esaminati l'art. 67, par. 2, l'art. 78, par. 3 e l'art. 80 TFUE. La norma più significativa è quest'ultima, che contiene il predetto principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri. Dopo un esame delle origini del principio, ci si concentra sui caratteri generali e sull'àmbito di applicazione di tale norma; sul significato dei termini "solidarietà" ed "equa ripartizione delle responsabilità"; e sul triplice ruolo preventivo, riequilibratorio ed emergenziale che l'art. 80 ci sembra capace di svolgere. Successivamente, ci si occupa dei profili relativi all'idoneità dell'art. 80 a porre obblighi in capo alle Istituzioni e agli Stati membri. In proposito, si ritiene che le prime non sopportino un dovere di agire in senso solidaristico, potendo invece ricavarsi a loro carico un generico obbligo negativo consistente nell'evitare, per quanto possibile, di adottare misure manifestamente contrarie al principio qui esaminato; lo stesso discorso vale per gli Stati, a meno che specifici atti UE non dispongano obblighi positivi di solidarietà cui debbono dare esecuzione. Questi svolgimenti ci permettono di individuare le (stringenti) condizioni in base alle quali l'art. 80 può essere invocato in giudizio per dichiarare l'illegittimità di atti e comportamenti delle Istituzioni nonché l'inadempimento statale. Infine, esclusa l'efficacia diretta dell'art. 80, si dà conto della funzione ermeneutica di questa norma e della rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia, che sul punto è restia a utilizzare il principio di cui si tratta per "scardinare" in via pretoria l'equilibrio raggiunto soprattutto nel sistema Dublino.

Infine, il capitolo terzo prende in esame le *misure riconducibili alla solidarietà tra Stati* che, sinora, le Istituzioni hanno adottato o, in alcuni casi, stanno esaminando. In questo capitolo si trattano, anzitutto, i riferimenti solidaristici nei principali documenti politico-programmatici di quelle Istituzioni. Successivamente, si distingue tra le misure con un ruolo solidaristico di tipo prevenivo, da un lato, e quelle che svolgono un ruolo riequilibratorio ed emergenziale, dall'altro. Nel primo gruppo ricadono alcuni obblighi di comunicazione preventiva a carico degli Stati membri; gli accordi di rappresentanza consolare e altre forme di cooperazione in materia di visti; l'assistenza tecnico-operativa preventiva delle agenzie Frontex, EASO ed Europol; i meccanismi di prevenzione delle crisi; nonché alcune misure esterne con effetti interni riconducibili alla solidarietà preventiva (il reinsediamento e i programmi di sviluppo e protezione regionale). Il gruppo delle misure solidaristiche a carattere riequilibratorio ed emergenziale, invece, comprende quelle di solidarietà finanziaria; l'assistenza tecnico-operativa disposta dalle agenzie europee operanti nei settori di nostro interesse; e le misure sinora adottate che dispongono la ricollocazione di beneficiari della protezione internazionale e richiedenti quest'ultima, con un esame sintetico delle proposte all'esame delle Istituzioni legislative.

CAPITOLO I

LA SOLIDARIETÀ NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Considerazioni preliminari

Il termine "solidarietà" ha origini antiche e, nella sua accezione giuridica privatistica, trova un lontano riferimento in epoca romana, nell'*obligatio in solidum* che indicava il diritto di ciascuno dei creditori di chiedere la prestazione per intero (così come l'obbligo di ogni debitore di eseguirla per intero), quale deroga al principio della *obligatio pro parte*[1].

All'originario significato tecnico-giuridico, trasmigrato nel codice civile napoleonico del 1804 e rimasto sostanzialmente invariato sino ai giorni nostri, si è affiancata, a partire dal XIX secolo, un'accezione di solidarietà non giuridica, che allude alla fratellanza tra gli esseri umani[2]. Quest'ultima, a sua volta, affonda le radici nell'idea cristiana di amore per il prossimo e trova una delle sue massime espressioni nella triade rivoluzionaria della Francia di fine XVIII secolo, accanto ai concetti di libertà ed eguaglianza (celebre è il motto "*liberté, égalité, fraternité*")[3], quale espressione della generale appartenenza di ogni essere umano a una comunità di individui liberi ed eguali[4]. Vi è da dire che la nozione di fratellanza tra liberi ed eguali risentiva dell'impostazione eminentemente individualistico-formale di eguaglianza di fronte alla legge, propria delle Costituzioni rivoluzionarie e, dunque, priva di quella connotazione sociale che, invece, caratterizza le elaborazioni successive.

---

[1] Cfr. LAITINEN, PESSI, *Solidarity: Theory and Practice. An Introduction*, in LAITINEN, PESSI (eds.), *Solidarity: Theory and Practice*, Lanham-Boulder-New York-Toronto-Plymouth, 2014, p. 1. V. anche ZOLL, *Solidarietà*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, VIII, 1998, reperibile *online*.

[2] Così, tra gli altri, HABERMAS, *Democracy, Solidarity And The European Crisis*, in GROZELIER, HACKER, KOWALSKY, MACHNIG, MEYER, UNGER, *Roadmap to a Social Europe*, Social Europe Report, October 2013, reperibile *online*, p. 10. Per alcuni riferimenti precedenti v. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 11 ss. Sul concetto di fratellanza si rinvia a ZOLL, *op. cit.*

[3] Pur rappresentandone, in un certo senso, l'anello debole, tanto da essere poco dopo sostituito dal riferimento napoleonico alla "proprietà": così RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 21-22.

[4] In questo senso GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, p. 525 ss., p. 529, ove si rinvia per approfondimenti.

Infatti, è solo nella prima metà del XIX secolo che il concetto di solidarietà inizia ad assumere la sua fisionomia attuale di mutua assistenza tra gli uomini e vincolo di coesione della società nel suo complesso[5], in ciò favorito dalle rivendicazioni del movimento operaio e dalle opere di Saint-Simon, di Fourier e soprattutto di Leroux[6]. La prima elaborazione compiuta della solidarietà si ha a opera del sociologo Durkheim, il quale alla fine del XIX secolo[7] propone la distinzione tra solidarietà "meccanica" e "organica": mentre la prima caratterizza le società meno articolate e differenziate, imperniate attorno all'elemento dell'omogeneità e dell'identità comune, la solidarietà organica è tipica delle società più complesse nelle quali l'interdipendenza reciproca dei consociati e, quindi, il vincolo di mutua assistenza discende dalla divisione del lavoro e dalla differenziazione sociale[8].

Nella seconda metà del XIX secolo, con lo sviluppo del movimento operaio, si fa strada il concetto di solidarietà "operaia" basata sulla contrapposizione di classe tra gruppi di lavoratori coesi al loro interno e i loro antagonisti (i "padroni"), in cui, peraltro, la mutua solidarietà veniva non raramente imposta anche con la forza (c.d. solidarietà "coercitiva", ad es. contro i crumiri in occasione di uno sciopero)[9]. Lo sviluppo della solidarietà operaia veniva agevolato, nei Paesi europei, dalla costituzione delle associazioni di mutuo soccorso, prime espressioni della previdenza nazionale e, allo stesso tempo, proiezioni organizzative dei sindacati in quei Paesi dove questi ultimi erano ancora vietati (o lo divennero successivamente).

A cavallo tra il XIX e il XX secolo si afferma, quindi, il movimento del "solidarismo", che si proponeva di trovare una terza via tra l'individualismo tipicamente liberale e il socialismo-collettivismo[10]. Pur con premesse non sempre lineari e percorsi differenti, in questo periodo si assiste alla nascita dei moderni sistemi nazionali di assicurazione sociale da parte dello "Stato-previdenza", nella maturata convinzione che quest'ultimo si dovesse assumere compiti di redistribuzione solidaristica delle risorse all'interno del territorio nazionale attraverso l'operare dei sistemi fiscale e di sicurezza sociale[11]. Si trattava, in altri termini, di un nuovo tipo di solidarietà, di carattere non-antagonistico, che ruotava attorno al concetto di giustizia sociale e al ruolo redistributivo dello Stato[12].

In ciò si registra una profonda differenza – concettuale e pratica – rispetto all'assistenzialismo tipico delle epoche precedenti, basata sulla *caritas* all'interno delle reti sociali primarie (famiglia, vicinato, associazioni religiose, ecc.) e, quindi, sulla distinzione tra la discrezionalità di chi dona (i ricchi) e l'assenza

---

[5] V. Zoll, *op. cit.*

[6] Cfr. Giubboni, *Solidarietà*, cit., p. 531 ss.

[7] Nell'opera *De la division du travail social* del 1893.

[8] Così Zoll, *op. cit.*, e Laitinen, Pessi, *op. cit.*, p. 3.

[9] Zoll, *op. cit.*, con riferimento agli scritti di Robert Michels.

[10] *Ivi*, in cui si riconosce in Léon Bourgeois la personalità più significativa di questa corrente di pensiero.

[11] Giubboni, *Solidarietà*, cit., p. 536.

[12] Cfr. Laitinen, Pessi, *op. cit.*, p. 12 s. e 15, cui si rimanda per ulteriori approfondimenti.

di un corrispondente diritto di chi riceve (i bisognosi). I sistemi nazionali di solidarietà sociale, invece, sono espressione di una vera e propria politica sociale basata sul reciproco sostegno, oltre ogni connotazione antagonistica, e contemplano il diritto degli appartenenti al gruppo (di regola, i cittadini) di usufruire, alla bisogna, dei benefici derivanti dai meccanismi solidaristici così istituiti, annullando – in via tendenziale – le differenze sociali tra i cittadini.

Il "successo" di questo modello trova riscontro, nella maggior parte delle costituzioni approvate dopo la Seconda guerra mondiale, nei riferimenti al principio della solidarietà sociale quale fondamento dello Stato democratico: esso, attraverso il riconoscimento dei diritti sociali, si impegna ad assicurare l'eguale partecipazione dei cittadini alla vita pubblica concorrendo al raggiungimento degli obiettivi del *welfare State*[13]. In questo orientamento si colloca la Costituzione italiana del 1948: l'art. 3 afferma infatti che "[t]utti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione (…) di condizioni personali e sociali" (co. 1) e che "[è] compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"[14]. Ancor più esplicito è l'art. 38 Cost.: "[o]gni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera".

In questi brevi cenni – puramente introduttivi al tema del nostro lavoro – è possibile solo ricordare che il modello solidaristico sociale della seconda metà del XX secolo ha contribuito in misura significativa al progresso sociale, soprattutto, del continente europeo. Ciò nonostante, tale modello è entrato in crisi in concomitanza con la prolungata stasi della crescita economica[15] e la crisi iniziata nel 2008, che ne ha accelerato la decadenza. Infatti, per ragioni di tutela del bilancio pubblico – anche a causa della "rottura" del tradizionale patto intergenerazionale in base al quale, oggi, una percentuale sempre inferiore di popolazione attiva sostiene una quota crescente di popolazione in età pensionabile – gli Stati (non solo europei) hanno progressivamente abdicato al loro ruolo di motore dell'eguaglianza sociale. Così, essi hanno contribuito alla crisi effettuale del principio di solidarietà e all'aumento delle diseguaglianze sociali, della precarizzazione del lavoro, della povertà.

---

[13] Secondo RODOTÀ, *op. cit.*, p. 71 ss., il concetto di *welfare State* è stato costruito attorno a quello di solidarietà.

[14] GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 537 ss. ove approfondimenti.

[15] V. ZOLL, *op. cit.*, secondo il quale i periodi di stagnazione economica hanno ridotto le entrate fiscali, con un effetto a catena sulla tenuta dei sistemi di sicurezza sociale.

Sulla base di quanto precede, può ritenersi che – a prescindere dalle recenti elaborazioni teoriche[16] e, sotto altro profilo, dalle alterne fortune nei diversi periodi storici – alla base del concetto di solidarietà vi siano almeno due elementi: da un lato, l'appartenenza di un soggetto a uno specifico gruppo sociale e, dall'altro, l'idea che il benessere del gruppo sia parte del benessere del soggetto stesso, tal che ciascuno oggi sia disposto a rinunciare a qualcosa, a sopportare un costo, per aiutare gli altri in modo che ne tragga giovamento, domani, il gruppo nel suo complesso[17]. A ciò si aggiunge, talvolta, una diversa sfaccettatura del secondo elemento, di carattere "egoistico": il "sacrificio" individuale, infatti, non è detto che sia orientato solo al benessere collettivo, ma può anche essere basato sulla percezione della tutela (futura) dei propri interessi. Non è raro, infatti, che l'azione in senso solidaristico risulti rafforzata dalla convinzione che, in futuro, chiunque si trovi in una situazione pregiudizievole sarà aiutato dal gruppo[18].

Gli elementi dell'appartenenza a un gruppo e della mutua tutela degli interessi dei consociati per il benessere collettivo e/o dei propri interessi futuri, lo ribadiamo, segnano una profonda differenza tra il comportamento solidaristico e quello puramente altruistico o caritatevole. In quest'ultimo caso, invero, la spinta ad agire in favore degli altri è rintracciabile in motivazioni di carattere morale, religioso, ecc. che nulla hanno a che fare con l'interesse anche egoistico al mutuo sostegno e soccorso.

2. La solidarietà in alcuni atti internazionali

Quanto appena detto non perde validità se ci si sposta dal livello nazionale, in cui si è storicamente sviluppato il concetto di solidarietà, a quello dei rapporti internazionali[19].

A prima vista, potrebbe sembrare che le due componenti del concetto di solidarietà prima individuate (appartenenza a un gruppo e mutua tutela degli interessi degli appartenenti al gruppo in vista del benessere collettivo e/o di quelli individuali futuri) non possano svolgere un ruolo significativo nella Comunità internazionale: questa è infatti composta prevalentemente da Stati sovrani e, quindi, tradizionalmente orientata a stabilire norme sulla coesistenza e cooperazione reciproca tra siffatte entità. Tuttavia, l'idea che la solidarietà possa guidare

---

[16] Tra le quali si ricordano la teoria della giustizia e quella postmodernista: v. LAITINEN, PESSI, *op. cit.*, p. 14 ss., e ZOLL, *op. cit.*

[17] In questo senso anche HABERMAS, *op. cit.*, p. 11.

[18] Tant'è che FERNANDES, RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, Notre Europe Policy Paper n. 51, 2012, pp. 4-5, reperibile *online*, in quest'ultimo caso parlano di solidarietà basata sulla "direct reciprocity", per distinguerla da quella motivata da "enlightened self-interest", e cioè dalla difesa dei propri interessi per il tramite della difesa degli interessi collettivi.

[19] In argomento, oltre agli autori cit. *infra*, v. GARLICK, *Solidarity under Strain. Solidarity and Fair Sharing of the Responsibility for the International Protection of Refugees in the European Union*, Doctoral Thesis, Radboud University, 19 september 2016, p. 37 ss.

gli Stati nelle loro relazioni reciproche è stata oggetto di discussione tra il XVI e il XIX secolo: Samuel von Pufendorf (1632-1694), Christian Wolff (1679-1754) e Emer de Vattel (1714-1767), ad es., deducevano obblighi di solidarietà a carico degli Stati dai correlati doveri che gravano in capo a ogni essere umano nei confronti dei suoi simili[20].

Nel dibattito dottrinale recente, vengono messe in luce diverse declinazioni del concetto di solidarietà internazionale[21]: si ritrovano, infatti, riferimenti a essa come *dato di fatto*, specie se utilizzato come sinonimo di cooperazione pratica tra Stati appartenenti alla Comunità internazionale; come *idea* che ispira – o dovrebbe ispirare – detta Comunità; come *valore* fondamentale cui dovrebbe tendere l'azione morale; come *diritto propriamente inteso*, con una sua autonomia rispetto ad altri diritti socioeconomici; o, infine, come *principio* idoneo a porre diritti e obblighi in capo ai soggetti coinvolti[22]. Secondo quest'ultima declinazione, il principio di solidarietà opererebbe sia nel senso di rispondere ai pericoli o alle calamità, sia per creare mutui diritti e obblighi[23].

Non è questa la sede per trarre una conclusione in merito alla precisa portata della solidarietà nel diritto internazionale. Qui è utile rilevare come essa assuma differenti connotazioni a seconda degli àmbiti materiali presi in considerazione e dei soggetti in gioco. È infatti possibile operare una distinzione tra la *solidarietà verticale*, che indica i rapporti di sostegno e soccorso tra Stati e individui, generalmente a vantaggio di questi ultimi, e la *solidarietà orizzontale* con cui si intende l'operare di rapporti di sostegno e soccorso tra Stati nelle loro relazioni reciproche. Tale distinzione dà luogo a differenti manifestazioni pratiche del concetto, in ragione dell'interesse collettivo e/o individuale da tutelare mediante l'azione di mutuo sostegno e soccorso.

Nella *Millennium Declaration* delle Nazioni Unite[24], la solidarietà è considerata un valore fondamentale per le relazioni internazionali del XXI secolo, in quanto "[g]lobal challenges must be managed in a way that distributes the costs

---

[20] Cfr. MacDonald, *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, in *Pace International Law Review*, 1996, p. 259 ss., spec. p. 260 ss., e Wolfrum, *Solidarity*, in Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Glasgow, 2013, p. 401 ss., pp. 402-403.

[21] Casini, *Solidarity between States in the Global Legal Space*, in *European Review of Public Law*, 2014, p. 147 ss., p. 156 ss., e Carozza, Crema, *On Solidarity in International Law*, SSRN Paper, 2014, reperibile *online*.

[22] Secondo Wolfrum, *op. cit.*, p. 402, si tratterebbe di un principio strutturale. Wellens, *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in Wolfrum, Kojima (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Berlin-Heidelberg, 2010, p. 3 ss., parla di principio costituzionale. Per un rinvio alle diverse posizioni concernenti la natura obbligatoria o meno del principio di solidarietà, v. MacDonald, *op. cit.*, p. 262.

[23] Virally, *Le rôle des 'principes' dans le développement du droit international*, in Batelli, Guggenheim (eds.), *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, p. 531 ss., pp. 542-543.

[24] Adottata con risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 18 settembre 2000, n. A/RES/55/2.

and burdens fairly in accordance with basic principles of equity and social justice. Those who suffer or who benefit least deserve help from those who benefit most"[25]. Nella risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 18 dicembre 2009 sulla promozione di un ordine internazionale democratico ed equo[26], si fa riferimento alla solidarietà sia orizzontale (art. 4(e): "[t]he right to an international economic order based on equal participation in the decision-making process, interdependence, mutual interest, solidarity and cooperation among all States") sia verticale (art. 4(f): "[i]nternational solidarity, as a right of peoples and individuals").

In materia ambientale, il principio dello sviluppo sostenibile racchiude non solo una componente solidaristica verticale di carattere intergenerazionale, dal momento che postula l'utilizzo attuale delle risorse naturali statali in maniera non pregiudizievole per le future generazioni, ma anche una più propriamente orizzontale diretta a evitare, da tale uso, ripercussioni negative per gli altri Stati. Un discorso simile si può fare per il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, ove l'aspetto solidaristico orizzontale può determinare, in taluni casi, obblighi di cooperazione che comprendono trasferimenti finanziari da alcuni Stati verso altri, in ragione delle differenti condizioni di partenza e in vista dell'interesse comune[27]. In alcuni casi, la solidarietà tra Stati viene espressamente richiamata nei testi internazionali come, ad es., nell'art. 3 della Convenzione ONU contro la desertificazione del 17 giugno 1994, ai sensi del quale "the Parties should, in a spirit of international solidarity and partnership, improve cooperation and coordination at subregional, regional and international levels, and better focus financial, human, organizational and technical resources where they are needed".

Nel diritto del mare, la Convenzione di Montego Bay[28], agli articoli 69-70, prevede il diritto solidaristico degli Stati privi di litorale e di quelli geograficamente svantaggiati di partecipare, su basi di equità e a determinate condizioni, allo sfruttamento di una parte appropriata dell'eccedenza delle risorse biologiche della zona economica esclusiva degli Stati costieri della stessa subregione o regione.

---

[25] Per esempio, la logica solidaristica verticale – dagli Stati agli individui – è alla base dell'azione collettiva degli Stati in applicazione del concetto di *responsibility to protect*. Quest'ultima, consacrata in una risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 16 settembre 2005, postula infatti la possibilità di un intervento collettivo a fini umanitari, previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza, contro uno Stato che manifestamente non assicuri la protezione della sua popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. V. la risoluzione n. A/RES/60/1. In argomento cfr. VILLANI (U.), *L'intervento militare in Libia:* responsibility to protect *o…responsabilità per aggressione?*, in ID., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2015, II ed. ampl., p. 55 ss., spec. p. 60 ss.

[26] A/RES/64/157.

[27] V. ad es. la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 4 giugno 1992. Per ulteriori riferimenti v. MACDONALD, *op. cit.*, p. 282 ss.

[28] Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay (Giamaica) il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994.

Anche dall'àmbito del diritto internazionale dell'economia è possibile trovare riferimenti all'idea di solidarietà[29]. Ad es., nella dichiarazione sul Nuovo ordine economico internazionale del 1974[30], la funzione riequilibratoria della solidarietà avrebbe dovuto avere lo scopo di "correct inequalities and redress existing injustices, make it possible to eliminate the widening gap between the developed and the developing countries and ensure steadily accelerating economic and social development and peace and justice for present and future generations". Nell'àmbito regionale africano, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (Carta di Banjul)[31], all'art. 21, par. 4, afferma che "States parties to the present Charter shall individually and collectively exercise the right to free disposal of their wealth and natural resources with a view to strengthening African unity and solidarity".

Le norme preferenziali delineate nel GATT 1947 e nel sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) – quali ad es. quelle riguardanti i sistemi di preferenze generalizzate (SPG) – rispondono a una logica solidaristica "impropria", perché priva dell'elemento della reciprocità, nei confronti dei Paesi in via di sviluppo e meno avanzati[32]. Ci sembra di poter individuare i caratteri della solidarietà anche nei finanziamenti concessi dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale agli Stati in difficoltà, nonostante la politica di "condizionalità" più o meno stringente adottata da queste due organizzazioni internazionali in occasione dell'apertura delle linee di credito[33], che si allontana dalle premesse teoriche – o quanto meno limita l'operare – del concetto che ci occupa.

Elementi di solidarietà sono rintracciabili anche in altri settori del diritto internazionale. Ad es., nel sistema introdotto dalla Convenzione UNESCO del 16 novembre 1972 sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, gli Stati parte possono beneficiare di un'assistenza finanziaria prioritaria per i beni culturali e naturali in pericolo iscritti in un'apposita lista[34]: in questa disposizione è evidente l'interesse solidaristico di tutte le Parti alla tutela reciproca del loro patrimonio qualora una di esse si trovi in difficoltà[35]. Così come sono improntate alla solidarietà – benché non implichino né un diritto né un obbligo di intervento – alcune risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU in materia di assistenza agli Stati in caso di disastri naturali[36] e il progetto di articoli sulla protezione delle

---

[29] MacDonald, *op. cit.*, p. 263 ss.

[30] Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 1° maggio 1974, n. A/RES/S-6/3201.

[31] Adottata il 27 giugno 1981 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

[32] Cfr. MacDonald, *op. cit.*, p. 268 ss.

[33] Per approfondimenti v. Viterbo, *Fondo monetario internazionale e Banca mondiale*, in Comba (a cura di), *Neoliberismo internazionale e* global economic governance, Torino, 2013, II ed., p. 69 ss., spec. pp. 89 ss. e 109 ss.

[34] Cfr. Scovazzi, *La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale nella sua applicazione ai beni culturali*, in Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 1 ss.

[35] V. Casini, *op. cit.*, p. 163.

[36] Si vedano le risoluzioni dell'8 dicembre 1988, n. A/RES/43/131, e del 14 dicembre 1990, n. A/RES/45/100.

persone in caso di disastro, adottato dalla Commissione di diritto internazionale in prima lettura nel 2014[37] e in seconda lettura nel 2016[38].

Nel settore del diritto d'asilo e dei rifugiati, la solidarietà verticale nei confronti degli individui, benché non espressamente richiamata, sembra animare la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati. Com'è noto, questo atto è diretto ad alleviare sotto il profilo umanitario le conseguenze delle migrazioni per motivi di persecuzione mediante una protezione, sostitutiva di quella del Paese d'origine, garantita dalle Alte Parti contraenti ai richiedenti. In questo caso si tratta di una solidarietà "impropria" perché prettamente unilaterale (dagli Stati agli individui e non viceversa), nonostante non si possa parlare di semplice altruismo a causa dell'esistenza di precisi obblighi a carico degli Stati (come quello di *non-refoulement*).

Inoltre, il Preambolo della Convenzione del 1951 esamina anche il profilo della solidarietà orizzontale tra Stati, riconoscendo che "the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation": il coordinamento delle misure prese dalle Alte Parti contraenti, in particolare, "will depend upon the co-operation of States with the High Commissioner"[39].

In proposito, vale la pena di ricordare la recente Dichiarazione di New York sui rifugiati e i migranti, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU in occasione del *summit* su rifugiati e migranti del 19 settembre 2016[40]. Questa dichiarazione, che ha dato avvio a un processo avente l'obiettivo di negoziare un *Global Compact on Refugees* e un *Global Compact for safe, orderly and regular migration*, contiene gli impegni che gli Stati partecipanti hanno deciso di prendere nei confronti dei rifugiati e dei migranti, congiuntamente e disgiuntamente[41]. Per quel che interessa in questa sede, gli Stati hanno tra l'altro riconosciuto "a shared responsibility to manage large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner", responsabilità da mantenere "through international cooperation, while recognizing that there are varying

---

[37] V. la risoluzione dell'Assemblea generale del 15 maggio 2014, *Protection of persons in the event of disasters. Texts and titles of the draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading*, n. A/CN.4/L.831.

[38] Cfr. *Report of the International Law Commission, Sixty-eighth session* (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016), doc. n. A/71/10, che contiene anche il commentario degli articoli.

[39] Vedi Mcdonough, 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. 8., e Gray, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013, p. 175 ss., p. 180.

[40] V. la risoluzione n. A/RES/71/1.

[41] Cfr. Almeida, Bamberg, *The UN Summit for Refugees and Migrants: a mirror of the current EU Migration Policy?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 24 novembre 2016, reperibile *online*, e Ruozzi, *La dichiarazione di New York sui rifugiati e sui migranti: verso un modello condiviso di gestione del fenomeno migratorio?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 24 ss.

capacities and resources to respond to these movements" (par. 11). Lo sviluppo è coerente con la precedente affermazione, da parte degli stessi Stati, della loro "profound solidarity with, and support for, the millions of people in different parts of the world who, for reasons beyond their control, are forced to uproot themselves and their families from their homes" (par. 8).

In quest'ordine di idee, anche l'*Executive Committee of the Programme of the UNHCR* (ExCom), creato nel 1958, ha ricordato l'importanza degli impegni di "international solidarity and responsibility- and burden-sharing involving all members of the international community", nonché "the importance of international cooperation, in particular to support communities and countries hosting large refugee populations, in ensuring protection and assistance and achieving solutions for refugees"[42]. Di conseguenza, l'ExCom si è impegnato "to further strengthening of international cooperation and solidarity and equitable responsibility and burden sharing" e a sollecitare "all States and UNHCR to increase their efforts to implement these important principles"[43].

3. La solidarietà nell'Unione europea. Evoluzione storica

Le diverse sfaccettature del concetto di solidarietà sul piano internazionale si ritrovano anche nell'ordinamento dell'Unione europea, ove assumono significati differenti a seconda del settore materiale preso in esame[44]. Più in generale, le difficoltà che si incontrano nell'individuare il preciso ruolo della solidarietà nell'Unione europea derivano anche, e forse soprattutto, dall'esistenza delle complesse interrelazioni che vengono a crearsi tra le Istituzioni dell'Unione, gli Stati membri, i cittadini nazionali di questi e i cittadini europei complessivamente considerati[45].

La solidarietà rappresenta un riferimento fondamentale del processo di integrazione sin dalla nota dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, in cui si riconosceva, in apertura, 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"[46]. La scelta del ministro degli Esteri francese di riferirsi non al concetto teorico ma a una solidarietà "di fatto", di tipo principalmente orizzontale tra Stati, si spiegava con l'opportunità di coinvolgere anzitutto la Germania in un progetto – quello della Comunità europea del carbone e

---

[42] V. il Preambolo delle *Conclusion on international cooperation from a protection and solutions perspective*, No. 112 (LXVII) 2016.

[43] *Ivi*, par. 1.

[44] In senso conforme Küçük, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965 ss., p. 966.

[45] Per alcune considerazioni preliminari v. Mau, *Forms and Prospects of European Solidarity*, in Karagiannis (ed.), *European Solidarity*, Liverpool, 2007, p. 129 ss.

[46] Sulla fondamentale importanza della dichiarazione Schuman, ritenuta l'atto di nascita dell'esperienza comunitaria, v. per tutti Villani (U.), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, V ed. riveduta e aggiornata, p. 4 s.

dell'acciaio (CECA) – che si sarebbe basato sulla concreta e tangibile cooperazione tra Stati membri attraverso l'attribuzione del controllo della produzione del carbone e dell'acciaio a un'Alta autorità sovranazionale e indipendente.

Pur essendo la solidarietà presente simbolicamente al momento della nascita della costruzione comunitaria, i tre Trattati istitutivi degli anni '50 del secolo scorso si riferiscono solo saltuariamente a essa. Nel Trattato CECA del 18 aprile 1951[47], essa viene indicata nel Preambolo in termini analoghi a quelli della Dichiarazione Schuman[48]. Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) del 25 marzo 1957 opera due richiami alla solidarietà nella sua accezione esterna nei confronti dei Paesi d'oltremare[49] e, in quella verticale, a favore della popolazione di Berlino[50]. Nulla, invece, dice il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom), anch'esso firmato il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

Oltre a questi riferimenti, altre disposizioni dei primi Trattati sono ritenute espressione del concetto di solidarietà[51]. Si pensi, ad es., all'affermazione del 1° capoverso del Preambolo del Trattato CEE, secondo cui gli Stati membri, mediante il perseguimento degli obiettivi del Trattato, intendevano "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei". Nel Trattato CECA, presupponevano la solidarietà tra Stati e tra imprese gli articoli 3 (prevalenza dell'interesse comune), 49 e ss. (sistema di finanziamento della Comunità fondato sul prelievo), 53 (instaurazione di apparati finanziari), 55, par. 2 (sfruttamento comune dei risultati della ricerca in campo tecnico e sociale), 56 (aiuti per la riconversione e il riadattamento), 58 (sulle quote di produzione), 61 (sulla fissazione di prezzi minimi e massimi anche all'esportazione) nonché 71 (mutuo concorso per l'applicazione delle misure di politica commerciale).

---

[47] Il Trattato CECA, entrato in vigore il 23 luglio 1952, aveva durata cinquantennale e, dunque, ha perso efficacia dal 23 luglio 2002, comportando l'estinzione della CECA e la successione dell'allora Comunità europea nei relativi beni, funzioni, attività, proprietà e accordi.

[48] Il 3° capoverso del Preambolo ricorda che gli Stati membri erano "[c]oscienti che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico".

[49] Nel 7° capoverso del Preambolo, i Paesi fondatori affermano di voler firmare il Trattato CEE – entrato in vigore il 1° gennaio 1958 – anche "[n]ell'intento di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite".

[50] Nella Dichiarazione comune concernente Berlino, allegata al Trattato CEE, gli Stati membri "[a]vuto riguardo alla situazione particolare di Berlino e alla necessità di apportarle l'appoggio del mondo libero, [s]olleciti di confermare la solidarietà che li unisce alla popolazione di Berlino, [a]dopreranno i loro buoni uffici nella Comunità perché vengano adottate tutte le misure necessarie per agevolare la situazione economica e sociale di Berlino, favorirne lo sviluppo e garantirne la stabilità economica".

[51] Si condivide l'opinione di McDonnell, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in Rossi, Casolari (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, p. 57 ss., p. 62, secondo cui, anche oggi, la solidarietà nei Trattati UE non si limita ai soli riferimenti espressi.

Nei Trattati originari si ritrova un principio riconducibile, sotto alcuni aspetti, alla solidarietà tra Stati e Istituzioni comunitarie così come a quella tra Stati nei loro rapporti diretti alla realizzazione degli scopi comuni. Il riferimento è al principio di leale collaborazione tra Stati *ex* articoli 86 del Trattato CECA, 5 TCEE (poi 10 TCE) e 192 del Trattato CEEA, principio che parte della dottrina ritiene essere una delle più importanti manifestazioni del concetto di solidarietà[52]. Secondo quel principio, ora accolto nell'art. 4, par. 3, TUE, gli Stati membri devono non solo adottare ogni misura per assicurare l'esecuzione degli obblighi UE e facilitare l'adempimento dei compiti delle Istituzioni, ma anche evitare di pregiudicare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Benché leale collaborazione e solidarietà non siano perfettamente sovrapponibili, e anzi siano suscettibili di operare anche in senso opposto[53], la relazione tra i due concetti è alla base di alcune (risalenti) pronunzie con cui la Corte di giustizia ha riconosciuto la legittimità di specifici obblighi in vista del benessere dell'intera Comunità[54]. Nella sentenza *Commissione* c. *Francia*, la solidarietà si colloca "alla base (…) del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato"[55]. Nella pronunzia *Commissione* c. *Italia*, quest'ultima, violando le norme in materia di sovrapproduzione di prodotti lattiero-caseari "in considerazione dei propri interessi nazionali, [aveva rotto] unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità"[56]: la Corte ha affermato che "[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario"[57].

In alcune sentenze degli anni '80 del secolo scorso, la Corte ha individuato spazi di operatività anche per la solidarietà tra imprese in occasione di crisi dei settori produttivi. Nella pronunzia *Valsabbia*, ad es., si affermava che "[l]a politica anticrisi nel settore siderurgico si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese"[58]; che "il metodo della fissazione del livello dei prezzi si ispira a criteri discrezionali e tecnici, che si informano al principio di solidarietà"[59]; che l'art. 61 CECA aveva l'obiet-

---

[52] Cfr. in tal senso Ross, *Solidarity - a new constitutional paradigm for the EU?*, in Ross, Borgmann-Prebil (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford-New York, 2010, p. 23 ss., p. 42. Secondo Rinoldi, *Art. 10 TCE*, in Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 115 ss., p. 117, e Cremonini, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss., p. 443, il principio di leale collaborazione trova fondamento proprio nella solidarietà.

[53] V. *infra* al par. 7 di questo capitolo e al par. 7 del capitolo secondo.

[54] Vedi McDonnell, *op. cit.*, p. 68 ss., e Küçük, *Solidarity in EU Law*, cit., p. 977 ss.

[55] Sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, punto 16/17.

[56] Sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, punto 24.

[57] *Ivi*, punto 25. Cfr. Marias, *Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1994, n. 2, p. 85 ss., p. 89 ss.

[58] Sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, punto 59.

[59] *Ivi*, punto 71.

tivo di "consentire alla Comunità di far fronte a situazioni di crisi economica applicando il principio della solidarietà"[60]; e che l'applicazione di prezzi minimi inderogabili nel settore oggetto del ricorso rispondeva alla necessità di dare attuazione a un piano anticrisi "imperniato principalmente sul principio di solidarietà, unica soluzione atta a consentire a tutto il settore di superare quel momento critico"[61], con la conseguenza che "talune imprese [avrebbero dovuto] sobbarcarsi, in nome della solidarietà europea, maggiori sacrifici rispetto ad altre"[62].

In senso conforme la sentenza *Thy-Marcinelle e Monceau*, in cui si afferma che "il provvedimento criticato (…) ha costretto alcune imprese ad affrontare sacrifici in nome della solidarietà comunitaria"[63]. Nel caso *Eridania*, si conferma la legittimità della normativa comunitaria relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero – nella parte in cui stabiliva un sistema di quote e contributi nazionali a carico delle imprese del settore basato sulla produzione effettiva e non sui consumi, così pregiudicando di fatto le imprese italiane – sulla base della considerazione per cui tale normativa risultava "conforme a[l] principi[o] della solidarietà tra i produttori"[64]. Il sistema delle quote improntate alla solidarietà comunitaria è stato ritenuto legittimo anche nelle pronunzie *Bozzetti*[65] e *Spagna* c. *Consiglio*[66].

Molto chiara appare la sentenza resa nel caso *Klöckner-Werke*, ove la Corte ricorda che il Trattato CECA "è basato sulla solidarietà di tutte le imprese siderurgiche della Comunità di fronte alla crisi e mira ad una ripartizione equa dei sacrifici che derivano da situazioni economiche ineluttabili"[67]. Ciò peraltro implica, come affermato nella pronunzia *Fabrique de fer de Charleroi*, l'impossibilità di appellarsi alla solidarietà per giustificare la concessione di una quota ulteriore, rispetto a quelle ripartite tra tutte le imprese comunitarie, a favore di una determinata impresa per il solo fatto di essere l'unica presente in uno Stato membro e di trovarsi in difficoltà eccezionali[68].

---

[60] *Ivi*, punto 87.

[61] *Ivi*, punto 157.

[62] *Ivi*, punto 120.

[63] Sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 26 e 86/79, punto 10.

[64] Sentenza del 22 gennaio 1986, causa 250/84, punto 17.

[65] Sentenza del 9 luglio 1985, causa 179/84, punto 32, in cui si afferma la legittimità del regolamento contestato essendo la sua finalità "quella di risolvere il problema dello squilibrio del mercato lattiero nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato, grazie ad uno sforzo di solidarietà al quale devono partecipare in ugual modo tutti i produttori della Comunità, indipendentemente dalla qualità dei loro prodotti e dalla loro destinazione".

[66] Sentenza del 20 settembre 1988, causa 203/86, punto 29: "[l]a riduzione dei quantitativi globali garantiti è infatti un provvedimento inteso ad ovviare allo squilibrio tra l'offerta e la domanda dei prodotti lattiero-caseari e richiede (…) uno sforzo di solidarietà cui devono partecipare allo stesso modo tutti i produttori della Comunità".

[67] Sentenza del 14 dicembre 1983, causa 263/82, punto 17.

[68] Sentenza del 29 settembre 1987, cause riunite 351 e 360/85, spec. punto 21. ove si respinge l'argomento secondo cui "il principio di solidarietà tra le imprese comunitarie potrebbe giustificare uno *sforzo ulteriore* di talune di esse per garantire la sopravvivenza delle imprese che si trovano in una situazione particolare" (corsivo nostro).

Un discorso a parte va fatto per la sentenza *Ferriera Padana*, in cui la Corte ha riconosciuto che l'obbligo di solidarietà tra imprese derivante dall'applicazione del sistema di quote nel settore siderurgico non era abnorme ma, al contrario, legittimava l'assoggettamento anche delle piccole imprese più efficienti, che nelle intenzioni della ricorrente avrebbero dovuto invece essere escluse per essersi ammodernate per tempo[69]. Questa sentenza è interessante per quanto diremo in sèguito sull'applicazione della solidarietà tra Stati nelle politiche di asilo e immigrazione, in quanto sottolinea come essa possa operare a favore non solo di chi si trova in situazione di svantaggio per eventi esogeni – come la crisi di un settore produttivo – ma anche di chi, per sua colpa o trascuratezza, non ha fatto tutto ciò che avrebbe potuto fare per evitare di trovarsi in una simile situazione.

La rassegna giurisprudenziale che precede ci permette di mettere in luce come, in una prima fase dell'esperienza comunitaria, la mancanza di riferimenti espressi alla solidarietà sia stata in qualche modo "compensata" dal suo utilizzo da parte della Corte di giustizia nella sua funzione di interpretazione e applicazione dei Trattati. Ciò si è poi attenuato: all'aumentare dei riferimenti giurisprudenziali alla solidarietà sono aumentate anche le indicazioni solidaristiche nei Trattati, a partire da quello di Maastricht; tuttavia, si è ridotta, in rapporto alle cause trattate, la funzione suppletiva del giudice europeo che, forse anche per le sue connotazioni politiche in senso lato, oggigiorno fa un più limitato ricorso al concetto in esame[70] e, in una buona parte dei casi, solo per confermare la giurisprudenza precedente sulla preservazione della solidarietà sociale nazionale.

Sotto quest'ultimo profilo, si noti che nel Trattato CEE, nonostante l'enunciazione della "unione sempre più stretta fra i popoli europei", spiccava la mancanza di riferimenti alla solidarietà sociale, presenti invece a livello anche costituzionale degli Stati membri[71], nonché più in generale ai diritti sociali. Ciò si spiegava con la volontà dei Paesi fondatori di attribuire iniziale rilievo alle sole finalità economiche della CEE[72] e, quindi, sottrarre alla competenza delle Istituzioni comunitarie il funzionamento dei sistemi sociali nazionali[73]. Simile conclusione trovava conferma negli atti comunitari e nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che per lungo tempo ha riconosciuto i diritti sociali (pure presenti embrionalmente nel Trattato CEE)[74] quale conseguenza "preterintenzionale" dell'applicazione del principio di non discriminazione a motivo della nazionalità, e dunque finalizzati in via ancillare all'obiettivo mercantilistico della

---

[69] Sentenza del 16 febbraio 1982, causa 276/80.

[70] Così Küçük, *Solidarity in EU Law*, cit., p. 967.

[71] Mette in luce il collegamento tra la solidarietà costituzionale degli Stati membri e quella europea Martinico, *What Does Solidarity Mean in Multi-National Contexts: The Case of the European Union*, in *Romanian Journal of Comparative Law*, 2016, p. 7 ss., pp. 20-21.

[72] Conforme Cremonini, *op. cit.*, p. 436. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 178, parla di sacrificio dei diritti sociali "sull'altare del mercato comune e della concorrenza".

[73] V. Giubboni, *Solidarietà*, cit., p. 544.

[74] Per un'elencazione cfr. Cremonini, *op. cit.*, p. 449.

libera circolazione dei lavoratori[75]. La tendenziale separazione tra l'integrazione economica sovranazionale e i sistemi sociali nazionali si è mantenuta lungo tutto il periodo di espansione del *welfare* in Europa, entrando in crisi negli anni '80 del secolo scorso[76].

L'Atto unico europeo, sottoscritto il 17 e 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, non apporta novità per quanto ci occupa, limitandosi a un semplice cenno nel 5° capoverso del Preambolo alla consapevolezza per l'Europa di dover "agire con coesione e solidarietà al fine di difendere più efficacemente i suoi interessi comuni e la sua indipendenza". Piuttosto, questo Trattato si segnala per aver dato corpo a uno degli aspetti più pregnanti della solidarietà tra Stati e tra popoli, quello cioè relativo alla "coesione economica e sociale" cui viene dedicato un apposito titolo della parte III del Trattato CE: è chiaro, infatti, l'intento solidaristico dell'art. 130 A in base al quale "la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite".

Con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, i riferimenti alla solidarietà si fanno più consistenti. Anzitutto, nel novello TUE, il 4° capoverso del Preambolo rammenta la volontà degli Stati membri di "intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni". In secondo luogo, l'art. A precisa che l'Unione "ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli". In terzo luogo, l'art. J.1 sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) chiede agli Stati di sostenere "attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca" (par. 4). Inoltre, nella Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale (UEO) si ricorda 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). Parallelamente, la "solidarietà tra Stati membri" viene inserita tra gli obiettivi della rinominata Comunità europea (art. 2 TCE)[77] e nel Protocollo sulla coesione economica e sociale. Infine, una dichiarazione allegata al Trattato del 1992 "sottolinea l'importanza che riveste, per il perseguimento degli obiettivi [di politica sociale della Comunità europea], una cooperazione tra quest'ultima e le associazioni e le fondazioni di solidarietà sociale, in quanto organismi responsabili di istituti e servizi sociali". Si tratta, come si può notare, di indicazioni che mettono in risalto le differenti sfaccettature della solidarietà, la quale è suscettibile di svolgere un ruolo tra Stati membri, tra popoli, tra l'Unione e altre organizzazioni internazionali, nonché tra Comunità e soggetti privati.

Soprattutto l'enunciazione della solidarietà tra i popoli europei trova uno sbocco importante nella previsione di un apposito Protocollo, allegato al Trattato di Maastricht e sottoscritto da undici dei dodici Stati membri (con esclusione del Regno Unito), che conteneva l'Accordo sulla politica sociale. Esso, com'è noto, ampliava gli obiettivi sociali della Comunità permettendo a quest'ultima (non

---

[75] In questo senso TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., pp. 178-179.

[76] GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 545.

[77] In proposito v. PEDRAZZI, *Art. 2 TCE*, in POCAR (a cura di), *op. cit.*, p. 88 ss., p. 91, che ne enfatizza il ruolo "politico" in stretta connessione con i fini ultimi dell'Unione.

solo all'unanimità) di sostenere e completare l'azione degli Stati sottoscrittori per quanto attiene al miglioramento dell'ambiente di lavoro, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, alle condizioni di lavoro, all'informazione e consultazione dei lavoratori, alla parità tra uomini e donne e all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro. Inoltre, l'Accordo promuoveva la consultazione delle parti sociali e il dialogo tra queste, incoraggiava la cooperazione tra gli Stati membri e facilitava il coordinamento della loro azione.

Nel successivo Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, in vigore dal 1° maggio 1999, si pone l'accento sulla solidarietà nel settore della PESC. Per un verso, il nuovo art. 11, par. 2, TUE (ex art. J.1) afferma che "[g]li Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica". Per altro verso, in caso di c.d. "astensione costruttiva" – cioè, che non pregiudica l'adozione di una decisione PESC da parte degli altri Stati –, l'art. 23 TUE (ex art. J.13) sottolinea che lo Stato astenuto, "in uno spirito di mutua solidarietà", non deve pregiudicare la successiva attuazione della decisione così presa. Al Trattato di Amsterdam viene anche allegata una dichiarazione sul volontariato, secondo la quale la Conferenza intergovernativa "riconosce l'importante contributo delle attività di volontariato allo sviluppo della solidarietà sociale". Inoltre, nel Trattato CE viene incorporato il contenuto dell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht, essendo stata superata l'opposizione del Regno Unito.

Nessuna ulteriore indicazione è ricavabile, invece, dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, in vigore dal 1° febbraio 2003. Si ricordi che, nell'occasione, non si è ritenuto di dare forza giuridica obbligatoria alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza (Carta o Carta di Nizza). Quest'ultima, infatti, reca un nutrito catalogo di diritti fondamentali, in parte corrispondenti a quelli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) o risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in parte completamente nuovi, tra cui – per quel che interessa ai nostri fini – un apposito capo IV intitolato alla "solidarietà" contenente diritti di carattere prevalentemente sociale[78].

La situazione cambia con l'approvazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (c.d. Trattato costituzionale) e mai entrato in vigore[79]. Nel suo testo, infatti, si moltiplicano i riferimenti alla solidarietà che compare nel Preambolo, negli articoli I-2 (valori), I-3 (obiettivi), I-16, I-40, III-294 e III-300 (disposizioni sulla PESC), I-43 e III-329 (clausola di solidarietà), III-257 (disposizioni generali sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), III-268 (principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità in materia di asilo e immigrazione), III-292 (disposizioni di applicazione generale dell'azione esterna), nel Protocollo n. 29 sulla coesione econo-

---

[78] *Infra*, par. 4, *sub* b), di questo capitolo.

[79] Ciò è avvenuto per la mancata ratifica da parte di tutti gli Stati, a causa dell'esito negativo dei *referendum* svoltisi in Francia il 29 maggio 2005 e in Olanda il successivo 1° giugno. La qual cosa ha comportato un momento di crisi per il processo di integrazione europea e, per quanto ci riguarda, la difficoltà ad attribuire nuovi spazi operativi alla solidarietà oltre che la perdurante assenza di forza giuridica obbligatoria della Carta di Nizza.

mica, sociale e territoriale, oltre che nel titolo IV della Carta di Nizza incorporata nel Trattato costituzionale (articoli da II-87 a II-98) e in alcune dichiarazioni di minore rilevanza.

L'accresciuto ruolo della solidarietà nel Trattato costituzionale è frutto anche del metodo seguìto per la sua redazione. Il testo sul quale si è svolto il negoziato tra i rappresentanti degli Stati membri nella Conferenza intergovernativa, infatti, era stato elaborato da una apposita "Convenzione" composta da rappresentanti della Commissione, del Parlamento europeo, dei governi e dei parlamenti nazionali, circostanza che – assieme all'ampio dibattito svoltosi in quella sede – ha conferito una forte legittimazione democratica al progetto adottato *per consensus* il 13 giugno e il 10 luglio 2003[80].

4. Le declinazioni della solidarietà nel Trattato di Lisbona: a) la solidarietà intergenerazionale; b) quella tra Stati e individui; c) quella tra individui

Il "fallimento" del Trattato costituzionale non deve indurre a ritenere che le novità in tema di solidarietà siano andate perdute con esso. Al contrario, il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, non solo ha ripreso praticamente tutte le corrispondenti previsioni del testo del 2004, lasciandole pressoché invariate, ma ha anche aggiunto ulteriori richiami, caratterizzandosi per una inedita varietà di disposizioni improntate alla solidarietà.

Il Preambolo del TUE ribadisce la volontà dei governanti europei, già espressa in passato, di "intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni". In secondo luogo, la solidarietà 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, essa assume un ruolo trasversale a più obiettivi dell'Unione, che 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). Inoltre, essendosi arricchita la norma sul dovere di leale collaborazione – che ora comprende esplicitamente anche quello delle Istituzioni nei confronti degli Stati (art. 4, par. 3, TUE) nonché tra le Istituzioni nei loro rapporti reciproci (art. 13, par. 2, TUE) –, ancor più si evidenzia la connessione, con i limiti che diremo, tra quel dovere e la solidarietà. Importanti sono, poi, i riferimenti alla solidarietà nel settore dell'azione esterna dell'Unione, presenti nel TUE agli articoli 3, par. 5 (obiettivi dell'Unione); 21, par. 1 (principi dell'azione esterna), 24 (principi della PESC), 31, par. 1, co. 2 (meccanismo dell'astensione costruttiva in àmbito PESC) e 32 (approccio comune tra gli Stati).

L'importanza della solidarietà si ricava anche dal TFUE. Per un verso, nel suo Preambolo si ricorda la solidarietà che lega l'Europa ai Paesi d'oltremare. Per altro verso, essa assume importanza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 67, par. 2 TFUE), con ulteriore precisazione per quanto riguarda le politiche attinenti al

[80] Così VILLANI (U.), *Istituzioni*, cit., p. 21; v. anche, di recente, DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, VI ed., p. 31 ss.

controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione (art. 80 TFUE); nella materia della politica economica (art. 122 TFUE) e dell'energia (art. 194 TFUE); e in caso di attacco terroristico o calamità (art. 222 TFUE recante la clausola di solidarietà).

Infine, viene confermato e reso giuridicamente vincolante – al pari dell'intera Carta di Nizza[81] – il titolo IV intitolato alla solidarietà, che contiene diritti di carattere prevalentemente sociale. Si noti, peraltro, che già il Preambolo della Carta reca un riferimento alla solidarietà come valore indivisibile e universale.

Dall'elencazione appena fatta, si può rilevare l'utilizzo del termine "solidarietà" nei settori più disparati, con presupposti e significati diversi tra loro. Ciò potrebbe indurre a ritenere che la moltiplicazione e diversificazione di questi riferimenti sia conseguenza – forse neanche tanto voluta – di un uso del concetto in esame in termini meramente retorici, morali o tutt'al più di generale indirizzo politico per Istituzioni e Stati. Tuttavia, non solo per preservare l'effetto utile delle norme che vi fanno riferimento[82] ma anche per metterne in luce i tratti caratteristici, ci pare necessario fare delle precisazioni.

Partendo dal Preambolo e dall'art. 3 del TUE, ci sembra possibile individuare quattro tipologie di solidarietà operanti nell'Unione europea: quella tra le generazioni, quella tra Stati membri e individui, quella tra individui nei loro rapporti reciproci e, infine, la mutua solidarietà tra Stati membri.

a) La *solidarietà intergenerazionale* viene espressamente prevista per la prima volta nel diritto primario dell'Unione all'art. 3, par. 3, co. 2, TUE, ma le sue radici sono rintracciabili in alcune politiche materiali perseguite già dalla Comunità europea. La sua principale espressione è rinvenibile nella politica ambientale, ove appare evidente lo stretto rapporto tra la solidarietà tra le generazioni e il principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile dell'Europa nella sua declinazione ambientale (art. 3, par. 3, co. 1, TUE) nonché della Terra (art. 3, par. 5, TUE). Questo, com'è noto, si propone tra l'altro di soddisfare i bisogni della generazione attuale senza compromettere il soddisfacimento di quelli delle generazioni future. Nella medesima traccia, si collocano gli obiettivi e i principi della politica ambientale elencati nell'art. 191, paragrafi 1 e 2[83].

b) Manifestazioni della *solidarietà tra Stati membri e individui* sono rintracciabili in quei settori in cui viene in rilievo il rapporto tra uno Stato e i cittadini di altri Stati membri (ad es. nel campo delle prestazioni sociali) o dei Paesi terzi (ad es. con riguardo alla tutela dei richiedenti protezione internazionale).

Per quanto riguarda il primo àmbito, si deve anzitutto sottolineare che la solidarietà si colloca al centro della azione sociale dell'Unione, rappresentando uno dei fondamenti del riconoscimento dei valori "non economici" dell'intero ordinamento sovranazionale. Ciò appare evidente anzitutto nell'affermazione dell'art. 3,

---

[81] Art. 6, par. 1, TUE: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, *che ha lo stesso valore giuridico dei trattati*" (corsivo nostro).

[82] Sull'effetto utile v., di recente, INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017.

[83] V. TORRE-SCHAUB, *La solidarité environnementale en droit communautaire*, in BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 325 ss.

par. 3, co. 1, TUE per cui lo sviluppo sostenibile dell'Europa si basa, tra l'altro, su una economia "sociale" di mercato, con ciò temperando la finalità altrimenti puramente liberista del mercato interno con obiettivi di carattere sociale[84]. Importante è anche la clausola sociale orizzontale dell'art. 9 TFUE, in base alla quale "[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana"[85].

Viene poi in rilievo il titolo IV della Carta di Nizza, di cui fanno parte gli articoli da 27 a 38. Esso è intitolato espressamente alla "solidarietà" ma, per la verità, contiene diritti abbastanza eterogenei tra di loro[86], per i quali non è agevole trovare un filo conduttore al di là della circostanza per cui essi sono attribuiti o vanno comunque a vantaggio degli individui, cosa peraltro abbastanza ovvia trattandosi di un testo dedicato ai diritti fondamentali. Vi si ritrovano, anzitutto, diritti lavoristici quali quelli dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'àmbito dell'impresa (art. 27), di negoziazione e di azioni collettive (art. 28), di accesso ai servizi di collocamento (art. 29), di essere tutelati in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30), di godere di condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32) e il diritto alla tutela della vita familiare in relazione a quella professionale (art. 33). Non mancano diritti più propriamente sociali, come quello di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34) e quello di accesso alle prestazioni sanitarie (art. 35). Infine, il titolo IV contempla norme sull'accesso ai servizi di interesse economico generale (art. 36), sulla tutela dell'ambiente (art. 37) e sulla protezione dei consumatori (art. 38)[87].

A fronte di simile eterogeneità, si può rinvenire un saldo legame concettuale con la solidarietà, nella sua declinazione sociale, per quanto riguarda i diritti degli articoli 34 e 35, poiché impegnano gli Stati membri nei confronti dei propri cittadini e di quelli di altri Stati membri nell'ottica del complessivo *welfare* dell'Unione. Ciò deriva non solo dalla circostanza per cui il diritto di accedere alla sicurezza sociale, ai servizi sociali e alle prestazioni sanitarie dà sostanza al modello di economia sociale di mercato accolto nei Trattati, basato sulla solidarietà, ma anche dal significativo ruolo che nell'Unione svolge la cittadinanza europea, una delle più importanti innovazioni del Trattato di Maastricht del 1992[88]. Tale cittadinanza ha comportato l'at-

---

[84] In questo senso, per tutti, Triggiani, *Spunti e riflessioni*, cit., pp. 38 e 192.

[85] *Ivi*, pp. 192-193.

[86] Così anche Picheral, *La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union*, in Boutayeb (sous la direction de), *op. cit.*, p. 93 ss., p. 95.

[87] Si rinvia a Di Pascale, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea: diritti fondamentali?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 1148 ss., e a Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017.

[88] Ai sensi dell'art. 9 TUE, "[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro", nell'intesa che "[l]a cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce". Sulla cittadinanza europea, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia a Villani (U.), *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, p. 1001 ss.; Condinanzi, Lang, Nascimbene, *Cittadinan-*

tribuzione, ai suoi titolari, di alcuni diritti tra cui quello di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati UE. Vero è che il diritto appena rammentato esiste sin dalle origini dell'esperienza comunitaria, ma esso era attribuito inizialmente solo ai lavoratori migranti, ai loro familiari e ad alcune categorie assimilate.

La valenza solidaristica della cittadinanza europea – e la riconduzione dei diritti sociali nel titolo IV della Carta – risiede proprio nella circostanza per cui il diritto di mobilità, oramai svincolato dalla stretta attività lavorativa (o da attività assimilate), permette anche ai soggetti c.d. "inattivi" di soggiornare in Stati membri diversi da quello di cittadinanza, in tal modo usufruendo anche di prestazioni sociali non contributive a parità di condizioni con i cittadini nazionali[89]. Sotto questo profilo, dunque, si può parlare di solidarietà sociale europea[90].

---

za dell'Unione e libera circolazione delle persone, Milano, 2006, II ed.; TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 435 ss.; JACOBS, *Citizenship of the European Union - A Legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2007, p. 591 ss.; DOLLAT, *La citoyenneté européenne. Théorie et status*, Bruxelles, 2008; TRAISCI (a cura di), *Il «Diritto Privato Europeo» dal mercato interno alla cittadinanza europea*, Napoli, 2010; PORRO, *Riflessioni in merito al rafforzamento della cittadinanza europea*, in PANELLA, SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, Torino, 2011, p. 831 ss.; TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, *ivi*, p. 857 ss.; TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; DI COMITE, *Il desiderio di "vivere insieme" e il mancato diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini europei "statici" alla luce del caso Dereci*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 463 ss.; GARGIULO (con la collaborazione di MONTANARI), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; INGRAVALLO, *Vingt ans après Maastricht: quelles sont les perspectives de la dimension externe de la citoyenneté européenne?*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2012, p. 251 ss.; NASCIMBENE, ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012; DI COMITE, *La difficile posizione degli stranieri familiari di cittadini di Stati membri dell'Unione europea e le discriminazioni alla rovescia. Una questione ancora aperta?*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, p. 445 ss.; DE PASQUALE, PESCE (a cura di), *I cittadini e l'Europa. Principio democratico e libertà economiche*, Napoli, 2015; VAN EIJKEN, *EU Citizenship and the Constitutionalisation of the European Union*, Groningen, 2015; TARTAGLIA POLCINI, VIRZO (a cura di), *A scuola di cittadinanza europea*, Napoli, 2016; e MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017, III ed.

[89] Rilevano in proposito i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 883/2004, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e (UE) n. 492/2011, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, oltre che, ovviamente, le pertinenti disposizioni della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. In dottrina v. GIUBBONI, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, 2007, p. 360 ss.; BARBOU DES PLACES, *Solidarité et mobilité des personnes en droit de l'Union européenne: des affinités sélectives?*, in BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 217 ss.; e DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2012, p. 1 ss. Con specifico riferimento alle prestazioni sanitarie cfr. QUINN, DE HERT, *The European Patients' Rights Directive: A clarification and codification of individual rights relating to cross border healthcare and novel initiatives aimed at improving pan-European healthcare co-operation*, in *Medical Law International*, 2012, p. 28 ss.

[90] L'espressione è di TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 194. In generale v. anche OTTMANN, *The Concept of Solidarity in National and European Law: The Welfare State and*

Merita sottolineare, tuttavia, che la Corte di giustizia – venendo incontro alle preoccupazioni degli Stati membri, ma sollevando anche comprensibili interrogativi sull'opportunità di promuovere la solidarietà per via pretoria[91] – negli ultimi tempi sta adottando un approccio più restrittivo[92]. Già nel caso *Grzelczyk* – pur riconoscendo il legame diretto tra la cittadinanza europea, il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità e l'attribuzione dei diritti di protezione sociale ai cittadini di altri Stati membri – il giudice sovranazionale ha confermato la legittimità delle disposizioni che consentono l'erogazione di prestazioni sociali non contributive a quei cittadini ma solo ad alcune condizioni, così ammettendo solo "una certa solidarietà" nei loro confronti[93].

Con la crisi economica degli ultimi anni, poi, il mutamento di giurisprudenza sembra essersi accentuato, in parte come risposta alle richieste di alcuni Stati (come il Regno Unito) di un maggiore controllo delle migrazioni intra-UE[94], senza che neanche il carattere vincolante della Carta costituisca un argine[95]. Il nuovo orientamento è stato inaugurato con il caso *Brey*: pur ribadendo l'inidoneità della sola domanda di assistenza sociale presentata da un cittadino economicamente inattivo di altro Stato membro a dimostrare che quest'ultimo sia diventato automaticamente un onere eccessivo per lo Stato ospite, la Corte ha sottolineato che "le autorità nazionali competenti dispongono del potere di valutare (…) se la concessione di una prestazione sociale possa rappresentare un onere per l'insieme dei regimi di assistenza sociale di tale Stato membro"[96]. Nella sentenza *Dano*, si afferma che i cittadini europei economicamente inattivi presenti in uno Stato membro diverso da quello nazionale, con l'unico fine di beneficiare di un aiuto sociale oltre i tre mesi ma al di sotto dei 5 anni, possono essere esclusi da talune prestazioni sociali[97].

---

the European Social Model, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2008, p. 36 ss.

[91] Così Domurath, *op. cit.*, p. 5.

[92] Sulla giurisprudenza più recente v. Giubboni, *Free Movement of Persons and European Solidarity Revisited*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3, 2015, reperibile *online*; Sankari, Frerichs, *From Resource to Burden: Rescaling Solidarity with Strangers in the Single Market*, in *European Law Journal*, 2016, p. 806 ss.; e Mantu, Minderhoud, *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 703 ss.

[93] Sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, punto 44. In argomento Giubboni, *A certain degree of solidarity? Free movement of persons and access to social protection in the case law of the European Court of Justice*, in Ross, Borgmann-Prebil (eds.), *op. cit.*, p. 166 ss.

[94] Per considerazioni in questo senso v. Sankari, Frerichs, *op. cit.*, p. 819 ss., e Mantu, Minderhoud, *op. cit.*, p. 715 ss.

[95] Così Orlandini, Chiaromonte, *Art. 34 Carta*, in Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini (a cura di), *op. cit.*, p. 642 ss., pp. 649-650.

[96] Sentenza del 19 settembre 2013, causa C-140/12, punto 72. In argomento Rossolini, *L'assistenza sociale ai cittadini europei migranti economicamente inattivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 125 ss., p. 130.

[97] Sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13. Vedi Bartoloni, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e*

Ancora, nella pronunzia *Alimanovic*, la Corte conferma la possibilità per uno Stato membro di escludere da talune prestazioni sociali non contributive non solo i cittadini UE il cui diritto di soggiorno è giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro, ma anche quelli che lo hanno perso da più di sei mesi[98]. Con la decisione *Garcia Nieto*, invece, il giudice dell'Unione ribadisce che alcune prestazioni sociali possono essere negate ai cittadini di altri Stati membri durante i primi tre mesi del loro soggiorno senza neanche la necessità di condurre un esame della loro specifica posizione[99]. Infine, la sentenza *Commissione c. Regno Unito* è chiara nel ribadire che alcune prestazioni sociali non contributive possono essere negate ai cittadini economicamente inattivi di altri Stati membri con la finalità di proteggere le finanze dello Stato membro ospitante[100].

Anche la disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG)[101] dell'art. 36 della Carta si muove nella trama della solidarietà, benché essa non venga espressamente nominata né nelle pertinenti norme dei Trattati né nel protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale[102]. Si ricorda che il concetto di SIEG è stato introdotto nei Trattati, all'attuale art. 14 TFUE[103], con la finalità di sottrarre alle normali dinamiche di mercato – in specie, alle norme sulla concorrenza – le imprese incaricate di "servizi pubblici". Ancor più chiaro è l'art. 106, par. 2, TFUE secondo cui "[l]e imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (…) sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata"[104]. Essa, dunque, ha la funzione di preservare la solidarietà sociale non tanto europea ma nazionale, sottraendo i SIEG – ma anche le associazioni di

---

tutela dei sistemi nazionali di welfare, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 474 ss., e Rossolini, *op. cit.*, p. 131 s.

98 Sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14. Cfr. Bartoloni, *Lo* status *del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, 2016, p. 153 ss.

99 Sentenza del 25 febbraio 2016, causa C-299/14.

100 Sentenza del 14 giugno 2016, causa C-308/14.

101 In generale, Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008, e Gallo (D.), *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2011.

102 Cfr. Rodrigues, *Solidarité et droit européen du service public*, in Boutayeb (sous la direction de), *op. cit.*, p. 191 ss.

103 La norma sottolinea l'importanza dei SIEG "nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale".

104 Per la Commissione, alla categoria dei SIEG vanno ricondotte le "attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale)": comunicazione del 20 dicembre 2011, Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa, COM(2011)900 def., p. 3. La Corte di giustizia ha invece adottato un approccio caso per caso: cfr. Arena, *Art. 36 Carta*, in Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini (a cura di), *op. cit.*, p. 679 ss., p. 683.

volontariato[105] – alla normale disciplina della concorrenza tra imprese, nella misura necessaria a svolgere la loro missione: la qual cosa, come è stato sostenuto, è indice di un "effetto giuridico sospensivo" della solidarietà[106].

La Corte di giustizia ha ricordato, nella sentenza *Poucet*, che, se un'attività si fonda "sul principio della solidarietà nazionale e non ha alcuno scopo di lucro (…) detta attività non è un'attività economica e (…), quindi, gli enti incaricati di svolgerla non costituiscono imprese ai sensi" delle norme sulla concorrenza tra imprese[107]. Questa statuizione è stata confermata con la decisione *Albany*, avente a oggetto la legittimità della scelta dello Stato di attribuire a un fondo pensione il diritto esclusivo di gestire, in un determinato settore, un regime pensionistico integrativo[108]. Anche il nostro INAIL è stato sottratto dalla Corte all'operare delle dinamiche di mercato in ragione del fatto che il regime di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali "attua il principio della solidarietà"[109].

Se, dunque, i diritti sociali del titolo IV della Carta di Nizza e la disciplina dei SIEG sono riconducibili all'idea di solidarietà (sociale), non ci pare che emerga un legame tra quest'ultima e i diritti lavoristici contenuti nel medesimo titolo: la loro inclusione, come pure è stato rilevato, probabilmente discende da una semplificazione logica diretta ad assimilare le questioni del lavoro a quelle sociali, semplificazione cui non sarebbero estranee considerazioni di "opportunità politica" dirette a enfatizzare, con il termine "solidarietà", un tema sensibile come quello dei rapporti di lavoro[110].

Del collegamento tra solidarietà e tutela dell'ambiente si è già detto: qui aggiungiamo solo che, attraverso l'art. 37 Carta, la solidarietà ambientale si qualifica non solo intergenerazionale ma anche tra Stati e individui nel tempo

---

[105] Sentenza dell'11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino»*.

[106] V. in particolare Monjal, *La fonction juridique suspensive du principe de solidarité*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2013, p. 7 ss. Per ulteriori considerazioni cfr. Gallo (D.), *On the Content and Scope of National and European Solidarity Under Free Movement Rules: The Case of Golden Shares and Sovereign Investments*, in *European Papers*, 2016, p. 823 ss.

[107] Sentenza del 17 febbraio 1993, cause riunite C-159 e 160/91, punti 18-19, su cui Neergaard, *In Search of the Role of "Solidarity" in Primary Law and the Case Law of the European Court of Justice*, in Neergaard, Nielsen, Roseberry (eds.), *The Role of Courts in Developing a European Social Model: Theoretical and Methodological Perspectives*, Copenhagen, 2010, p. 97 ss., p. 120 s. Di recente, in senso conforme, v. la sentenza del 22 ottobre 2015, causa C-185/14, *EasyPay* e *Finance Engineering*, punto 38: "(…) gli enti che concorrono alla gestione del servizio pubblico di previdenza sociale svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale. Tale attività si fonda, infatti, sul principio di solidarietà e non ha alcuno scopo di lucro".

[108] Sentenza del 21 settembre 1999, causa C-67/96.

[109] Sentenza del 22 gennaio 2002, causa C-218/00, *Cisal*, punto 38.

[110] Così Lotito, *Art. 27*, in Bifulco, Cartabia, Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 209 ss., p. 210. *Contra* Calafà, *Art. 29 Carta*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2014, II ed., p. 1745, secondo cui la solidarietà da principio ispiratore del diritto sociale diviene principio ordinatore di diritti individuali e collettivi.

presente, quale impegno dei primi, attraverso l'Unione, a garantire ai secondi un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità[111]. Infine, ci pare tenue anche se non del tutto assente la connotazione solidaristica della protezione dei consumatori di cui all'art. 38 Carta.

Un altro settore in cui opera la solidarietà tra Stati membri e individui, seppur non indicato espressamente, è quello della tutela dei richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi terzi. Secondo l'art. 78, par. 1, TFUE, l'Unione sviluppa una politica comune di protezione internazionale per "offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di [tale protezione] e a garantire il rispetto del principio di non respingimento". Sulla base di questa norma, le Istituzioni hanno adottato le direttive 2001/55/CE sulla c.d. "protezione temporanea"[112] e 2011/95/UE sulle c.d. "qualifiche"[113]. Il meccanismo di protezione previsto dalla prima, come vedremo, non è stato sinora mai attivato; la seconda direttiva obbliga gli Stati membri a riconoscere i due *status* di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria a cittadini di Paesi terzi e apolidi che ne riuniscono i requisiti. Questa finalità chiaramente solidaristica è, per la parte riguardante lo *status* di rifugiato, diretta conseguenza del fatto che tutti gli Stati membri dell'Unione sono anche Parti contraenti della Convenzione di Ginevra del 1951, così come la stessa politica di asilo dell'UE deve essere conforme a tale atto internazionale (art. 78, par. 1, seconda frase, TFUE); per la parte concernente la protezione sussidiaria, invece, è espressione dell'autonoma scelta dell'Unione (e, quindi, anche dei suoi Stati membri) di estendere la protezione riconosciuta sul territorio europeo.

c) La terza tipologia di solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea è quella che opera *orizzontalmente tra individui*. Si pensi, ad es., alla richiamata solidarietà tra imprese in situazione di crisi produttiva settoriale[114].

Oggigiorno, anche alla luce dei numerosi riferimenti solidaristici nei Trattati, ci sembra particolarmente rilevante una differente forma di solidarietà tra individui, la cui principale espressione si rinviene nel volontariato transfrontaliero. Quest'ultimo non solo rappresenta un'espressione concreta della cittadinanza europea ma svolge anche una rilevante funzione sociale. Secondo la Commissione, il volontariato "traduce concretamente i valori fondamentali su cui si fonda l'Europa, che sono la giustizia, la solidarietà, l'inclusione e la cittadinanza"[115].

---

[111] Per ulteriori riferimenti v. DOMURATH, *op. cit.*, p. 6 ss.

[112] Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

[113] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[114] *Supra*, par. 3.

[115] Comunicazione della Commissione, del 20 settembre 2011, sulle politiche dell'UE e il volontariato: riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'UE,

Si ricorda che, da tempo, è operante il servizio volontario europeo (SVE), che offre ai giovani tra i 18 e i 30 anni l'opportunità di svolgere attività di volontariato in un altro Paese fino a 12 mesi[116]. Nel 2016, inoltre, è stato creato il Corpo europeo di solidarietà (CES), orientato a offrire ai cittadini europei under 30 la possibilità di sostenere un'ONG, un'autorità locale o un'impresa privata che si occupano di gestire situazioni difficili nell'Unione (es. la ricostruzione delle comunità a seguito di calamità naturali, l'esclusione sociale, la povertà, la sanità, le sfide demografiche) o l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati[117]. È attualmente all'esame delle Istituzioni legislative una proposta che fissa il quadro giuridico del CES[118].

5. *Segue*: d) la solidarietà tra Stati membri

d) La *solidarietà tra Stati membri nelle loro relazioni reciproche* rappresenta la categoria più rilevante ma anche meno organica tra quelle che si sono individuate. Essa, infatti, assume un carattere trasversale, incidendo in maniera espressa o implicita su politiche dell'Unione molto diverse tra loro. Di sèguito si passeranno brevemente in rassegna i settori che ne sono maggiormente interessati.

La mutua solidarietà tra Stati membri viene anzitutto indicata tra gli obiettivi dell'Unione ai termini dell'art. 3, par. 3, co. 3 TUE, accanto a quello della promozione della coesione economica, sociale e territoriale[119]. L'accostamento non è casuale, essendo tale coesione una delle più importanti espressioni della solidarietà intesa come riduzione delle disuguaglianze tra le varie regioni europee[120]. La politica di coesione, infatti, mira a "promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione" (art. 174, par. 1, TFUE) e si riconnette alla politica regionale che, in base all'art. 174, par. 2, TFUE, si propone di "ridurre il

---

COM(2011)568 def., p. 2.

[116] Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce il programma Gioventù in azione per il periodo 2007-2013, poi sostituita dal regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport.

[117] Cfr. Lastilla, *European Solidarity Corps: il volto solidale dell'Unione*, in *Sud in Europa*, giugno 2017, reperibile *online*, e Broek, Buiskool, *European Solidarity Corps and volunteering*, 2017, reperibile *online*.

[118] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2017, COM(2017)262 final.

[119] Vedi Oberdorff, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in Boutayeb (sous la direction de), *op. cit.*, p. 283 ss.; Leclerc, *La politique régionale: régions, États et solidarité*, *ivi*, p. 295 ss.; Hilpold, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss., p. 268 ss.; e Küçük, *Solidarity in EU Law*, cit., p. 970 s.

[120] In tal senso Pedrazzi, *Art. 3 TUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 8 ss., p. 11.

divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite". Detta forma di solidarietà, di carattere finanziario, si svolge per mezzo dei c.d. "fondi strutturali", che rappresentano una fetta consistente del bilancio UE cui contribuiscono tutti gli Stati membri, per poi essere redistribuiti nelle zone meno avvantaggiate in modo da stimolarne la crescita[121].

Ma la stessa solidarietà che potremmo definire "di coesione" si può attuare anche attraverso le deroghe al divieto di aiuti di Stato a finalità regionale. Si ricorda infatti che, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. a), TFUE, possono essere dichiarati compatibili, con autorizzazione della Commissione, "gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale". A noi pare che la formulazione dell'art. 3, par. 3, co. 3 TUE permetta di esaltare la solidarietà tra Stati nel quadro della coesione economica, sociale e territoriale, in modo da rafforzare le condizioni per l'utilizzo di tali deroghe[122] e, così, provare a superare alcune "rigidità" del passato[123].

Un altro settore in cui il ruolo della solidarietà è stato valorizzato dal Trattato di Lisbona è quello della proiezione esterna dell'Unione. L'art. 21, par. 1, TUE, fa espresso riferimento al "principio" di solidarietà come uno di quelli su cui si fonda l'azione esterna dell'UE, assieme ai principi di democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, uguaglianza e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale[124].

La mutua solidarietà tra Stati, peraltro, assume maggiore concretezza in àmbito PESC[125]. Secondo l'art. 24, par. 2, TUE, infatti, nella cornice dell'azione esterna, tale politica è fondata, tra l'altro, "sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri". Ancor più significativo è il successivo par. 3, che dà applicazione nella PESC al generale dovere di leale cooperazione: infatti, gli Stati devono non solo sostenere in maniera attiva e senza riserve la PESC "in

---

[121] In argomento v. Di Stefano, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una* Multilevel Governance, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008, p. 749 ss., e Id., *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra* legitimacy *e* legal accountability*: il ruolo del partenariato territoriale*, *ivi*, 2014, p. 417 ss.

[122] Conforme Triggiani, voce *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali* VI, 2013, p. 19 ss., p. 27.

[123] V. ad es, la sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1990, causa C-21/88, *Du Pont de Nemours Italiana*, in cui venne stabilita la contrarietà all'art. 30 TCEE sul divieto di restrizioni quantitative alle merci (ora, art. 34 TFUE) della normativa italiana (la l. 1° marzo 1986, n. 64) che riservava alle imprese ubicate nel Mezzogiorno una percentuale degli appalti pubblici di forniture: ciò in quanto, secondo la Corte, l'eventuale qualificazione di una normativa nazionale come un aiuto non poteva sottrarre detta normativa al divieto del predetto art. 30 TCEE. In argomento v. Triggiani, *La cittadinanza europea*, cit., p. 444.

[124] Si tratta, con alcune differenze, dello stesso catalogo di "valori" indicati nell'art. 2 TUE. In generale v. Neframi, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, in Boutayeb (sous la direction de), *op. cit.*, p. 137 ss.

[125] Così Küçük, *Solidarity in EU Law*, cit., p. 974 s.

uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca" ma anche operare tutti assieme "per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica"[126]. Qualora, poi, uno Stato scelga di astenersi da una decisione all'unanimità nel settore considerato, ma senza impedire che venga adottata dagli altri Stati (c.d. astensione costruttiva), "[i]n uno spirito di mutua solidarietà" lo Stato astenutosi non deve ostacolare la successiva azione dell'Unione e gli altri Stati membri ne devono rispettare la posizione (art. 31, par. 1, co. 2, TUE). Alla leale collaborazione si ricollega anche l'art. 32 TUE, orientato alla definizione di un approccio comune per evitare che gli interventi unilaterali degli Stati – i quali devono essere "solidali tra loro" – ledano gli interessi dell'Unione.

Infine, di grande rilievo solidaristico è la clausola di mutua difesa dell'art. 42, par. 7, TUE, in base alla quale "[q]ualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso". La clausola stabilisce un vero e proprio dovere di aiuto e assistenza tra Stati membri, da esercitarsi in conformità dell'art. 51 della Carta ONU sulla legittima difesa e, ove applicabili, degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla NATO. La sua attivazione è stata invocata dalla Francia dopo gli attacchi terroristici del 13 novembre 2015[127].

Nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), la solidarietà svolge un ruolo nella politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne che, in base all'art. 67, par. 2, TFUE, è tra l'altro "fondata sulla solidarietà tra Stati membri". In maniera più puntuale, poi, la prima frase dell'art. 80 TFUE afferma che "[l]e politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario". Soprattutto quest'ultima disposizione, oggetto del nostro lavoro, sarà esaminata nel successivo capitolo, cui pertanto si rinvia.

Lo "spirito" di solidarietà tra Stati svolge un ruolo nel settore della politica energetica comune. Ciò emerge dall'art. 194 TFUE, in base al quale "la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche", ferme restando le competenze di ogni Stato membro nell'utilizzo delle proprie fonti energetiche, nella scelta tra varie fonti e nella struttura dell'approvvigionamento energetico domestico. Le relazioni solidaristiche nel settore considerato si arricchiscono, inoltre, della possibilità concessa dall'art. 122, par. 1, TFUE al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qua-

[126] Con la differenza che, in àmbito PESC, nei confronti degli Stati che vengono meno alla leale collaborazione non può essere avviata una procedura di infrazione (art. 24, par. 1, co. 2, TUE).

[127] In argomento v. Alì, *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, reperibile *online*, p. 49 ss.

lora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia".

Nel 2008, una comunicazione della Commissione ha approfondito il tema, rilevando come "[p]er quanto ogni Stato membro sia responsabile della propria sicurezza [energetica], la solidarietà tra Stati membri è una caratteristica fondamentale dell'appartenenza all'Unione europea", la qual cosa, in presenza di soluzioni nazionali spesso insufficienti, rende opportuno sviluppare "strategie di ripartizione e condivisione dei rischi o quelle intese a sfruttare al meglio il peso congiunto dell'UE sulla scena mondiale"[128]. Per questo motivo, la Commissione ha proposto un piano d'azione per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico[129]. Di recente, una risoluzione del Parlamento europeo ha ribadito che una compiuta strategia di sicurezza energetica deve includere anche "meccanismi di solidarietà e coordinamento volti a proteggere e rafforzare le infrastrutture e gli interconnettori per la produzione, la trasmissione intelligente e la distribuzione di energia"[130], in quanto "la visione futura dell'Unione dell'energia deve consistere in uno scenario in cui gli Stati membri riconoscano di dipendere gli uni dagli altri per garantire ai propri cittadini energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili, sulla base di una reale solidarietà e fiducia"[131].

6. *Segue*: l'unione economica e monetaria tra spinte solidaristiche e anti-solidaristiche

Un delicato settore in cui opera la solidarietà tra Stati UE, seppur a stringenti condizioni, è quello dell'unione economica e monetaria (UEM)[132]. In effetti, que-

---

[128] Comunicazione della Commissione, del 13 novembre 2008, Secondo riesame strategico della politica energetica: piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico, COM(2008)781 def., p. 3.

[129] *Ivi*, p. 4 ss. Il piano d'azione è articolato in cinque punti relativi al fabbisogno di infrastrutture e diversificazione degli approvvigionamenti energetici; alle relazioni esterne nel settore energetico; alle scorte di gas e petrolio e meccanismi anticrisi; all'efficienza energetica; e all'uso ottimale delle risorse energetiche endogene dell'UE. In specie, si ricorda che "[l]'interconnessione e la solidarietà nell'ambito del mercato interno non solo costituiscono caratteristiche intrinseche di un sistema di mercato integrato, ma sono parimenti indispensabili per ripartire e ridurre i rischi individuali" (*ibidem*).

[130] Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2015 sui progressi verso un'Unione europea dell'energia, n. 2015/2113(INI), considerando C.

[131] *Ivi*, considerando L.

[132] In generale v. Chemain, *L'Union économique et monétaire. Aspects juridiques et institutionnels*, Paris, 1995; Ghymers, *La coordination des politiques économiques dans la Communauté européenne*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1995, p. 76 ss.; Lardoux, *L'Union économique et monétaire : genèse, mise en place, perspectives*, *ivi*, 1998, p. 429 ss.; Cafaro, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001; Crowley, *The Institutional Implications of EMU*, in *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 385 ss.; Malatesta, *La Banca Centrale Europea*, Milano, 2003; Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 1085 ss.; Ponzano, *La governance europea: dal libro bianco*

sto è uno dei due àmbiti – l'altro è quello delle politiche di asilo e immigrazione, su cui si tornerà ampiamente – ove sono emersi in misura chiara le potenzialità ma anche i limiti della solidarietà europea, al di là dei pur significativi riferimenti contenuti nei Trattati che si sono illustrati in precedenza.

Sinteticamente, si ricorda che l'UEM è nata con il Trattato di Maastricht del 1992 con l'obiettivo di promuovere, mediante la politica economica e monetaria, la crescita economica e sostenibile e un elevato livello di occupazione nell'Unione europea. Ciò sarebbe dovuto avvenire in tre tappe: le prime due, attualmente concluse, si riproponevano rispettivamente di completare la libera circolazione dei capitali (fino al 1993) nonché la convergenza delle politiche economiche nazionali e il coordinamento delle politiche monetarie (fino al 1998). La terza fase, avviata nel 1999 e ancora in corso, contempla l'introduzione della moneta unica (l'euro) e una vera e propria politica monetaria comune affidata alla Banca centrale europea (BCE)[133].

L'UEM, nei Trattati, è composta da due pilastri[134]. Quello della politica economica prevede che gli Stati membri si limitino a "coordina[re] le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione" (art. 5 TFUE)[135], considerandole "una questione di interesse comune e [coordinandole] nell'ambito del Consiglio" attraverso una procedura che contempla anche un meccanismo di sorveglianza multilaterale sostanzialmente privo, nei Trattati, di conseguenze sanzionatorie (art. 121 TFUE). Si noti che, fino alle misure adottate negli ultimi anni, il controllo più pregnante consisteva nella sorveglianza da parte della Commissione, *ex* art. 126 TFUE, dell'evoluzione del disavanzo pubblico degli Stati in rapporto ai valori di riferimento indicati nel Protocollo n. 12 allegato ai Trattati, procedura che per certi versi non risulta granché efficace mentre, per altri, lascia una discrezionalità forse eccessiva in capo al Consiglio, come si è visto nel caso delle misure prese nei confronti della Grecia[136].

---

della Commissione al Trattato costituzionale, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 167 ss.; Armstrong, Kilpatrick, *Narrowing the gap? Law and new approaches to governance in the European Union: law, governance, or new governance? The changing open method of coordination*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, p. 649 ss.; Tosato, Basso, *L'Unione economica e monetaria*, Torino, 2007; Zilioli, Selmayr, *La Banca Centrale Europea*, Milano, 2007; Cafaro (a cura di), *Il governo dell'economia in Europa*, Napoli, 2009; Krauskopf, Steven, *The Institutional Framework of the European System of Central Banks: Legal Issues in the Practice of the First Ten Years of its Existence*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1143 ss.; Ronzitti, *Aspetti istituzionali del governo della moneta europea*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, Milano, 2009, II, p. 373 ss.; Sarcinelli, *UEM ed Euro: i successi del passato e le sfide del futuro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 121 ss.

[133] Questa fase è ancora in corso perché non tutti gli Stati membri UE fanno parte dell'eurozona.

[134] Un terzo pilastro, sull'unione bancaria, è stato istituito mediante atti di diritto derivato.

[135] Benché agli Stati dell'eurozona si applichino disposizioni ulteriori.

[136] In questo senso, tra gli altri, Bieber, Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2012, p. 295 ss., pp. 306-

Il pilastro della politica monetaria, invece, è di competenza esclusiva dell'Unione per gli Stati dell'eurozona (art. 3, par. 1, lett. c), TFUE) ed è affidato, come detto, al Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e alla BCE che ne costituisce il perno. Ciò implica, per gli Stati dell'euro che si trovano in difficoltà, l'impossibilità di utilizzare la leva monetaria per le svalutazioni competitive di una moneta non più nazionale.

Dunque, almeno prima della crisi del debito sovrano degli Stati dell'eurozona e della nuova *governance* dell'UEM, il sistema risultava non solo "bicefalo" ma anche "asimmetrico", con una debole politica economica comune e una forte politica monetaria. Senza poter in questa sede affrontare i rilevanti problemi, non solo giuridici, che pone l'UEM[137], merita sottolineare come le sue caratteristiche abbiano prodotto rilevanti ripercussioni in tema di solidarietà. Infatti, se per un verso si può affermare come l'intera UEM sia improntata a questo concetto nella misura in cui tende alla mutua tutela degli interessi degli Stati membri nell'ottica del complessivo benessere economico dell'Unione europea (in particolare, per evitare che la mancata solidarietà provochi effetti pregiudizievoli a catena), per altro verso detta mutua tutela è stata circondata da limiti stringenti che possiamo definire "anti-solidaristici".

Orientato alla solidarietà è, ad es., il ricordato art. 122 TFUE. In primo luogo, esso prevede che "il Consiglio, su proposta della Commissione, [possa] decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica" (par. 1). Inoltre, in caso di difficoltà o minaccia di gravi difficoltà (a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali) di uno Stato, "il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato" (par. 2)[138].

Viceversa, è concepita in senso chiaramente anti-solidaristico la c.d. "clausola di non salvataggio esterno" (*no bail-out clause*) dell'art. 125 TFUE, che vieta la solidarietà finanziaria nei confronti di uno Stato membro da parte dell'Unione e degli altri Stati[139]. Parimenti, l'art. 123 TFUE fa divieto di ogni facilitazione creditizia all'Unione e agli Stati membri da parte della BCE e delle banche centrali nazionali, così come "l'acquisto diretto (…) di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali", norma che si

307. Il superamento dei valori di riferimento del Protocollo n. 12 (3% del rapporto disavanzo-PIL e 60% del rapporto debito pubblico-PIL) dà avvio a una procedura che sfocia nella constatazione dell'esistenza del disavanzo pubblico da parte del Consiglio e nelle relative raccomandazioni, agli Stati interessati, per far cessare la situazione. Il mancato ottemperamento alle raccomandazioni del Consiglio poteva implicare l'intimazione di adottare specifiche misure che, se inattuate, non comportavano però sanzioni di rilievo.

[137] Per i quali si rinvia, tra i tanti, a Triggiani, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 91 ss.

[138] Sulla norma v. Salvadori, *Art. 122 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 935 ss., e Anro, *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *Eurojus.it*, 13 luglio 2017, reperibile *online*. L'art. 122, par. 2, è stato utilizzato come base giuridica per l'approvazione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF).

[139] In argomento Tufano, *Il principio del* no bail-out *nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 505 ss.; Louis, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 971 ss.; e McDonnell, *op. cit.*, p. 78.

completa con il successivo art. 124 TFUE sul divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

Come si accennava, con la crisi del debito pubblico della Grecia del 2009, allargatasi poi ad altri Paesi dell'eurozona, sono emerse tutte le difficoltà della descritta asimmetria tra politica monetaria e politica economica nell'UEM[140]. Le operazioni speculative sui titoli del debito pubblico di alcuni Paesi europei – ritenuti sempre meno "appetibili" per l'aumento di tale debito dovuto anche alla necessità di "salvare" le banche che detenevano tra i propri attivi titoli "tossici" – hanno messo in luce l'assenza di un meccanismo europeo capace di tutelare quei Paesi. In altri termini, i descritti limiti normativi alla possibilità di aiutare finanziariamente gli Stati in difficoltà, la cui rigidità apparente non era venuta in rilievo in tutte le sue implicazioni fino al 2009, assieme alla "miopia" degli Stati membri con le finanze pubbliche in ordine a mostrarsi solidali[141], hanno prodotto negli ultimi anni una vera e propria "crisi della solidarietà europea".

La *governance* dell'UEM introdotta dal 2011 ha rafforzato il coordinamento delle politiche economiche statali. Ciò è avvenuto con l'adozione delle modifiche al Patto di stabilità e crescita (PSC) e degli altri atti del c.d. "*six-pack*"[142] nel

---

[140] Cfr., tra i tanti, Amico di Meane, Gianniti, *La Governance economica dell'Unione europea: dalla Convenzione al Trattato di Lisbona tra crisi finanziaria e incognita greca*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 107 ss.; Prieto, *L'Union économique et monétaire dans la tourmente des déficits publics*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2010, p. 1 ss.; Id., *Un gouvernement économique pour l'Europe*, *ivi*, p. 527 ss.; Viterbo, Cisotta, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 962 ss.; Cabras, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 387 ss.; Clerc, Kauffmann, *Vers une nouvelle gouvernance macro-économique dans la zone euro*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2011, p. 589 ss.; Merlin, *Le nouveau système européen de supervision financière*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2011, p. 17 ss.; Peroni, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.; Ruffer, *The European debt crisis and European Union law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss.; Baziadoly, *Quelle réforme pour la gouvernance économique européenne?*, in *Revue française de finances publiques*, 2012, p. 199 ss.; Colliat, *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, in *European Law Journal*, 2012, p. 6 ss.; Draetta, *Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione europea?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 23-32 ss.; Peroni, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012; e Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2/2013, reperibile *online*; McDonnell, *op. cit.*, p. 72 s.; Mengozzi (Pi.), *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 547 ss.; Porchia (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione Europea, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2015; Cafari Panico, *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 289 ss.; Cafaro, *L'unione economica e monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017; e Daniele, *op. cit.*, p. 41 ss.

[141] A questo ultimo proposito v. Fernandes, Rubio, *op. cit.*, p. 19 ss.

[142] Il PSC è un accordo stipulato nel 1997 concernente il controllo del *deficit* e del disavanzo pubblico degli Stati dell'UE. Nella sua versione originaria – confluita nei regolamenti (CE) n. 1466/97 e n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997 – il PSC stabiliva l'obbligo per

2011, con il c.d. "*two-pack*"[143] nel 2013, con l'avvio dell'unione bancaria mediante i meccanismi di vigilanza unico (MVU) e di risoluzione unico (MRU)[144] nel 2013-2014 e con l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)[145] nel 2015. Sono state prese anche iniziative esterne all'UE, ma a essa strettamente collegate, quali il Patto *Euro Plus* del 2011[146] nonché il

---

gli Stati di avere un disavanzo non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico inferiore al 60% del PIL, nonché una "procedura per deficit eccessivo" che specificava quella dell'attuale art. 126 TFUE (v. *supra*). Le rigidità del PSC hanno portato all'allentamento delle sue previsioni nel Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005. La crisi economica degli ultimi anni ha, invece, condotto a un rafforzamento del PSC nonché alla riforma dell'intera disciplina, con la finalità di agire sul piano della prevenzione e della correzione degli squilibri di bilancio. A questa finalità risponde anzitutto il *six-pack* del 2011, che si compone di cinque regolamenti e una direttiva. I due regolamenti (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, e n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, hanno rispettivamente istituito il braccio "preventivo" e quello "correttivo" della complessiva procedura di sorveglianza sulle politiche di bilancio statali. Sono poi stati approvati i regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1173/2011, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; n. 1174/2011, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; e n. 1176/2011, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. Il *six-pack* si completa con la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

[143] Il *two-pack* si aggiunge agli atti costituenti il *six-pack* con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la *governance* economica dell'eurozona. Esso si compone dei due regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 472/2013, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro; e n. 473/2013, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

[144] Ci si riferisce ai regolamenti (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, e n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico. Mentre il MVU si occupa di sorvegliare direttamente a livello europeo le banche più grandi dell'eurozona, il MRU è finalizzato alla risoluzione ordinata delle banche in dissesto. In argomento, tra gli altri, Ruccia, *The role of the private sector in resolution for banks*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017, p. 615 ss.

[145] Il FEIS è stato introdotto con il regolamento (UE) n. 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, con l'obiettivo di utilizzare i finanziamenti pubblici (compresi quelli europei) per mobilitare investimenti privati relativamente a diversi progetti realizzati nell'UE (es. infrastrutture, ricerca e innovazione, istruzione, sanità, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ecc.).

[146] Il Patto *Euro Plus* è stato stipulato nel 2011 dai Capi di Stato e di governo dell'eurozona e vi hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Esso ha la finalità di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, di migliorare il coordinamento delle politiche economiche e la competitività nonché di aumentare il livello di convergenza economica tra i Paesi contraenti. Il testo è riprodotto in allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011.

Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES)[147] e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione (c.d. *Fiscal Compact*)[148] del 2012.

L'esame di queste misure esula dai nostri scopi. Complessivamente, si può osservare come esse abbiano rafforzato il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, condizionando però l'aiuto solidaristico a rigorosi impegni da parte degli Stati in difficoltà[149]. Emblematiche, in questo senso, risultano le misure introdotte col Trattato MES e con le operazioni definitive monetarie della BCE.

Il Trattato MES, detto anche "Fondo salva-Stati", nato sulla base di due precedenti iniziative adottate nel 2010 per aiutare l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia[150], è stato sottoscritto, nella sua versione definitiva, il 2 febbraio 2012, entrando anticipatamente in vigore il 27 settembre 2012[151]. La sua adozione da parte degli Stati dell'eurozona trova fondamento nella modifica dell'art. 136

---

147 V. *infra*.

148 Il *Fiscal Compact* è stato stipulato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri dell'UE ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2014. Esso contiene alcune regole per assicurare la (molto criticata) regola dell'equilibrio di bilancio, che i Paesi stipulanti devono introdurre nei loro ordinamenti "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio". L'Italia non solo ha ratificato il *Fiscal Compact* (l. 23 luglio 2012, n. 114) ma ha anche scelto di introdurre – addirittura prima della ratifica – il principio dell'equilibrio di bilancio nella propria Costituzione (l. cost. del 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.). V. tra gli altri GALLO (F.), *Diritti socio-economici ed equilibri di bilancio*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 11 ss.

149 Così anche SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, parte II, p. 27 ss., reperibile *online*, p. 49. D'altro canto, alcune delle misure che mostrerebbero una reale solidarietà tra gli Stati dell'eurozona, quali ad es. l'attribuzione permanente e incondizionata alla BCE del ruolo di prestatore di ultima istanza oppure l'emissione di *Eurobonds* (titoli di debito garantiti da tutti gli Stati dell'eurozona), incontrano ancor oggi forti opposizioni: cfr. FERNANDES, RUBIO, *op. cit.*, p. 33 ss. Emblematica della filosofia alla base di queste misure solidaristiche condizionate è la nota dichiarazione dell'ex Presidente dell'Eurogruppo Jeroen Dijsselbloem del 21 marzo 2017, il quale, rivolto agli Stati dell'Europa del sud – accusati abbastanza inopportunamente di spendere tutto in alcol e donne – ha affermato: "if you want to maintain public and political support throughout the EU for solidarity you must always also talk about what commitments and what efforts must be made by everyone to maintain that solidarity".

150 Ci si riferisce al Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), istituito col regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, tuttora in vigore, con cui la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti sui mercati finanziari fino a 60 miliardi di euro; e al Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), non più attivo, finanziato per 440 miliardi di euro raccolti sul mercato dei capitali con la garanzia degli Stati membri dell'eurozona.

151 Inizialmente, era previsto che le attività previste dal Trattato MES avessero inizio a metà del 2013, una volta esaurite le procedure di ratifica da parte di tutti gli Stati dell'eurozona. Tuttavia, l'aggravarsi della crisi economica ha spinto il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 ad anticiparne l'entrata in vigore al luglio 2012, data poi sospesa in attesa della decisione della Corte costituzionale tedesca sulla compatibilità con il relativo ordinamento interno. Con sentenza del 12 settembre 2012, la *Bundesverfassungsgericht* si è pronunciata

TFUE, effettuata secondo la procedura semplificata di revisione dei Trattati attraverso una decisione del marzo 2011[152] ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Secondo il novello par. 3 dell'art. 136 TFUE, "[g]li Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

Il Fondo salva-Stati è un organismo intergovernativo permanente, con sede a Lussemburgo, composto da un Consiglio di Governatori e da un Consiglio di amministrazione, che ha l'obiettivo di assistere finanziariamente gli Stati membri della zona euro in difficoltà. Il MES dispone di una capacità di prestito di 500 miliardi di euro (oltre ai residui del FESF), finanziati attraverso l'emissione di titoli di debito sui mercati finanziari, garantiti dagli Stati dell'eurozona che sono tutti Stati membri del Fondo. Per quanto ci interessa, i prestiti del MES vengono concessi agli Stati dell'eurozona con la finalità di sostenere la stabilità della zona euro nel suo complesso e, conformemente all'art. 136, par. 3, TFUE, a condizioni rigorose che "possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite" (art. 12 MES). Inoltre, alle medesime condizioni, il Fondo può anche acquistare direttamente sul mercato sia primario sia secondario i titoli di debito di uno Stato membro in difficoltà.

La seconda misura che dimostra il carattere rigorosamente limitato della solidarietà nell'UEM concerne le "operazioni definitive monetarie" (*Outright Monetary Transactions* od OMT) della BCE. Esse rientrano tra le misure "non convenzionali" della Banca centrale, consistenti in programmi di acquisto di titoli di debito pubblici e privati con la finalità espressa di sostenere la crescita. In particolare, il programma OMT, anticipato in un noto discorso tenuto a Londra dal Presidente della BCE Draghi[153], è stato approvato dal Consiglio direttivo della Banca nell'agosto del 2012. Stante *ex* art. 123 TFUE il divieto di acquisto diretto di titoli di Stato – cioè, durante le aste al momento dell'emissione da parte degli Stati –, il programma OMT permette, a specifiche tempistiche e condizioni, l'acquisto di tali titoli sul diverso mercato secondario, quando cioè gli stessi vengono rimessi in vendita in un momento successivo alle aste statali[154].

Il programma OMT, definito anche "scudo anti-spread", ha l'obiettivo di ripristinare la cinghia di trasmissione della politica monetaria, con effetti benefici

---

nel senso della compatibilità pur se con alcune limitazioni, e dopo due settimane il MES è entrato in funzione.

[152] Decisione 2011/199 del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

[153] Invitato a parlare alla *Global Investment Conference*, e nel tentativo (riuscito) di raffreddare gli attacchi speculativi ai titoli del debito sovrano di alcuni Paesi come l'Italia, il Presidente Draghi affermò che "within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough".

[154] Cfr. Contaldi, *L'indipendenza della BCE alla luce del caso OMT*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 65 ss.

sull'intero sistema economico-finanziario europeo. Esso però ha anche effetti solidaristici, essendo teso a garantire l'acquisto dei titoli del debito pubblico degli Stati in difficoltà senza che questi, per venderli, siano costretti ad alzare i tassi di interesse (così aggravando la propria esposizione debitoria). Per contro, in senso anti-solidaristico milita la considerazione per cui le OMT possono rivolgersi solo all'acquisto dei titoli degli Stati in difficoltà macroeconomica grave e conclamata, cioè che abbiano avviato un programma di aiuto finanziario o precauzionale con il MES (o con il FESF).

Le due misure appena illustrate, in cui si contrappongono elementi solidaristici e antisolidaristici, sono state esaminate dalla Corte di giustizia su sollecitazione dei giudici costituzionali irlandese e tedesco. In tali occasioni, il giudice dell'UE ha ribadito l'esistenza di uno stretto rapporto tra solidarietà e responsabilità, confermando le misure suddette nella misura in cui, tra l'altro, non erano espressione di una solidarietà assoluta ma condizionata[155].

La legittimità della decisione di revisione semplificata dell'art. 136 TFUE e la compatibilità del Trattato MES con il diritto UE è stata portata all'attenzione della Corte di giustizia su rinvio pregiudiziale sollevato dalla *Supreme Court* irlandese. Nel confermare la validità dell'intero sistema, la sentenza *Pringle* ha stabilito la sua compatibilità con le norme anti-solidaristiche dell'UEM che si sono illustrate in precedenza[156], sottolineando, in specie, che il divieto di salvataggio esterno dell'art. 125 TFUE "non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa"[157].

In altri termini, secondo la Corte, nel sistema dell'UEM è possibile dare corpo alla solidarietà nei confronti degli Stati in difficoltà ma solo nel quadro della tutela dell'eurozona nel suo complesso e solo in base a tre condizioni: che questa solidarietà sia volontaria (condizione rispettata nella misura in cui gli Stati dell'eurozona hanno scelto di sottoscrivere il Trattato MES conformemente alla clausola abilitante dell'art. 136, par. 3, TFUE); che gli Stati in difficoltà rimangano gli unici responsabili del proprio debito pubblico; e che gli aiuti siano concessi sotto una stretta condizionalità[158]. L'approccio pragmatico della

---

[155] Conforme Schillaci, *op. cit.*, p. 50.

[156] Sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12. Vedi Mengozzi (Pi.), *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso* Pringle, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 ss.

[157] Sentenza *Pringle*, punto 137. Inoltre, la Corte di giustizia ha precisato che il divieto di facilitazione creditizia e di acquisto diretto di titoli di Stato, di cui all'art. 123 TFUE, grava solo in capo alla BCE e non agli Stati membri anche in forma collettiva (come nel Trattato MES): *ivi*, punto 125.

[158] Così anche Hilpold, *op. cit.*, pp. 281-282. Il tutto è amplificato dalla mancanza di controllo democratico da parte del Parlamento europeo: in proposito v. Bredt, *Prospects and Limits of Democratic Governance in the EU*, in *European Law Journal*, 2011, p. 35 ss., e di recente Ruccia, *Alcune riflessioni sul* deficit *democratico nell'UEM*, in Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 661 ss.

Corte – orientato solo a salvaguardare l'eurozona – risulta, quindi, concettualmente differente da quello dell'Avvocato generale, che invece aveva impostato la sua presa di posizione sulla necessità di interpretare l'art. 125 alla luce del "principio" di solidarietà tra gli Stati[159].

Anche la validità del programma OMT, benché non sia stato mai attuato essendo risultata sufficiente la sua semplice previsione, è stata esaminata dal giudice sovranazionale su rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca. Nella sentenza *Gauweiler*[160], la Corte di giustizia ha riconosciuto la compatibilità del programma con il diritto dell'Unione in quanto sufficientemente circondato di garanzie dirette, per un verso, ad acquistare solo titoli di Stati già soggetti alla "solidarietà condizionata" dei programmi di aiuto o precauzionali e, per altro verso, a non aggirare il divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE.

Infine, merita ricordare l'intento solidaristico dell'art. 143 TFUE, applicabile "[i]n caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro con deroga" (uno Stato, cioè, che ai sensi dell'art. 139 TFUE non soddisfa le condizioni necessarie per l'adozione dell'euro). In base all'art. 143 TFUE, qualora tale difficoltà o grave minaccia dipenda da uno squilibrio globale della bilancia dei pagamenti oppure dalla valuta di cui dispone lo Stato con deroga, e ciò sia suscettibile di compromettere il mercato interno o la politica commerciale comune, la Commissione avvia senza indugio l'esame della situazione e indica le misure da adottare. Se le misure di questa fase preventiva si rivelano insufficienti, il Consiglio può accordare il c.d. "concorso reciproco" che può assumere la forma dell'azione concordata presso altre organizzazioni internazionali, delle misure necessarie ad evitare deviazioni di traffico oppure della concessione di crediti limitati da parte di altri Stati membri (previo loro consenso)[161].

---

[159] Presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, punti 142-143: "[u]n'interpretazione estensiva dell'articolo 125 TFUE contrasterebbe inoltre con il principio di solidarietà, disciplinato in diversi passaggi dei trattati. (…) Dal principio di solidarietà non si può certamente desumere un dovere di assistenza finanziaria, come quella che deve essere prestata dal MES. Tuttavia, un'interpretazione teleologica estensiva dell'articolo 125 TFUE giungerebbe addirittura a vietare agli Stati membri di prestarsi volontariamente reciproca assistenza in caso di necessità, vale a dire per evitare le gravi conseguenze economiche e sociali di una bancarotta di Stato. L'assistenza in caso di necessità sarebbe così ammessa a favore di un qualsiasi Stato terzo, ma vietata nell'ambito dell'Unione. A mio avviso, un siffatto divieto metterebbe in discussione, nel complesso, la stessa ratio di una unione". Vedi McDonnell, *op. cit.*, p. 80, e Küçük, *Solidarity in EU Law*, cit., p. 981 s.

[160] Sentenza del 16 giugno 2015, causa C-62/14. Sulla vicenda v. Schillaci, *op. cit.*, p. 34 ss., e Contaldi, *op. cit.*, p. 73 ss.

[161] In ultima analisi, se il concorso reciproco non è stato accordato o non ha dato i suoi frutti, la Commissione autorizza lo Stato in difficoltà ad adottare misure di salvaguardia. La procedura è stata specificata col regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri.

7. *Segue*: la solidarietà tra Stati in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo e di attacchi terroristici. La clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE

Alla logica della solidarietà tra Stati si ispirano, infine, le disposizioni dei Trattati e di alcuni atti di diritto derivato dirette a fornire mutuo sostegno e assistenza in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo e di attacchi terroristici.

Queste misure sono complementari al ruolo "indiretto" che, negli ultimi anni, sta assumendo la disciplina degli *aiuti di Stato in caso di calamità*, quale modalità con cui l'Unione, autorizzandone la concessione, contribuisce a mostrare solidarietà alle popolazioni colpite da quegli eventi dannosi[162]. Sotto questo profilo, si ricorda che l'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE afferma la compatibilità *de jure* con i Trattati degli aiuti "destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali" che, però, possono essere controllati *ex post* dalla Commissione. L'art. 50 del regolamento generale di esenzione per categoria del 2014[163] stabilisce le condizioni di compatibilità di simili aiuti, la regola secondo cui essi debbono essere adottati nei tre anni successivi all'evento dannoso (e corrisposti entro i quattro anni) e, infine, i danni ammissibili al finanziamento statale.

Ciò posto, il mutuo sostegno e l'assistenza "diretta" dell'Unione possono aversi, anzitutto, in base all'art. 196 TFUE sulla *protezione civile*, secondo cui l'UE incoraggia la cooperazione tra Stati per "rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo". Questa norma, introdotta dal Trattato di Lisbona, attribuisce all'Unione una competenza di coordinamento, completamento e sostegno (art. 6, lett. f), TFUE) che consente di adottare atti normativi nel settore considerato già basati sulla clausola di flessibilità dell'attuale art. 352 TFUE[164].

Sulla base giuridica dell'art. 196 TFUE è stato adottato il meccanismo unionale di protezione civile disciplinato dalla decisione 1313/2013[165], che si propone di rafforzare la cooperazione tra UE e Stati membri e di facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile con l'obiettivo di migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo[166] (art. 1, par. 1). L'intento solidaristico e complementare del

---

[162] Cfr. Villani (S.), *Riflessioni sul regime dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato in caso di calamità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 585 ss.

[163] Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

[164] Vedi Gestri, *La risposta alle catastrofi nell'Unione europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in Id. (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016, p. 3 ss., spec. p. 10 ss.

[165] Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, sulla quale v. Gestri, *La risposta*, cit., p. 16 ss., e d'Angelo, *Il nuovo sistema europeo di protezione civile e il suo impatto sull'ordinamento italiano*, in Gestri (a cura di), *op. cit.*, p. 123 ss.

[166] Per "catastrofe" si intende qualsiasi situazione che abbia o possa avere conseguenze gravi sulle persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale (art. 4, n. 1).

meccanismo viene esplicitato nell'art. 1, par. 3, della decisione 1313/2013, in base al quale esso "promuove la solidarietà tra gli Stati membri attraverso la cooperazione e il coordinamento delle attività, fatta salva la responsabilità primaria degli Stati membri di proteggere dalle catastrofi le persone, l'ambiente e i beni, compreso il patrimonio culturale, sul loro territorio". Il meccanismo unionale si compone di tre pilastri, dedicati rispettivamente alla prevenzione dei rischi (capo II), alla preparazione alle catastrofi (capo III) e alla risposta a tali catastrofi sia all'interno che all'esterno dell'Unione (capo IV). Merita sottolineare come la risposta solidaristica alle catastrofi, di carattere prevalentemente tecnico-operativa, sia doppiamente volontaria in quanto lo Stato colpito ha una mera facoltà di chiedere assistenza e gli altri Stati membri non sono obbligati a fornirla, dovendo questi ultimi semplicemente "decide[re] in tempi rapidi se [sono] in grado di soddisfare la richiesta e informa[re] lo Stato membro richiedente (…) precisando la portata, i termini e, se del caso, i costi dell'assistenza" (art. 15)[167].

Il sistema di protezione civile si completa con il regolamento 2012/2002 che ha istituito il *fondo di solidarietà* per fornire sostegno finanziario alla popolazione delle regioni colpite da catastrofi naturali in modo da ripristinare rapidamente condizioni di vita normale[168]. Questo fondo può essere attivato, in particolare, per catastrofi naturali gravi[169] o regionali[170]. Esso viene utilizzato per integrare, in unica *tranche*, le spese sostenute dallo Stato colpito per operazioni essenziali di emergenza e recupero. Sinora l'Italia è stato il principale beneficiario degli aiuti finanziari di solidarietà, avendo ricevuto sostegno per i terremoti del Molise (ottobre 2002), dell'Abruzzo (aprile 2009), dell'Emilia Romagna (maggio 2012) e del centro Italia (2016).

Altro strumento solidaristico diretto ad aiutare gli Stati membri colpiti da catastrofi è il regolamento 2016/369 sul *sostegno di emergenza all'interno dell'UE*[171]. Adottato in base al più volte citato art. 122, par. 1, TFUE[172], il mecca-

---

[167] Come nota CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 221 ss., p. 237, in occasione della crisi dei migranti a partire dal 2015 l'assistenza volontaria degli Stati è apparsa insufficiente.

[168] Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea. Questo è stato successivamente modificato col regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.

[169] Art. 2, par. 2: "per 'catastrofe naturale grave' si intende qualsiasi catastrofe naturale che provoca, in uno Stato ammissibile, danni diretti stimati a oltre 3.000.000.000 EUR a prezzi del 2011, o superiori allo 0,6% del suo RNL".

[170] Art. 2, par. 3: "per 'catastrofe naturale regionale' si intende qualsiasi catastrofe naturale che provochi, in una regione di livello NUTS 2 di uno Stato ammissibile, danni diretti superiori all'1,5% del prodotto interno lordo (PIL) di tale regione", nonché qualsiasi catastrofe naturale nelle regioni ultraperiferiche "che provoca danni diretti superiori all'1% del PIL di tale regione".

[171] Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione

[172] Approva la scelta di tale base giuridica MIGLIO, *The Regulation on the Provision of Emergency Support within the Union: Humanitarian Assistance and Financial Solidarity in the Refugee Crisis*, in *European Papers: European Forum*, 2016, reperibile *online*, p. 3. Cri-

nismo previsto dal regolamento intende fornire sostegno di carattere finanziario e complementare rispetto alla primaria azione degli Stati membri colpiti da catastrofi naturali o provocate dall'uomo[173]. Detto meccanismo può essere attivato solo in caso di catastrofi eccezionali, in ultima istanza (art. 1)[174] e con l'obiettivo di tutelare la vita, prevenire e alleviare la sofferenza e mantenere la dignità umana ogniqualvolta ve ne sia necessità (art. 3)[175]. Si noti che la decisione di attivare il sostegno finanziario – a valere sul bilancio dell'Unione o su eventuali contributi pubblici o privati – viene presa dal Consiglio, su proposta della Commissione, in base a una valutazione di urgenza della situazione attuale o anche potenziale[176]. Una caratteristica del sostegno di emergenza è quella per cui, una volta attivato, le relative azioni sono attuate direttamente dalla Commissione o da organizzazioni partner da essa selezionate[177]. Sinora, le azioni finanziate attraverso il sostegno di emergenza sono state dirette ad affrontare la situazione umanitaria in Grecia determinata dalla crisi dei migranti del 2015[178].

Infine, molto importante anche a livello simbolico ci sembra la *clausola di solidarietà* di cui all'art. 222 TFUE. Questa norma[179], introdotta per la prima volta nel diritto primario dal Trattato di Lisbona, prevede che l'UE e i suoi Stati agiscano "congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo"[180]. L'art. 222 TFUE fa riferimento a due diverse situazioni:

---

tico, invece, Casolari, *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo (a cura di), *op. cit.*, p. 519 ss., pp. 521-523.

[173] Si coglie la differenza con l'assistenza principalmente tecnico-operativa del meccanismo unionale di protezione civile: *ivi*, p. 526.

[174] Il sostegno può essere "fornito solo se la catastrofe ha una dimensione e un impatto eccezionali tali da determinare conseguenze umanitarie gravi e di vasta portata in uno o più Stati membri, e solo in circostanze eccezionali in cui nessun altro strumento a disposizione degli Stati membri e dell'Unione risulti sufficiente".

[175] Ai sensi del par. 2, detto sostegno può comprendere qualsiasi azione finanziabile in base al regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario, quali gli interventi di assistenza, soccorso e protezione finalizzati a salvare e proteggere vite nel corso di catastrofi o immediatamente dopo.

[176] Tuttavia il suo uso preventivo sembra alquanto limitato, stante il carattere di strumento di ultima istanza: conforme Miglio, *op. cit.*, p. 4.

[177] Sottolinea positivamente questo aspetto Caggiano, *Ascesa e caduta*, cit., p. 238.

[178] Così la relazione della Commissione, del 15 marzo 2017, sull'attuazione del regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione, COM(2017)131 final, p. 4.

[179] Cfr. Gestri, *La risposta*, cit., p. 34 ss. Sugli antecedenti storici e sulle origini dell'art. 222 TFUE v. Alì, *Art. 222 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 1214 ss., p. 1215, e Gestri, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 537 ss. Mette in luce il carattere isolato della norma all'interno del TFUE Muñoz Aunion, *The Solidarity Clause in the European Union Treaty as a Human Security Vector. A Farewell to Terrorism or Legitimization of Inference in Internal Affairs*, in *Europolity*, 2016, p. 87 ss., p. 91.

[180] Sulle nozioni di "attacco terroristico" e di "calamità naturale o provocata dall'uomo" si rinvia a Gestri, *La risposta*, cit., p. 41 ss.

quella dello Stato che chiede l'intervento anche militare dell'UE per prevenire una minaccia terroristica, per proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico, oppure per farsi assistere nel caso sia di attacco terroristico già verificatosi sia di calamità naturale o provocata dall'uomo; e quella dello Stato che chiede l'assistenza degli altri Stati membri per far fronte ad attacchi terroristici o calamità naturali e provocate dall'uomo.

Dalla lettura della clausola, sembrerebbe che la semplice richiesta avanzata dallo Stato interessato a ricevere assistenza ponga sugli altri soggetti un corrispondente obbligo incondizionato. Tuttavia, anche in base alla dichiarazione n. 37 allegata ai Trattati[181], le posizioni in dottrina non sono unanimi quanto meno con riguardo all'obbligo solidaristico degli Stati[182]. D'altro canto, non va dimenticato che questi ultimi hanno sempre la possibilità di ricorrere, soprattutto in caso di calamità, al sostegno di emergenza di cui al citato regolamento 2016/369, in quanto il carattere di strumenti di ultima istanza è comune a entrambe le misure[183].

Ciò posto, si rileva come le modalità di attuazione della clausola di solidarietà da parte dell'Unione siano state precisate nella decisione 2014/415[184]. Analogamente a quanto previsto per il sostegno di emergenza, anche la clausola di cui si tratta rappresenta un sistema attivabile solo se lo Stato interessato "dopo essersi avvalso delle possibilità offerte dai mezzi e dagli strumenti esistenti a livello nazionale e dell'Unione, ritiene che la crisi oltrepassi chiaramente le capacità di risposta di cui dispone" (art. 3). Dal punto di vista procedurale, una volta invocata la clausola, l'art. 5 dispone che il Consiglio assuma la direzione politica e strategica delle operazioni, attivando i dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi (IPCR) e informando gli altri Stati membri (par. 1). Contemporaneamente, la Commissione e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza individuano gli strumenti e le capacità anche militari che possono contribuire nel modo più efficace a rispondere alla crisi, indicando al Consiglio la sufficienza o meno degli strumenti a disposizione ed elaborando relazioni e analisi periodiche (par. 2); se opportuno, essi possono anche presentare al Consiglio proposte riguardanti ulteriori strumenti e capacità ritenuti necessari (par. 3). Ai sensi dell'art. 7, infine, "[l]o Stato membro che ha invocato la clausola

---

[181] La dichiarazione n. 37 relativa all'art. 222 TFUE specifica che "[f]atte salve le misure adottate dall'Unione per assolvere agli obblighi di solidarietà nei confronti di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, si intende che nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione".

[182] Per ulteriori riferimenti si rinvia a Gestri, *La clausola di solidarietà*, cit., p. 539 ss., e Russo (T.), *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo (a cura di), *op. cit.*, p. 667 ss., p. 669.

[183] Su questo profilo v. Casolari, *Lo strano caso*, cit., p. 528.

[184] Decisione 2014/415/UE del Consiglio, del 24 giugno 2014, relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà. Cfr. Gestri, *La risposta*, cit., p. 51 ss.

di solidarietà indica, non appena ritiene di farlo, che non vi è più l'esigenza di mantenere attiva l'invocazione".

Si può infine solo accennare, per completezza, al regolamento 513/2014 che esprime la solidarietà finanziaria tra Stati membri in materia di valutazione, prevenzione, preparazione e gestione, tra l'altro, delle conseguenze del terrorismo[185].

8. La natura giuridica della solidarietà

Sulla base di quanto precede, è possibile svolgere alcune considerazioni sulla natura giuridica della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione. Si tratta di un aspetto di non poco momento, data la trasversalità settoriale[186] e la variabilità del contenuto della solidarietà a seconda del settore considerato[187], che rendono tale concetto ambivalente[188]. I Trattati recano, infatti, manifestazioni della nozione in esame che ci sembrano motivate, da un lato, dalla convinzione che la difesa degli interessi collettivi comprenda quella degli interessi individuali (componente del benessere collettivo) e, dall'altro, dalla consapevolezza che l'aiuto fornito oggi lo si potrà ricevere in futuro dagli altri, a situazioni invertite (componente "egoistica").

Ci sembra utile partire da due considerazioni. La prima riguarda la circostanza per cui né i Trattati, né gli atti derivati, né la Corte di giustizia forniscono una definizione di solidarietà, nonostante essa venga impiegata, come si è visto, in diverse occasioni[189]. La seconda considerazione, che deriva dalla prima, riguarda la varietà di opinioni espresse in dottrina: la solidarietà, infatti, viene considerata talvolta un valore, talaltra un principio scritto, o un principio generale di diritto dell'Unione o, ancora, una combinazione di questi e altri concetti. A nostro avviso, è opportuno esaminare separatamente il concetto di solidarietà come valore, come principio scritto e, infine, come principio generale del diritto dell'Unione, per vedere se una o più di queste ricostruzioni trova fondamento nell'ordinamento dell'Unione.

---

[185] Regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

[186] Mette in luce questo profilo DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 165 ss.

[187] Secondo BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 53 ss., p. 64, la solidarietà "est sujette à plusieurs variations sur un même thème" ed è "inégale dans son intensité".

[188] Così BORGMANN-PREBIL, ROSS, *Promoting European solidarity - between rhetoric and reality?*, in ROSS, BORGMANN-PREBIL (eds.), *op. cit.*, p. 1 ss., p. 21.

[189] Sottolinea questa circostanza KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law*, cit., pp. 966-967.

a) È stato asserito che la solidarietà sarebbe un *valore dell'Unione europea*[190] in quanto permea in maniera strutturale il progetto europeo[191] tenendo assieme, per un verso, gli Stati membri tra di loro e, per altro verso, ciascuno di loro e i rispettivi cittadini nazionali nell'ottica della giustizia sociale[192]. L'Avvocato generale Bot, nella causa *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, ha sostenuto che "la solidarietà è uno dei valori principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima"[193] e che "[o]ccorre (…) porre l'accento sull'importanza della solidarietà quale valore di base ed esistenziale dell'Unione"[194].

Secondo noi, a una ricostruzione in questo senso è di ostacolo il dato normativo dell'art. 2, prima frase, TUE. Quest'ultimo, com'è noto, elenca tra i valori[195] il "rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze". Detti valori, che sono per un verso fondanti dell'UE e per altro verso comuni agli Stati membri, devono essere rispettati non solo da Istituzioni, organi e organismi dell'Unione ma anche dagli Stati[196]. Il rispetto dei valori fondanti dell'art. 2 TUE è una condizione per gli Stati sia per essere ammessi a far parte dell'organizzazione (art. 49 TUE) sia per continuare a farne parte a pieno titolo, nella misura in cui la loro violazione grave e persistente (o l'evidente rischio di violazione grave) può essere sanzionata con la sospensione di alcuni diritti, alle condizioni e con la procedura dell'art. 7 TUE[197].

L'assenza della solidarietà dal catalogo dell'art. 2, prima frase, TUE, da alcuni ritenuta sorprendente[198], osta al suo riconoscimento come valore fondante dell'Unione in senso stretto. Ciò non esclude, tuttavia, che la solidarietà sia parte di un quadro valoriale più ampio, rappresentando un elemento che concorre all'*idem sentire* della società europea nel suo complesso. In tal senso depone, tra gli altri, l'art. 2, seconda frase, TUE, per il quale i valori fondanti sono comuni agli Stati membri perché ricollegabili direttamente a una società europea caratterizzata, tra l'altro, dalla solidarietà. Nello stesso senso depongono il Preambolo della Carta di Nizza, secondo cui "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà"; i riferimenti alla promozione della solidarietà intergenerazionale (art. 3, par. 3, co. 2, TUE) e tra gli Stati membri nel contesto della coesione economica, sociale e

---

[190] V. ad es. Russo (T.), *op. cit.*, p. 667.

[191] Così, almeno apparentemente, Moreno-Lax, *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 740 ss., p. 749.

[192] Cfr. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1 ss., p. 2.

[193] V. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 26 luglio 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 17.

[194] *Ivi*, punto 18.

[195] Si noti come il Trattato di Lisbona abbia ampliato e trasformato in valori i "principi" del vecchio art. 6, par. 1, TUE.

[196] In argomento v. di recente Nascimbene, *Valori comuni dell'Unione europea*, in Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo (a cura di), *op. cit.*, p. 631 ss.

[197] *Amplius* Villani (U.), *Istituzioni*, cit., pp. 34-41.

[198] Conclusioni *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 19.

territoriale (co. 3); e anche l'art. 21, par. 1, TUE sull'azione esterna, che annovera il "principio" di solidarietà tra quelli che hanno informato "la creazione, lo sviluppo e l'allargamento" dell'Unione (che sono quasi gli stessi indicati come valori nell'art. 2 TUE)[199]. D'altro canto, degni di nota sono i riferimenti dei Trattati alla solidarietà tra i popoli, tra gli Stati membri, tra le generazioni, tra i Paesi d'oltremare, così come non è privo di significato il suo essere elemento caratterizzante della società europea e il fatto che alcune politiche debbano essere portate avanti in uno "spirito" di solidarietà.

Benché, dunque, non si possa condizionare alla violazione della solidarietà l'ammissione di nuovi Stati[200] e la procedura sanzionatoria dell'art. 7 TUE[201], è opportuno ricavare ogni conseguenza utile dalla comune radice valoriale solidaristica che anima la costruzione europea e la sua società[202]. E così, se dalla definizione della solidarietà come valore ad ampio raggio non paiono discendere particolari conseguenze applicative – e men che meno obblighi per Istituzioni e Stati membri, in assenza di norme giuridiche che dispongano in tal senso[203] –, sembra invece possibile una sua utilizzazione sul piano ermeneutico nel senso di orientare la scelta, tra le possibili interpretazioni delle norme dei Trattati e degli atti derivati, verso quella maggiormente solidaristica.

b) Per alcuni, la solidarietà è un *principio (scritto)* al pari di altri principi contenuti in disposizioni espresse dei Trattati, come quello di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE), di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 18 TFUE),

---

[199] Vi sono alcune differenze tra il catalogo dell'art. 21 TUE e quello dell'art. 2 TUE: cfr. Lang, *Art. 21 TUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 102 s.

[200] Per alcuni spunti ricostruttivi, però, v. Soldatos, *Le régime juridique d'admission dans l'Union européenne à la lumière du principe de solidarité*, in Boutayeb (sous la direction de), *op. cit.*, p. 125 ss.

[201] Conforme Villani (U.), *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 3, p. 1 ss., p. 4. Sulla difficoltà di sanzionare gli Stati in base all'art. 7 TUE cfr. Mastroianni, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo (a cura di), *op. cit.*, p. 605 ss.

[202] Nelle conclusioni *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, del resto, che avevano a oggetto la domanda di annullamento proprio di un atto recante un'espressione pratica della solidarietà (la seconda delle due decisioni di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale del settembre 2015: *infra*, par. 21 del capitolo terzo), l'Avvocato generale ricorda che "la solidarietà è uno dei valori principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima. Si pone la questione di come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli dell'Europa e concepire un'unione sempre più stretta fra tali popoli, come auspica il Preambolo del Trattato UE, senza una solidarietà fra gli Stati membri quando uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza. In un caso del genere, *viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo*" (punto 17, corsivo nostro). Parimenti, in questo senso ci pare di dover interpretare il riferimento alla solidarietà come "paradigma costituzionale" proposto da Ross, *op. cit.*, pp. 41-42.

[203] Sul fatto che i valori, per definizione, non possono essere coercitivamente imposti agli Stati prima della loro trasformazione in norme vincolanti cfr. di recente Itzcovich, *On the Legal Enforcement of Values. The Importance of the Institutional Context*, in Jakab, Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, 2017, p. 28 ss., p. 29.

di libera circolazione delle merci (art. 28 ss. TFUE) o delle persone (art. 45 ss. TFUE)[204].

Si noti che, prima del Trattato di Lisbona, non vi era alcun riferimento nel TUE e nel TCE. Attualmente, solo due norme dispongono in questo senso: l'art. 21 TUE, che annovera la solidarietà tra i principi che animano l'azione esterna, e l'art. 80 TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nella predisposizione ed attuazione delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.

In presenza di tali previsioni contenute nei Trattati, va preso atto della definizione formale di "principio" attribuita alla solidarietà nei settori considerati. Non ci sembra, tuttavia, possibile desumere da questa definizione conseguenze ulteriori rispetto a quanto già emerge dal contenuto delle due norme in oggetto, in specie con riguardo alla possibilità che la solidarietà così qualificata costituisca parametro per accertare la legittimità degli atti UE e il corretto adempimento da parte degli Stati membri anche oltre quanto disposto nel testo delle medesime norme.

Ci si interroga, invero, sull'utilità di un'indagine di questo tipo. Nulla, infatti, esclude che la Corte di giustizia possa annullare nella misura più ampia gli atti dell'Unione in violazione degli articoli 21 TUE e 80 TFUE, così come censurare il comportamento degli Stati in violazione di tale ultima norma. Detto altrimenti, ci pare che la definizione di "principio" non aggiunga nulla a quanto è già ricavabile dal testo dei suddetti articoli. Peraltro, bisogna tener presente il margine di manovra di cui godono, per un verso, le Istituzioni nell'azione esterna (cui si aggiunge, nel settore PESC, quello degli Stati) e in base alla seconda frase dell'art. 80 TFUE[205]; per altro verso, gli Stati in mancanza di specifici atti UE improntati alla solidarietà in materia di immigrazione e asilo[206]. Detto margine comporta, infatti, la necessità che le violazioni del "principio" di solidarietà poste in essere da atti UE e comportamenti statali contrari agli articoli 21 TUE e 80 TFUE siano sufficientemente manifeste.

Addirittura, la qualificazione delle norme solidaristiche della Carta di Nizza come "principi" rende il loro contenuto meno vincolante di quello dei "diritti". Infatti i principi della Carta, secondo il suo art. 51, par. 1, debbono essere "osservati" anziché, come i diritti, "applicati", essendo la loro applicazione da promuovere. L'art. 52, par. 5, Carta ricorda che i principi, a differenza dei diritti, possono essere invocati "dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti": le Spiegazioni relative a quest'ultima norma precisano che "[e]ssi non danno (…) adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri", non potendo cioè essere invocati davanti alla Corte di giustizia per accertare ad es. la carenza delle Istituzioni oppure l'inadempimento statale. I principi contenuti nella Carta di Nizza non costituiscono neanche parametro per chiedere ai giudici

---

[204] Così VILLANI (U.), *Istituzioni*, cit., p. 269.

[205] Secondo cui "[o]gniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione" del principio di solidarietà.

[206] *Infra*, paragrafi 10 e 11 del capitolo secondo.

nazionali la disapplicazione delle normative interne con essi contrastanti[207]. Se ne ricava come alcuni principi solidaristici del titolo IV della Carta – così definiti dalle Spiegazioni dell'art. 52, par. 5[208] – abbiano, pertanto, un àmbito di applicazione più ristretto dei diritti ivi previsti.

Se la definizione della solidarietà come principio scritto non comporta conseguenze giuridiche apprezzabili, e anzi in alcuni casi (quelli della Carta di Nizza) implica una loro *deminutio* rispetto ai diritti, nulla toglie che essa rappresenti un'ulteriore conferma dell'inserimento del concetto in esame in quel quadro valoriale comune europeo di cui si è già detto, influenzando la complessiva attività dell'Unione e degli Stati.

c) Infine, è necessario esaminare l'opinione secondo cui la solidarietà può essere considerata *principio non scritto del diritto dell'Unione europea*. Secondo una parte della dottrina, infatti, la solidarietà sarebbe un principio capace di ispirare l'intero ordinamento dell'Unione[209]; un principio generale di diritto[210]; un principio fondamentale[211] di natura spiccatamente "politica" e con efficacia "super-costituzionale"[212]; o una combinazione di vari concetti[213].

Ci sembra utile, ai nostri fini, esaminare se la solidarietà possa qualificarsi come *principio generale del diritto dell'Unione*. Con questa espressione ci si riferisce a una fonte non scritta, di derivazione giurisprudenziale della Corte di giustizia. I principi generali sono, a tutti gli effetti, principi autonomi del diritto UE, ricavati a partire dalle disposizioni dei Trattati o dal complessivo ordinamento dell'Unione (es. il principio di leale collaborazione), oppure dalla compa-

---

[207] Sull'art. 52, par. 5, Carta v. per tutti Ferraro, Lazzerini, *Art. 52 Carta*, in Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini (a cura di), *op. cit.*, p. 1058 ss., pp. 1076-1080.

[208] Le Spiegazioni definiscono "principio" quello dell'art. 37 (tutela dell'ambiente) nonché sia "principi" che "diritti" quelli contenuti negli articoli 33 (vita familiare e vita professionale) e 34 (sicurezza sociale e assistenza sociale).

[209] Cfr. Hilpold, *op. cit.*, p. 258.

[210] Vedi Morano-Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223 ss., p. 227.

[211] Così McDonnell, *op. cit.*, p. 61. Nello stesso senso, almeno in apparenza, Levade, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in Boutayeb (sous la direction de), *op. cit.*, p. 41 ss., p. 43.

[212] In questo senso Cremonini, *op. cit.*, p. 435.

[213] Secondo Boutayeb, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, in Id. (sous la direction de), *op. cit.*, p. 5 ss., p. 8, la nozione di solidarietà "s'exprime en tant que principe et valeur". Per Monjal, *op. cit.*, pp. 15-16, "la solidarité est bien comprise et analysée comme une valeur fondamentale, un principe immanent au droit de l'Union", nonché un "principe essentiel de l'Union". Ancora, per Berramdane, *op. cit.*, pp. 56-60, si tratterebbe di un "principe-valeur", di un "principe-relationnel" e di un "objectif". Ancora, secondo Latino, *Valori, principî e obiettivi della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea*, in Sciso, Baratta, Morviducci (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 186 ss., pp. 191-192, ci troveremmo di fronte a un principio generale, a un valore/principio fondante, a un obiettivo e a un principio-guida.

razione tra gli ordinamenti degli Stati membri (es. i diritti fondamentali) o ancora da regole di logica giuridica o giustizia sostanziale (es. il principio della certezza del diritto e quello del legittimo affidamento). Essi, quindi, si differenziano dai principi scritti, essendo questi ultimi a tutti gli effetti norme di diritto primario dell'Unione. I principi generali, invece, sono una fonte non scritta che, tra quelle del diritto dell'Unione, tendono a porsi sullo stesso piano dei Trattati con la finalità di colmare eventuali lacune e costituire parametro di legittimità per gli atti delle Istituzioni e i comportamenti degli Stati. In altri termini, i principi generali, di regola, operano nel quadro dell'intero ordinamento giuridico dell'Unione e non in specifiche materie, interpretandolo, integrandolo e arricchendolo continuamente[214].

Nelle opinioni degli Avvocati generali, il riferimento all'esistenza di un principio di solidarietà viene utilizzato senza particolari difficoltà, ritenendolo anche "costituzionale"[215]. Tale riferimento è presente in cause vertenti nelle materie della politica sociale e della disciplina dei SIEG[216], della politica economica[217],

---

[214] Ci si limita a rinviare, anche per ulteriori riferimenti, ad ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 ss.; MENGOZZI (PA.), *Les principes fondamentaux du droit communautaire et le droit des* Étas *membres*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2002, p. 435 ss.; TESAURO, *Il ruolo della Corte di Giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *AIC Annuario 1999. La Costituzione europea*, Padova, 2000, p. 297 ss.; TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario*, Milano, 2000; BERNITZ, NERGELIUS, CARDNER (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Alphen aan den Rijn, 2008; TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006; LENAERTS, GUTIÉRREZ-FONS, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 ss.; FONTANELLI, *General Principles of the EU and a Glimpse of Solidarity in the Aftermath of Mangold and Kücükdeveci*, in *European Public Law*, 2011, p. 225 ss.; PACE, *I principi generali del diritto dell'Unione europea e il "viaggio attraverso i Paesi della Comunità*", in ID. (a cura di), *Nuove Tendenze del Diritto dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 3 ss.; SEMMELMANN, *General Principles in EU Law between a Compensatory Role and an Intrinsic Value*, in *European Law Journal*, 2013, p. 457 ss.; VITALE, *Principi generali e diritto derivato. Contributo allo studio del sistema delle fonti dell'Unione europea*, Torino, 2013; VOGENAUER, WEATHERILL (ed.), *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*, Oxford-Portland, 2017.

[215] Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni* e *al.*, punto 33: "il principio di solidarietà tra Stati membri ha assunto un carattere che si potrebbe definire di 'principio costituzionale'. Infatti, l'idea della solidarietà tra Stati membri non solo è espressa in vari passaggi dei trattati, ma costituisce altresì, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, terzo comma, TUE uno degli obiettivi dell'Unione".

[216] Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro del 29 settembre 1992, cause riunite C-159 e 160/91, *Poucet*; dell'Avvocato generale Jacobs del 28 gennaio 1999, causa C-67/96, *Albany*, e del 22 maggio 2003, cause riunite C-264, 306, 354 e 355/01, *AOK-Bundesverband* e *al.*; dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 10 novembre 2005, causa C-205/03 P, *FENIN*; dell'Avvocato generale Mazák del 18 novembre 2008, causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*; dell'Avvocato generale Mengozzi dell'11 novembre 2010, causa C-437/09, *AG2R Prévoyance*; dell'Avvocato generale Bot del 17 settembre 2015, causa C-179/14, *Commissione* c. *Ungheria*, e del 12 novembre 2015, causa C-453/14, *Knauer*.

[217] Presa di posizione *Pringle*.

della politica energetica[218] e di quella agricola[219]. Anche la Corte di giustizia ha utilizzato numerose volte il concetto di solidarietà nelle proprie decisioni, talvolta indicandola come principio nella sua declinazione sociale (nazionale)[220].

Tuttavia, ciò non ci pare sufficiente per ritenere esistente un vero e proprio principio "generale" in ragione del fatto – per noi dirimente – che dai Trattati, come diremo meglio nel paragrafo successivo, non è possibile ricavare un significato univoco della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione. Non è un caso, infatti, che la Corte abbia sinora tratto conseguenze diverse all'operare del vincolo solidaristico a seconda dell'àmbito preso in considerazione, senza né fornirne una definizione né tracciare un indirizzo – per l'appunto – generale sul contenuto e sull'idoneità del concetto di cui si tratta a fungere da parametro di legittimità degli atti dell'Unione e dei comportamenti statali.

In specie, il giudice dell'Unione ha inteso la solidarietà, in un primo senso, come divieto di pregiudicare gli altri Stati in conseguenza del mutuo rispetto delle regole e procedure comuni che tutti si sono dati accettando il vincolo comunitario (e poi dell'Unione)[221]. Altre pronunzie, invece, intendono la solidarietà nel suo significato più tradizionale, cioè come soccorso e assistenza nei confronti degli appartenenti a un gruppo che si trovino in difficoltà, a prescindere dal fatto che ciò avvenga nell'ottica del benessere collettivo o per motivi egoistici. La casistica spazia dai settori in cui il vincolo solidaristico comporta diritti e obblighi sufficientemente forti a quelli in cui il medesimo vincolo, per trovare applicazione, appare molto più debole perché circondato da rigide condizioni.

Esempio della prima categoria è la giurisprudenza avente a oggetto il dovere per gli Stati membri di mostrare "un certo grado di solidarietà" corrispondendo prestazioni sociali anche ai cittadini provenienti da altri Stati membri, giurisprudenza che di recente, come si è visto, è diventata più restrittiva[222]. Sono indicative anche le sentenze degli anni '80 in cui la Corte ha rilevato l'esistenza di mutui doveri di solidarietà in capo alle imprese attraversate da un periodo di crisi produttiva[223], così come quelle sulla sottrazione delle imprese che esercitano SIEG al normale operare delle regole della concorrenza[224].

In una seconda categoria di casi, invece, il giudice dell'Unione è stato molto cauto nel ricavare conclusioni generali dalle disposizioni dei Trattati che espressamente o implicitamente richiamano la solidarietà. Nella sentenza *Pringle*, ad es., la compatibilità del MES con le norme dell'unione economica e monetaria è stata assicurata confermando la rigida condizionalità cui è sottoposta la soli-

---

[218] Conclusioni *Eni* e *al.*

[219] Conclusioni dell'Avvocato generale Stix-Hackl del 14 novembre 2002, causa C-355/00, *Freskot*; dell'Avvocato generale Trstenjak del 3 marzo 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio* e *al.*

[220] V. ad es. le sentenze del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, punto 16; del 17 giugno 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, punto 29; e del 9 marzo 2006, causa C-493/04, *Piatkowski*, punto 38.

[221] *Supra*, par. 3.

[222] *Supra*, par. 4, *sub* b).

[223] *Supra*, par. 3.

[224] *Supra*, par. 4, *sub* b).

darietà economica agli Stati che si trovano in difficoltà, dando corpo allo stretto legame tra il nostro concetto e la responsabilità. Stesso discorso per quanto riguarda le condizioni che prevede la Banca centrale europea per assicurare il proprio sostegno solidaristico con il programma OMT, confermate nella pronunzia *Gauweiler*. Infine, anticipando quanto si dirà oltre, anche nella sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*[225], concernente il ricorso di annullamento di una delle due decisioni di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale del settembre 2015, la Corte ha riconosciuto un obbligo per il Consiglio dell'Unione di "dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, la cui osservanza si impone, a norma dell'articolo 80 TFUE" (punto 252); tuttavia, essa ha ricollegato tale obbligo a una previa valutazione compiuta dallo stesso Consiglio in merito alla necessità di tale attuazione (punto 251), così confermando il margine di discrezionalità di cui quest'ultimo gode in base alla seconda frase dell'art. 80 TFUE.

Questo breve esame della giurisprudenza mostra, dunque, un'applicazione non univoca del concetto in esame da parte della Corte di giustizia nonché la sua inidoneità a costituire, in generale, parametro di legittimità per atti UE e comportamenti statali in violazione della medesima solidarietà.

Tale considerazione ci induce a modificare quanto detto altrove[226] e concludere nel senso che la solidarietà, all'attuale stadio di evoluzione dell'ordinamento dell'Unione, non abbia raggiunto il rango di principio generale di diritto.

9. Conclusioni sul ruolo dalla solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea

In base a quanto illustrato nei paragrafi precedenti, dunque, riteniamo che la solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea non abbia raggiunto un livello di "maturità" tale da permetterle di svolgere un ruolo di carattere generale, non limitato cioè agli àmbiti in cui essa viene espressamente o implicitamente in rilievo e alle diverse condizioni ivi previste.

Pur non negando né la rilevanza della giurisprudenza della Corte di giustizia in merito alla solidarietà sociale europea e nazionale, né l'incremento dei riferimenti alla solidarietà col Trattato di Lisbona – che in alcuni casi comportano diritti e obblighi specie in capo agli Stati –, questa assenza di maturità è sì sorprendente (per riprendere le parole dell'Avvocato generale Bot)[227] ma altrettanto evidente. L'impossibilità di qualificarla come valore in senso stretto e la difficoltà di un suo inquadramento tra i principi generali del diritto dell'Unione, inoltre, priva il concetto di solidarietà europea di quella "forza" che, invece, anima

---

[225] Sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15.

[226] MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss., p. 371.

[227] Conclusioni *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 19.

sia i valori dell'art. 2 TUE sia alcuni importanti principi generali come quello dell'effetto diretto, del primato, della leale collaborazione o di eguaglianza.

Ciò ha riflessi sul ruolo che la solidarietà è in grado di svolgere nell'ordinamento. È evidente, infatti, che in un'organizzazione sovranazionale complessa e articolata, come quella dell'UE, non si possono semplicemente replicare i modelli concettuali utilizzati, per un verso, a livello nazionale nel campo delle politiche sociali e, per altro verso, nella più ampia Comunità internazionale.

Si può anche convenire come la solidarietà, complessivamente considerata, implichi il riconoscimento dell'esistenza di un interesse comune separato dalla somma degli interessi dei singoli Stati membri[228]. Però la trasversalità e la variabilità dei riferimenti contenuti nei Trattati (che spaziano dai principi scritti degli articoli 21 TUE e 80 TFUE alle determinazioni giurisprudenziali soprattutto nel campo della politica sociale e all'apparentemente meno impegnativo "spirito di solidarietà" di cui agli articoli 24, par. 3, e 31 TUE nonché 122, 194 e 222 TFUE), assieme alla sua multidimensionalità (coinvolgendo essa i rapporti intergenerazionali, quelli tra Stati membri e individui, quelli orizzontali tra individui e quelli orizzontali tra Stati membri), ci sembrano di ostacolo a una ricostruzione unitaria del concetto di solidarietà nell'ordinamento dell'UE.

Ecco perché riteniamo che si possano, invece, individuare *le* solidarietà che animano l'ordinamento dell'Unione[229] in funzione delle finalità che si propongono. A ben vedere, infatti, vi sono almeno tre solidarietà, diverse tra loro, con presupposti e conseguenze altrettanto diversi.

a) La prima è quella che implica la *mutua assistenza per rispettare il complesso di diritti e obblighi* stabilito al momento della stipulazione dei Trattati o della successiva adesione all'organizzazione, in modo da evitare che altri Stati membri si trovino in difficoltà. Questo "obbligo di solidarietà" che opera in funzione "preventiva" – prima, cioè, che si verifichino violazioni – è stato identificato, sin dall'inizio dell'esperienza comunitaria, quale elemento imprescindibile di un modello che ambiva e ambisce tuttora, pur con gli inevitabili limiti, a essere sintesi e non semplice somma di identità statali.

La solidarietà così intesa, all'evidenza, si confonde col dovere di leale collaborazione di cui all'attuale art. 4, par. 3, TUE[230], traendo da questo una forza tale da giungere, nel caso, a riconoscere l'inadempimento degli Stati che agiscono in sua violazione. Così si spiega la nota affermazione della Corte di giustizia della sentenza *Commissione* c. *Francia*, per la quale – lo si ricorda – la solidarietà si situa "alla base (…) del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato" (e, cioè, al dovere di leale

[228] Così Bieber, Maiani, *op. cit.*, p. 296.

[229] Sottolineano ciò anche Thym, Tsourdi, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 605 ss., p. 608.

[230] Sul quale v. Baruffi, *Art. 4 TUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 13 ss., spec. p. 17 ss.; Casolari, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in Rossi, Casolari (eds.), *op. cit.*, p. 93 ss.; e Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014.

collaborazione)[231]. Parimenti inequivoca, pur senza indicare espressamente il dovere di leale collaborazione, è la decisione *Commissione* c. *Italia* secondo cui la rottura unilaterale dell'equilibrio tra vantaggi e oneri discendenti dall'appartenenza all'attuale Unione rappresenta una violazione dei "doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri", che "scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico" dell'UE[232].

In questo primo senso, peraltro, vanno intese alcune clausole di solidarietà previste in àmbito PESC, la cui forza, però, risente in negativo delle particolari caratteristiche del settore e dell'impossibilità di esperire la procedura di infrazione nel settore considerato. Ci si riferisce alla clausola dell'art. 24, paragrafi 2 e 3, TUE, secondo cui la PESC è "fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri" e "gli Stati [la] sostengono attivamente e senza riserve (…) in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca". Il riferimento solidaristico sta a indicare proprio la necessità che le azioni unilaterali degli Stati, nell'ottica della leale collaborazione, tengano conto delle posizioni di tutti gli Stati e non vadano a pregiudicare l'eventuale azione comune. Ma rileva anche l'obbligo di astenersi da azioni che possano compromettere l'esecuzione di decisioni PESC adottate col sistema dell'astensione costruttiva (art. 31, par. 1, TUE). Infine, ci pare evidente l'intento di assicurare la leale collaborazione nell'indicazione per cui gli Stati "sono solidali tra loro" nella definizione dell'approccio comune dell'Unione (art. 32 TUE).

b) La seconda solidarietà dell'ordinamento UE ha riguardo, invece, alla *mutua assistenza per riequilibrare le diverse condizioni di partenza o attenuare le difficoltà derivanti dall'applicazione del diritto UE.* Quello della solidarietà "riequilibratoria" è un concetto più familiare rispetto al precedente, in quanto accolto anche negli ordinamenti nazionali in àmbito sociale. A differenza della solidarietà preventiva, che attraversa tutto l'ordinamento dell'Unione, il vincolo derivante dall'applicazione della solidarietà di questo secondo tipo risulta, invece, più o meno forte a seconda dei settori considerati e dei soggetti cui è indirizzata.

Pertanto, la mutua assistenza tra Stati nell'estendere le prestazioni non contributive ai cittadini degli altri Stati membri, così come la sottrazione dei SIEG all'operare delle normali regole di mercato, rappresentano oggigiorno una salda espressione della solidarietà sociale di tipo europeo, nonostante la recente giurisprudenza della Corte diretta a limitare quelle prestazioni in funzione della

---

[231] *Supra*, par. 3.

[232] *Ibidem*. Nello stesso senso si possono vedere anche la sentenza del 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione* c. *Regno Unito*, e il parere del 26 aprile 1977, n. 1/76, sull'accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, punto 12: "[r]isulta quindi che lo statuto, lungi dal limitarsi alla soluzione di problemi connessi alle esigenze inerenti alle relazioni esterne della Comunità, implica una rinunzia all'autonomia d'azione della Comunità nelle sue relazioni esterne e, al tempo stesso, una modifica della costituzione interna della Comunità, attraverso l'alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria, per quanto riguarda sia le prerogative delle istituzioni, sia la reciproca posizione degli Stati membri. La Corte è del parere che la struttura così data al Consiglio di vigilanza e l'organizzazione del processo di decisione nell'ambito di quest'organo non siano conformi alle esigenze di unità e solidarietà (…)".

tutela dei bilanci nazionali. Parimenti, l'assistenza reciproca tra Stati membri in funzione riequilibratoria emerge pienamente nella condivisione di parte delle risorse statali per aumentare, attraverso la destinazione dei fondi strutturali, la coesione economica, sociale e territoriale dell'intera Unione. Al contrario, nel settore energetico disciplinato dall'art. 194 TFUE essa non si è ancora sviluppata pienamente. Nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, come vedremo, il ruolo riequilibratorio della solidarietà dell'art. 80 TFUE – nella specifica forma dell'equa ripartizione delle responsabilità – è stata declinata sotto il profilo finanziario o tecnico-operativo, mentre i tentativi di modificare i criteri del vigente regolamento UE sullo Stato competente a esaminare le domande di protezione internazionale (c.d. Dublino III)[233], per riequilibrare "a monte" la distribuzione di tali domande, incontrano forti resistenze da parte di alcuni Stati.

c) Infine, la terza solidarietà ha a che fare con la *mutua assistenza tra Stati in casi di emergenza*. Anche qui, l'intensità del vincolo solidaristico varia a seconda dei settori presi in esame.

Quel vincolo è molto forte nella clausola di mutua difesa dell'art. 42, par. 7, TUE, che stabilisce un vero e proprio obbligo di aiutare e assistere (non necessariamente con l'uso di mezzi militari) lo Stato membro in emergenza. Parimenti nella clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE, in base alla quale l'intervento dell'Unione e degli Stati è obbligatorio su invocazione dello Stato in situazione di emergenza e comporta il dispiegamento delle risorse UE e di quelle messe a disposizione dagli Stati.

La solidarietà "emergenziale" è, invece, più debole nell'unione economica e monetaria, dove soffre la controspinta della "responsabilità"[234]. Così, le misure adeguate alla situazione economica e, in particolar modo, a far fronte a crisi di approvvigionamento energetico, che pure si devono prendere in uno spirito di solidarietà, sono soggette alla discrezionalità del Consiglio e della Commissione (art. 122, par. 1, TFUE). Alla stessa maniera, l'assistenza finanziaria emergenziale dell'art. 122, par. 2, TFUE risulta discrezionale e vincolata a specifiche condizioni. La medesima logica anima l'art. 136 TFUE, secondo cui la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria nel quadro di meccanismi di stabilità (come quello stabilito nel Trattato MES) deve essere soggetta a rigorosa condizionalità, come del resto il programma OMT della Banca centrale europea. E anche i crediti concessi dagli Stati membri nell'àmbito del sistema del "concorso reciproco" dell'art. 143 TFUE sono soggetti al loro consenso, nonostante la situazione emergenziale.

Vincolate alla discrezionalità del Consiglio sono, poi, le misure previste dall'art. 78, par. 3, TFUE che dànno applicazione al principio di solidarietà emergenziale nella materia dell'asilo. Come vedremo nel secondo capitolo, l'attuazione di tali misure, quando sono state declinate in maniera diversa dall'as-

---

[233] Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

[234] In tal senso GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 549, e HILPOLD, *op. cit.*, p. 275.

sistenza finanziaria – e cioè quando si è scelto di disporre in via emergenziale la ricollocazione fisica dei richiedenti protezione internazionale in Stati diversi da quelli competenti in base al sistema Dublino –, è stata anche ostacolata da alcuni Stati membri. La solidarietà emergenziale risulta soggetta a discrezionalità anche in caso di emergenza naturale o provocata dall'uomo: a differenza della clausola di solidarietà, infatti, l'attivazione del meccanismo di protezione civile, del fondo di solidarietà e del sostegno di emergenza è variamente condizionata dall'accettazione degli altri Stati e/o da valutazioni delle Istituzioni europee.

Riassumendo, se intendiamo la solidarietà come mutua assistenza per rispettare il dovere di leale collaborazione, essa ci sembra che possa avere applicazione generale e forza vincolante al pari di quest'ultimo dovere. Se, invece, la si intende come assistenza reciproca in funzione riequilibratoria e/o emergenziale, risulta soggetta a vincoli più o meno intensi a seconda dei settori considerati. In altri termini, quanto più ci si allontana dalla solidarietà-lealtà, tanto più intensi sono limiti e condizioni per l'operare del vincolo solidaristico.

Né pare possibile giungere ad altra conclusione facendo valere l'esistenza di un valore o di un principio generale: anche ammettendo questa ipotesi, da noi scartata, ci sembra che un eventuale contrasto tra l'obbligo di leale collaborazione e l'esigenza di solidarietà debba necessariamente comportare la prevalenza del primo, qualora la seconda non sia supportata da una norma di diritto positivo o dalla giurisprudenza della Corte. Esempio lampante di quanto si sostiene sono proprio la richiesta di un'applicazione "solidaristico-riequilibratoria" del sistema Dublino – che sinora ha visto l'efficace opposizione di alcuni Stati, basata sull'esistenza di precise regole il cui rispetto deriva anche dal dovere di leale collaborazione – e la "ritrosia" della Corte di giustizia a scardinare per via pretoria l'equilibrio raggiunto in materia di determinazione dello Stato competente a esaminare i richiedenti protezione internazionale[235]. Detto altrimenti, il dovere di collaborare lealmente nella corretta applicazione del sistema Dublino non viene intaccato da seppur fondate esigenze di solidarietà che non si traducano, nelle modalità consentite, in norme di diritto positivo in deroga al normale operare del sistema medesimo[236]. Solo così, a nostro parere, è possibile superare la "controspinta" del dovere di leale collaborazione. Ciò, come vedremo, ha conseguenze rilevanti sul carattere – da noi ritenuto scarsamente vincolante – del principio dell'art. 80 TFUE.

Quindi, solidarietà e leale collaborazione si rafforzano a vicenda solo quando "remano nella stessa direzione" e gli Stati membri rispettano i loro obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea anche contro il proprio interesse nazionale. Al contrario, quando più forte si fa l'incentivo a "rompere" l'equilibrio di diritti e obblighi e assecondare quell'interesse – vuoi per esigenze riequilibratorie vuoi per situazioni emergenziali – i Trattati e, di recente, anche la giurisprudenza della Corte ci mostrano una solidarietà (non sempre ma) spesso discrezionale e condizionata.

---

[235] *Infra*, par. 13 del capitolo secondo.

[236] In questo senso v. KLAMERT, *op. cit.*, pp. 40-41.

Ciò non fa che confermare quanto si diceva in apertura di questo paragrafo, e cioè che la solidarietà complessivamente intesa nell'Unione ha un carattere "immaturo" e riesce a svolgere un ruolo limitato sotto il profilo applicativo, al di là degli auspici che pure vengono formulati in dottrina e nel sentire comune. Non è un caso, d'altronde, che gli Stati non abbiano (ancora) accettato di inserirla tra i valori fondanti e che la Corte di giustizia non sia ancora pervenuta ad attribuirle il rango di principio generale.

E quindi, allo stato attuale, come pure è stato notato, nel "mare" dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea si possono scorgere solo alcune "isole di solidarietà"[1]. Ciò non toglie, però, che il concetto di cui si tratta possa acquisire rilevanza sul piano ermeneutico, quale sostrato valoriale (inteso in senso ampio) capace di orientare, ove possibile, l'interpretazione del diritto UE.

[1] La citazione è il titolo del lavoro di HILPOLD, *op. cit.*

CAPITOLO II

LE NORME DEI TRATTATI RELATIVE ALLA SOLIDARIETÀ TRA STATI IN MATERIA DI CONTROLLO DELLE FRONTIERE, ASILO E IMMIGRAZIONE

1. Premessa

Di sèguito ci occuperemo delle disposizioni solidaristiche operanti nel titolo V del TFUE sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, in particolare, nel suo capo 2, concernente le politiche sui controlli alle frontiere, sull'asilo e sull'immigrazione.

Vengono in rilievo tre norme: l'art. 67, par. 2, l'art. 78, par. 2, e l'art. 80 TFUE. Esse declinano, nelle politiche appena ricordate, la solidarietà nell'ottica della mutua assistenza tra gli Stati membri, senza nulla aggiungere a quella tra Stati e cittadini di Paesi terzi o apolidi che anima, invece, la Convenzione di Ginevra del 1951. Con questo non si sostiene la completa irrilevanza delle norme dei Trattati appena ricordate nei confronti degli individui, ma solo che il relativo vincolo solidaristico è una mera conseguenza, ove ipotizzabile, della solidarietà tra Stati[1].

L'esigenza di prevedere norme rivolte alla solidarietà e all'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri non era sconosciuta nel sistema pre-Lisbona. Per un verso, l'art. 63, par. 2, TCE, introdotto col Trattato di Amsterdam del 1997, stabiliva la possibilità per il Consiglio di adottare misure in materia di asilo nei confronti degli individui[2] e – per quel che qui interessa – degli Stati membri: la lett. b), infatti, era rivolta alla "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". Per altro verso, l'art. 64, par. 2, TCE stabiliva la possibilità di adottare misure in caso di emergenza nei settori dell'immigrazione e dell'asilo, pur facendo salvo l'esercizio da parte degli Stati delle loro responsabilità derivanti dal mantenimento dell'ordine pubblico e dalla salvaguardia della sicurezza interna; tali misure, adottabili a maggioranza qualificata dal Consiglio, potevano essere prese solo in via temporanea per una durata "non superiore a sei mesi". Rinviando al terzo capitolo di questo lavoro l'esame degli atti dell'Unione che, prima del Trattato di Lisbona, hanno dato

---

[1] Conformi THYM, TSOURDI, *op. cit.*, p. 608.

[2] Lett. a): "norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine".

attuazione alla solidarietà in materia di asilo, ci si limita qui ad anticipare che l'art. 63, par. 2, lett. b) TCE è stato utilizzato come base giuridica per l'adozione di due importanti misure: il Fondo europeo per i rifugiati (FER) e la direttiva "protezione temporanea"[3].

La ragione che consiglia di rinviare a un momento successivo l'esame delle misure che, espressamente o implicitamente, dànno applicazione concreta al vincolo solidaristico tra Stati membri in materia di immigrazione e asilo risiede nella circostanza per cui esse, anche se precedenti al Trattato di Lisbona, vanno lette alla luce del diritto primario rilevante. In questo capitolo, pertanto, ci si soffermerà sugli articoli 67, par. 2, e 78, par. 3, TFUE per poi concentrarci sull'analisi del principio di cui all'art. 80 TFUE, che delle tre norme costituisce quella più ampia e, come si vedrà, più problematica.

2. La disposizione programmatica dell'art. 67, par. 2, TFUE

Ai sensi dell'art. 67 TFUE – che specifica l'obiettivo indicato nell'art. 3, par. 2, TUE – l'Unione realizza uno spazio di libertà sicurezza e giustizia (SLSG) nel rispetto sia dei diritti fondamentali sia degli ordinamenti e tradizioni giuridici degli Stati membri. La realizzazione dello SLSG, com'è noto, viene perseguito nel TFUE mediante le politiche di immigrazione e asilo (articoli 77-80), la cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 81) e penale (articoli 82-86), nonché la cooperazione di polizia (articoli 87-89) e amministrativa (articoli 73-74).

Il par. 2 dell'art. 67 è rilevante ai nostri fini. Esso afferma l'intenzione dell'Unione, per un verso, di garantire "che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne" e, per altro verso, di sviluppare una "politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne" che sia "fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi". I riferimenti alla solidarietà e all'equità si sviluppano orizzontalmente rispetto alle citate politiche ma vanno tenuti ben distinti tra loro, in considerazione dei diversi soggetti nei cui confronti operano e del loro differente grado di sviluppo nella legislazione secondaria[4].

Le politiche di cui si tratta devono essere eque nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi. Il riferimento va letto anzitutto in combinato disposto con l'art. 79, par. 1, TFUE, in base al quale l'Unione sviluppa una politica comune nel settore dell'immigrazione che assicuri, tra l'altro, "l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri". L'equità, dunque, sta a indicare la necessità di assicurare a quei cittadini – e agli apolidi, a essi equiparati – che risiedono in maniera regolare nel territorio degli Stati membri un

---

[3] *Infra*, rispettivamente ai paragrafi 13 del 20 capitolo terzo.

[4] Non si condivide, pertanto, l'interpretazione fornita da VANHEULE, VAN SELM, 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. 41, che, operando una sintesi dei due riferimenti, afferma che "una politica comune basata sulla solidarietà deve essere equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi".

trattamento non necessariamente identico a quello dei cittadini di questi ultimi ma che soddisfi alcune esigenze basilari[5]. Sinora l'Unione ha adottato norme che attribuiscono diritti ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti connessi allo svolgimento di alcune attività lavorative, in materia di ricongiungimento familiare e con riferimento allo *status* di soggiornante di lungo periodo.

Il riferimento all'equità nella disposizione programmatica dell'art. 67, par. 2, TFUE ha importanti riflessi nel settore dell'asilo. Ai sensi dell'art. 78 TFUE, per un verso, i richiedenti protezione internazionale godono di alcuni diritti e condizioni materiali di accoglienza in attesa di ricevere una risposta sulla loro domanda[6]; per altro verso, i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria usufruiscono dei diritti stabiliti nella direttiva qualifiche[7].

Merita sottolineare il carattere indeterminato dell'equità nell'art. 67, par. 2, TFUE: da un lato, non fornisce un metro di valutazione della sufficienza dell'azione delle Istituzioni, risolvendosi appunto in un obiettivo programmatico di politica legislativa; dall'altro, non impedisce agli Stati – a differenza del più stringente principio di non discriminazione[8] – di differenziare tra cittadini di Paesi terzi a seconda della loro nazionalità[9].

Il riferimento alla solidarietà su cui si "fonda" la politica comune nei settori considerati, invece, ci pare a prima vista più pregnante. Esso allude al carattere fondamentale del vincolo solidaristico tra gli Stati membri nello sviluppo delle politiche comuni in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione. Tuttavia, come vedremo esaminando l'art. 80 TFUE – che specifica *in parte qua* la previsione dell'art. 67, par. 2, TFUE –, la portata di quel vincolo si mostra "meno fondamentale" di quel che appare, risultando differente a seconda che si intenda la solidarietà come mutua assistenza preventiva per rispettare il dovere di leale collaborazione, come assistenza in funzione riequilibratoria degli oneri derivanti dall'applicazione delle norme o, infine, come aiuto in situazioni di emergenza.

Qui si anticipa che, in realtà, gli atti che sinora hanno dato corpo alla solidarietà nei settori considerati sono stati quantitativamente e qualitativamente inferiori a quelli che, al contrario, si sono occupati di fornire ai cittadini dei Paesi terzi un trattamento riconducibile all'equità.

3. La clausola emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE

La seconda disposizione dei Trattati che viene in rilievo ai nostri fini è contenuta nell'art. 78, par. 3, TFUE: "[q]ualora uno o più Stati membri debbano af-

---

[5] Così ad es. Bast, *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in *European Public Law*, 2016, p. 289 ss., p. 292.

[6] Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

[7] Direttiva 2011/95.

[8] In proposito v. Favilli, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008, p. 71.

[9] Cfr. Adinolfi, *Art. 67 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 455 ss.

frontare 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. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo".

La norma riferita è espressione di quella solidarietà "emergenziale" presente, come si è visto, in altri settori del diritto dell'Unione[10]. Essa è stata utilizzata per la prima volta dal Consiglio come base giuridica per l'adozione delle due decisioni n. 2015/1523 e n. 2015/1601, che hanno disposto la ricollocazione (*relocation*) di emergenza, rispettivamente di 40.000 e 120.000 richiedenti protezione internazionale, da Italia e Grecia verso altri Stati membri[11] in occasione della crisi migratoria (o dei rifugiati) del 2015-2016[12]. Il contenuto e la portata di questa norma sono stati puntualizzati dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio* del 6 settembre 2017, avente a oggetto la richiesta di annullamento della decisione 2015/1601 da parte di quei due Stati membri.

Anzitutto, la possibilità di adottare le misure emergenziali del par. 3 è limitata alla sola materia della protezione internazionale, riguardando l'art. 78 TFUE lo sviluppo da parte dell'Unione di "una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea" (par. 1). Il rilievo ci pare degno di nota, in quanto il vecchio art. 64, par. 2, TCE si applicava orizzontalmente alla complessiva materia dell'immigrazione e dell'asilo[13]. Quest'ultima disposizione, inoltre, faceva salvo l'esercizio da parte degli Stati delle loro responsabilità derivanti dal mantenimento dell'ordine pubblico e dalla salvaguardia della sicurezza

---

[10] *Supra*, par. 9, *sub* c), del capitolo primo.

[11] V. la decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, e la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

[12] Sulla crisi del 2015-2016 v. in generale Caggiano, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459 ss.; Guild, Costello, Garlick, Moreno-Lax, *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*, CEPS Policy Brief n. 332, settembre 2015, reperibile *online*; Caggiano, *Ascesa e caduta*, cit.; del Valle Gálvez, *Unión Europea, crisis de refugiados y* limes imperii, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2016, p. 1 ss.; Menéndez, *The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration*, in *European Law Journal*, 2016, p. 388 ss.; Nascimbene, *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, p. 101 ss.; Savino, *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, p. 739 ss., spec. p. 751 ss.; Spijkerboer, *Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law*, in *European Papers*, 2016, p. 533 ss.; Thym, *The "refugee crisis" as a challenge of legal design and institutional legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss.; Trauner, *Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure*, in *Journal of European Integration*, 2016, p. 311 ss.; e Thym, *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, n. 1, reperibile *online*.

[13] Mettono in risalto la circostanza Peers, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *EU Law Analysis*, 24 settembre 2015, reperibile *online*, e Anro, *op. cit.*

interna; prevedeva espressamente il voto a maggioranza qualificata in Consiglio; e, soprattutto, contemplava un limite temporale "non superiore a sei mesi" per le misure prese in sua applicazione.

In secondo luogo, l'art. 78, par. 3, TFUE permette l'adozione di soli atti non legislativi. Ciò in quanto – stante l'art. 289, par. 3, TFUE, secondo cui "[g]li atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi" – il suo testo non indica la necessità di ricorrere alle procedure legislative ordinaria o speciali per adottare misure di emergenza[14].

In terzo luogo, questi atti non legislativi possono prevedere solo misure temporanee. In mancanza di ulteriori indicazioni testuali, infatti, la Corte ha precisato che il carattere "temporaneo" delle misure emergenziali non va interpretato restrittivamente per circoscrivere la loro finalità al mero supporto finanziario, tecnico od operativo di altri atti legislativi adottati in base al par. 2 del medesimo art. 78. Al contrario, anche per preservarne l'effetto utile, la base giuridica del par. 3 permette di adottare un'ampia casistica di misure complementari dirette a rispondere in modo effettivo e rapido alle situazioni di emergenza. Tali misure, lungi dall'essere in posizione di "subalternità contenutistica" rispetto ad altri atti legislativi (in specie, quelli che dànno luogo al sistema Dublino), possono in via di principio anche derogare a questi ultimi[15].

Vi è piuttosto da dire che simile facoltà di deroga va esercitata nei limiti sostanziali e temporali derivanti dalla *ratio* della norma. Così, per un verso, le misure emergenziali non possono sostituire o modificare in via generale e permanente atti legislativi ma solo derogarvi con disciplina provvisoria per affrontare una situazione di crisi[16]. Per altro verso, il carattere temporaneo va valutato sulla base dell'applicazione nel tempo come stabilita negli atti che le dispongono (cioè, in base a quanto deciso dal Consiglio nell'esercizio del suo margine di discrezionalità), senza che rilevi invece la durata degli effetti di tali misure, potenzialmente molto più lunga quando si dispone la ricollocazione dei richiedenti protezione[17].

---

[14] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punti 65-66. Cfr. Rizzo, *Ricollocazione* infracomunitaria *e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, p. 397 ss., p. 404 ss.

[15] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punti 70-77. Per alcuni rilievi v. Penasa, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e … inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE on line*, 2017, reperibile *online*, p. 735 ss., p. 738.

[16] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 78.

[17] *Ivi*, punto 99: "[i]nfatti, se si dovesse tener conto della durata degli effetti di una misura di ricollocazione sulle persone ricollocate al fine di valutare il suo carattere temporaneo ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, nessuna misura di ricollocazione di persone aventi manifestamente bisogno di protezione internazionale potrebbe essere adottata sulla base della disposizione suddetta, in quanto simili effetti a più o meno lungo termine sono inerenti ad una ricollocazione siffatta". La decisione 2015/1601, anche sotto il profilo temporale (24 mesi), è stata ritenuta legittima dalla Corte di giustizia, nonostante in dottrina sia stata avanzata l'ipotesi che questo periodo ecceda il carattere temporaneo (così Peers, *Relocation*, cit.).

In quarto luogo, la Corte ha qualificato la nozione di "situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi", che giustifica l'adozione delle misure emergenziali dell'art. 78, par. 3, TFUE. Per essere "improvviso", l'afflusso deve essere tale da risultare imprevedibile dal punto di vista non solo assoluto (quando si manifesta in periodi caratterizzati dall'assenza di pressione migratoria) ma anche relativo, e cioè "nel contesto di una crisi migratoria distribuita su vari anni"[18]. Ciò che conta, invero, è che l'afflusso improvviso produca un aggravamento dello *status quo ante* tale da comportare una "situazione di emergenza" che "rend[a] impossibile il funzionamento normale del regime comune di asilo dell'Unione"[19]. Pur mantenendo il Consiglio un ampio margine di discrezionalità nel riconoscere l'esistenza del carattere improvviso dell'afflusso e la conseguente situazione di emergenza, deve sussistere un nesso di causalità sufficientemente stretto tra la situazione emergenziale e detto afflusso[20]. Ai nostri fini merita sottolineare, inoltre, come la Corte abbia negato la rilevanza di eventuali debolezze strutturali dei sistemi di asilo degli Stati interessati da tale afflusso per la constatazione dell'esistenza della situazione di emergenza da parte del Consiglio[21].

La scelta delle misure idonee a far fronte a situazioni di emergenza caratterizzate dall'afflusso improvviso di richiedenti protezione internazionale è affidata al Consiglio. Esso, quindi, gode del medesimo significativo margine di discrezionalità[22] attribuito alle Istituzioni europee nell'adozione di misure implicanti valutazioni complesse e scelte di natura sostanzialmente politica[23], che possono essere annullate per violazione del principio di proporzionalità solo qualora abbiano un carattere manifestamente inappropriato rispetto all'obiettivo da raggiungere[24]. Nel caso dell'art. 78, par. 3, TFUE, dunque, la censura da parte del giudice sovranazionale può aversi solo qualora il Consiglio, basandosi su dati e informazioni a disposizione, commetta un manifesto errore di valutazione, scartando una misura meno vincolante ma altrettanto efficace[25].

---

[18] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 114.

[19] *Ibidem*. In questo senso già Peers, *Relocation*, cit. Critico sul carattere realmente improvviso dell'afflusso di migranti che ha caratterizzato il periodo in cui la decisione 2015/1601 è stata adottata, invece, Borraccetti, *"To quota" or "not to quota"? The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015, reperibile *online*.

[20] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 125.

[21] *Ivi*, punto 127. Nel caso di specie, peraltro, la Corte ha riconosciuto che "l'entità dell'afflusso di migranti con il quale si trovavano a confrontarsi i regimi di asilo greco e italiano nel corso dell'anno 2015 era tale che avrebbe perturbato qualsiasi regime di asilo, ivi compreso un regime non contrassegnato da debolezze strutturali" (punto 128).

[22] *Ivi*, punto 133.

[23] *Ivi*, punti 124 e 207. In argomento Rizzo, *op. cit.*, pp. 411-412.

[24] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 207.

[25] *Ivi*, punto 236. Nel caso della decisione 2015/1601, essa è stata ritenuta complessivamente proporzionata all'obiettivo da raggiungere, anche sulla base dell'art. 80 TFUE (*ivi*, punto 252): *infra*, par. 9, *sub* b), di questo capitolo.

Sotto altro profilo, lo Stato o gli Stati membri "interessati", per essere definiti tali, debbono manifestare la volontà di accettare il beneficio derivante dalla misura emergenziale da adottare in base alla norma di cui si tratta, non essendo costretti ad accettare la solidarietà degli altri Stati membri[26]. Il rilevo non è puramente teorico, visto che la proposta della Commissione relativa alla (futura) decisione 2015/1601 riportava, tra gli Stati beneficiari della misura di ricollocazione, non solo l'Italia e la Grecia ma anche l'Ungheria: alla richiesta di quest'ultima di non essere ricompreso tra i beneficiari, il testo è stato riformulato di conseguenza.

Infine, sotto il profilo procedurale, gli atti non legislativi dell'art. 78, par. 3, TFUE possono essere adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata[27], su proposta della Commissione[28] e previa consultazione del Parlamento europeo. Questa consultazione, da un lato, deve essere assicurata per ogni modifica sostanziale delle proposte di atti non legislativi[29] e, dall'altro lato, può avvenire in qualunque forma purché sia assicurata la partecipazione effettiva del Parlamento al processo decisionale[30]. Trattandosi di atti non legislativi, non si devono invece rispettare alcuni obblighi tipici delle procedure legislative, tra cui quello di assicurare la partecipazione dei parlamenti nazionali[31] e di deliberare e votare in seduta pubblica[32].

4. Il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri previsto dall'art. 80 TFUE: le origini della norma

Passando all'art. 80 TFUE, questo prevede che "[l]e politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

La norma pone problemi interpretativi riguardanti il contenuto, l'àmbito di applicazione nonché l'idoneità del principio a porre obblighi in capo ai destinatari e a essere utilmente invocata in giudizio davanti alla Corte di giustizia e ai giudici nazionali.

---

[26] Conforme Peers, *Relocation*, cit.

[27] A differenza del vecchio art. 64 TCE, l'art. 78, par. 3, TFUE non precisa la modalità di votazione: vale, pertanto, quanto affermato nell'art. 16, par. 3, TUE per il quale "[i]l Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente".

[28] La quale non è vincolata dal contenuto di eventuali orientamenti strategici del Consiglio europeo adottati in base all'art. 68 TFUE: sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 147. Sul punto v. Rizzo, *op. cit.*, pp. 406-408.

[29] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 161.

[30] *Ivi*, punti 164-168. Cfr. Rizzo, *op. cit.*, pp. 408-409.

[31] In base ai Protocolli n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

[32] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 193.

L'art. 80 TFUE è stato introdotto dal Trattato di Lisbona. Precedentemente l'art. 63, par. 2, lett. b) TCE – come si è detto – consentiva l'adozione di misure nel solo settore dell'asilo dirette alla "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".

La genesi dell'art. 80 TFUE è da rintracciare nei lavori del Gruppo X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" della Convenzione europea, che ha portato alla predisposizione del progetto di Trattato costituzionale del 2003, poi modificato e firmato dagli Stati dell'Unione nell'ottobre del 2004 e infine trasfuso, con modifiche, nel Trattato di Lisbona del 2007[33]. In quella sede, la questione della ripartizione degli oneri era stata inizialmente discussa nella riunione del 29 e 30 ottobre 2002. Mentre alcuni componenti del Gruppo X avevano proposto di incrementare detta ripartizione, anche sotto il profilo finanziario, nell'ottica della solidarietà tra Stati membri per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, un esperto aveva suggerito di estendere il principio in maniera orizzontale a tutte le politiche di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione[34].

Al momento dell'elaborazione delle linee di riflessione per il prosieguo dei lavori, il Gruppo X decideva "d'inscrire le principe de solidarité entre États membres dans le traité constitutionnel, ce qui implique en particulier un juste équilibre dans la répartition des charges"[35]. Dubbi permanevano con riguardo all'applicazione del principio oltre la materia dell'asilo[36] e alla scelta terminologica tra ripartizione degli "oneri", delle "responsabilità" e della "solidarietà"[37].

Nel progetto di rapporto finale del 19 novembre 2002, veniva accolta l'estensione orizzontale del principio e il Gruppo di lavoro raccomandava "que l'on consacre, dans le traité, le principe de solidarité et de partage équitable des charges

---

[33] In argomento VANHEULE, VAN SELM, BOSWELL, *op. cit.*, p. 34 ss. In generale sulle disposizioni del Trattato costituzionale relative allo SLSG v. LADENBURGER, VERWILGHEN, *Policies Relating to the Area of Freedom, Security and Justice*, in AMATO, BRIBOSIA, DE WITTE (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne: commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumiére des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruxelles, 2007, p. 743 ss.

[34] V. il resoconto sommario della riunione del 29 e 30 ottobre 2002, doc. CONV 386/02, fatto circolare il 6 novembre 2002, p. 5. La proposta di estensione orizzontale proveniva da Jean-Louis De Brouwer, capo unità della DG Giustizia e Affari Interni della Commissione europea.

[35] Document de travail n. 5, fatto circolare il 6 novembre 2002, p. 3.

[36] *Ibidem*. In particolare, a p. 10, ci si chiedeva se prevedere un'apposita base giuridica nel progetto di Trattato costituzionale per l'adozione di un "un mécanisme de solidarité financière" nella gestione delle frontiere esterne.

[37] Nel Working document n. 15, fatto circolare il 15 novembre 2002, p. 2, un componente del Gruppo faceva presente che "neither refugees nor immigrants are burdens and that, instead, they are welcome in the European Union; it is therefore misleading, in this context, to speak of burden-sharing". Nel successivo Working document n. 20, fatto circolare il 19 novembre 2002, si sottolineava invece l'opportunità "to enshrine in the Constitutional Treaty the principal of solidarity, aiming at promoting the *solidarity sharing* instead of burden sharing" (corsivo nostro, in luogo dell'originario grassetto).

entre les États membres qui s'appliqueront, en tant que principe général, aux politiques de l'Union en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières"[38], con un più preciso riferimento a quest'ultima materia[39]. Tale raccomandazione trovava riscontro nei documenti sottoposti dai componenti della Convenzione[40] e nel progetto rivisto di rapporto finale del 26 novembre 2002, ove si poneva l'alternativa tra l'equa ripartizione degli "oneri" e quella delle "responsabilità"[41].

Il rapporto finale, approvato dal Gruppo X e fatto circolare il 2 dicembre 2002, riportava i risultati del dibattito svolto, sciogliendo la riserva in favore del termine "responsabilità" e confermando quanto già presente nei progetti del 19 e 26 novembre: "pur riconoscendo la responsabilità degli Stati membri", si raccomandava di "sancire nel trattato il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità (comprese le implicazioni finanziarie) tra gli Stati membri, applicabile come principio generale alle politiche dell'Unione su asilo, immigrazione e controllo delle frontiere. Una base giuridica specifica dovrebbe permet-

---

[38] Document de travail n. 18, fatto circolare il 19 novembre 2002, p. 4.

[39] *Ivi*, p. 16: "L'ensemble du groupe est également d'avis que le principe de solidarité entre les États membres, y compris la solidarité financière, revêt une importance particulière dans le domaine du contrôle des frontières".

[40] Cfr. ad es. il Working document n. 9, fatto circolare il 5 novembre 2002, p. 9: "le Traité devrait aussi prévoir le principe de la solidarité y compris financière (burden sharing) entre EEMM pour supporter les dépenses entraînées par les politiques liées au contrôle des frontières communes, le soutien aux réfugiés aux demandeurs d'asile et aux personnes nécessitant d'une protection subsidiaire"; il Working document n. 13, fatto circolare il 15 novembre 2002, p. 5: "[d]'une manière générale, l'affirmation d'un principe de solidarité, y compris financière, entre Etats membres dans les domaines de l'immigration, de l'asile et du contrôle des frontières extérieures doit également être approuvée, parce qu'il est conforme à la logique communautaire et qu'il garantira une répartition équitable des efforts consentis par l'ensemble des Etats membres"; il Working document n. 14, fatto circolare il 6 dicembre 2002, p. 14: "[d]es mécanismes de solidarité financière, portant par exemple sur le contrôle des frontières extérieures communes pourraient également être envisagés"; il Working document n. 16, fatto circolare il 15 novembre 2002, p. 3: "[l]'asile et la gestion des flux migratoires devraient, pour leur part, faire l'objet d'une véritable politique commune, ce qui implique de renforcer les dispositions y afférentes, notamment d'inscrire le principe de solidarité financière dans le futur traité (…)"; il Working document n. 22, fatto circolare il 20 novembre 2002, p. 4: "[t]here will continue to be pressures at our external borders. We need mutual trust in the ability of all Member States to protect the external border, and should accept that this is a common responsibility. It is important, therefore, that we are able to offer assistance to Member States which, because of their geographical position, are particularly vulnerable to the threat of illegal immigration. There therefore needs to be a Treaty basis for measures to promote solidarity between Member States. This is already found in the Treaty in relation to refugees and displaced persons, but the concept needs to be extended to management of the external border"; e il Working document n. 31, fatto circolare il 26 novembre 2002, pp. 2-3: "[p]ressures at our future external borders will increase and all Member States have the responsibility to protect it. The new Treaty should recognise this objective and provide the measures to promote solidarity and a fair burden sharing – but not only with regard to financing. We need to be aware that some new Member States will have a long border with third countries (…). The principle of solidarity between Member States is particularly important".

[41] V. il Document de travail n. 18 rev. 1, p. 5.

tere l'adozione delle politiche dettagliate necessarie a realizzare concretamente questo principio"[42].

Nella seduta plenaria della Convenzione del 5 e 6 dicembre 2002, la maggioranza dei partecipanti dava la propria approvazione alla parte della relazione del Gruppo X riguardante le politiche in materia di asilo, immigrazione, controllo delle frontiere e visti, e quindi anche alla "consacrazione di un principio generale di solidarietà tra gli Stati membri". Così, il Presidente dichiarava che il progetto di Trattato costituzionale avrebbe riconosciuto detto principio[43].

Nel marzo del 2003, iniziarono a circolare i progetti di articoli del futuro Trattato, compreso quello sul principio di solidarietà, il cui testo era già pressoché identico all'attuale art. 80 TFUE. L'art. 13 della parte II del Trattato Costituzionale, proposto dal Praesidium della Convenzione europea, recitava infatti: "[l] e politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono disciplinate[44] dal principio di solidarietà e di equa condivisione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta sia necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù delle disposizioni del presente capo contengono disposizioni appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio"[45].

Se l'enunciazione del principio solidaristico nelle materie di cui si tratta non aveva sollevato rilevanti perplessità nel Gruppo di lavoro, numerose reazioni si manifestarono in occasione della discussione plenaria sul progetto di articolato. Le prime proposte di emendamento dell'art. 13, infatti, andavano dalla sua soppressione[46] all'eliminazione del solo riferimento alla solidarietà finanziaria, nonché all'estensione o al rafforzamento del campo di applicazione della norma[47]. Nella discussione plenaria del 3 e 4 aprile 2003, si riportava l'opinione di alcuni membri della Convenzione in senso contrario all'introduzione del principio solidaristico nelle politiche di asilo, immigrazione e frontiere, ritenendo che questo fosse di applicazione più generale; altri si interrogavano sulla portata pratica del concetto di solidarietà oppure chiedevano una sua limitazione ai soli aspetti finanziari; in molti, invece, sottolineavano l'importanza della disposizione e la necessità della sua inclusione nel progetto di Trattato[48].

Successivi emendamenti lasciavano emergere dubbi vecchi e nuovi. Le proposte di modifica dell'ex art. 13, rinumerato III-164, benché non numerose, dànno l'idea delle diverse opinioni sulla solidarietà in materia di controlli delle frontiere,

---

[42] Relazione finale del Gruppo X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", doc. CONV 426/02, p. 4. Si ribadiva, inoltre, che "[i] membri del Gruppo concordano altresì che il principio della solidarietà tra gli Stati membri, anche sotto il profilo finanziario, abbia un'importanza del tutto particolare nel settore dei controlli delle frontiere" (p. 17).

[43] Cfr. la relazione di sintesi della sessione plenaria, Bruxelles, 5 e 6 dicembre 2002, doc. CONV 449/02, fatto circolare il 13 dicembre 2002, pp. 11 e 16.

[44] Il progetto di articolo in italiano riportava "disciplinate" al posto del definitivo "governate".

[45] Doc. CONV 614/03, fatto circolare il 17 marzo 2003, p. 18.

[46] La qual cosa, peraltro, si poneva in contraddizione con la mancanza di emendamenti interamente soppressivi dell'art. 1 della parte II, corrispondente all'attuale art. 67 TFUE.

[47] Doc. CONV 644/1/03, fatto circolare in forma revisionata il 7 maggio 2003, p. 25.

[48] Doc. CONV 677/03, fatto circolare il 9 aprile 2003, p. 6.

di asilo e di immigrazione, alcune delle quali sono state ripresentate successivamente[49]. Un primo gruppo chiedeva la completa soppressione della norma: alcuni sottolineavano come il principio di solidarietà derivasse dalle regole generali e si dovesse applicare a tutte le politiche dell'Unione[50]; altri componenti del Regno Unito, invece, affermavano che frasi generali come "solidarietà" o "leale cooperazione" erano imprecise e impossibili da interpretare in giudizio e che, sebbene la solidarietà avesse un significato dal punto di vista giuridico in alcune giurisdizioni, questo non era il caso della *common law*[51]. Un secondo gruppo, dal canto suo, proponeva l'eliminazione[52] o la limitazione dell'impegno finanziario dell'Unione o degli Stati membri[53], oppure, al contrario, la delimitazione del principio alla sola solidarietà finanziaria[54] con esclusione di quella fisica (cioè, della ricollocazione dei richiedenti già arrivati sul territorio degli Stati membri)[55]. Qualcuno chiedeva un esplicito riferimento al fatto che la ripartizione degli oneri tra gli Stati fosse "appropriata"[56]. Un membro suggeriva di escludere il principio di solidarietà per la materia dell'immigrazione in ragione della sua impraticabilità[57]. Infine, un membro italiano chiedeva di accorpare l'attuale art. 78, par. 3, TFUE all'attuale art. 80 TFUE in modo che la possibilità di adottare misure emergenziali fosse estesa anche al controllo delle frontiere e all'immigrazione[58].

Nella seduta del 27 maggio 2003, il Praesidium proponeva di mantenere l'art. III-164 invariato, in quanto oggetto di un numero molto ridotto di emendamenti e, come si è visto, spesso con finalità in antitesi tra loro. Inoltre, si rilevava come la formula proposta nel progetto di articoli fosse il risultato di un compromesso

---

[49] http://european-convention.europa.eu/IT/bienvenue/bienvenue60a3.html?lang=IT, alla sezione "emendamenti".

[50] Proposta di emendamento presentata da Fischer, che concludeva sostenendo che, per un verso, non c'era bisogno di una norma specifica nello SLSG, e per altro verso eventuali disposizioni *ad hoc* potevano essere introdotte tramite atti di diritto derivato.

[51] Proposta di emendamento presentata da Heathcoat-Amory e dal conte di Stockton.

[52] Proposta di emendamento presentata da de Vries e de Bruijn. In una analoga proposta di emendamento presentata da membri svedesi (Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Kvist e Svensson) si rendeva esplicita la volontà che il principio in esame non venisse utilizzato come norma idonea a mettere in discussione le normali procedure di bilancio o come una richiesta di finanziamento da parte degli Stati membri delle azioni dell'Unione nei settori del controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione.

[53] Proposta di emendamento presentata da Hain, il quale inoltre proponeva di sostituire il termine "governare" col meno impegnativo "riflettere". Questo membro, pur volendo mantenere il principio, sottolineava tuttavia che sarebbe stato irrealistico far gravare l'intero costo dei sistemi di asilo e di immigrazione degli Stati membri sul bilancio dell'Unione o sviluppare un meccanismo per condividere completamente i costi tra gli Stati membri. Il ruolo dell'Unione, infatti, doveva essere di (mera) promozione della solidarietà.

[54] Proposte di emendamento presentate, per un verso, da de Villepin e, per altro verso, da Tiilikainen, Peltomäki, Kiljunen, Vanhanen, Korhonen e Helle.

[55] Proposta di emendamento *ult. cit.*

[56] Proposta di emendamento presentata da Figel', Belohorská, Migaš e Zala.

[57] Proposta di emendamento presentata da Schlüter.

[58] Proposta di emendamento presentata da Fini.

lungamente negoziato nel Gruppo X e accolto favorevolmente da un'ampia maggioranza in plenaria: tra questi, spiccavano i delegati dei nuovi Stati membri[59].

Nel progetto di testo riveduto, fatto circolare il 12 giugno 2003, la formulazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità dell'art. III-164 risultava, quindi, invariata[60] e così si è mantenuta nel rinumerato art. III-169 del progetto finale adottato per *consensus* il 10 luglio 2003[61] nonché, all'esito delle negoziazioni nella Conferenza intergovernativa di Roma, nell'art. III-268 del Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004.

5. *Segue*: caratteri generali e àmbito di applicazione

L'art. 80 TFUE si articola in due frasi. La prima stabilisce che il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, anche sul piano finanziario, governa le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione nonché la loro attuazione. La seconda frase specifica che, quando necessario, gli atti dell'Unione adottati in base al capo 2 del titolo V del TFUE contengono misure appropriate per l'applicazione del principio.

a) Anzitutto, quello indicato nella prima frase è un *unico principio* di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri. Il riferimento della seconda frase dell'art. 80 TFUE ("tale principio"), infatti, contrasta con il riconoscimento di due diversi principi, con presupposti e conseguenze diversi nonché, all'occorrenza, da bilanciare tra loro[62]. Anticipando gli svolgimenti successivi, l'equa ripartizione delle responsabilità è da considerarsi una declinazione del più ampio concetto di solidarietà[63].

In merito alla *qualificazione di "principio"* di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, si è già detto che non si può non prendere atto della scelta in tal senso dei redattori del TFUE[64]. Ciò, tuttavia, riteniamo che non abbia conseguenze apprezzabili sul piano applicativo. Infatti, detta qualificazione non ci pare in grado di dotare la norma in esame di una forza giuridica superiore a quella che già si ricava dalla complessiva formulazione del suo testo. Diverso è

---

[59] Doc. CONV 727/03, p. 30.

[60] Doc. CONV 802/03.

[61] Doc. CONV 850/03, fatto circolare il 18 luglio 2003.

[62] Cfr. Morgese, *Solidarietà e ripartizione*, cit., p. 373; De Bruycker, Tsourdi, *The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity*, 2016, reperibile *online*; Papa, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, p. 287 ss., p. 290; Morano-Foadi, *op. cit.*, pp. 230-231; e Moreno-Lax, *Solidarity's reach*, cit., p. 751. In senso contrario, invece, Gray, *op. cit.*, p. 180, secondo cui si tratterebbe di due principi diversi ma interconnessi.

[63] Cfr. anche Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, p. 40, e Goldner Lang, *Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2013, p. 1 ss., p. 9.

[64] *Supra*, par. 8, *sub* b), del capitolo primo.

il discorso dal punto di vista ermeneutico, ove la scelta terminologica dovrebbe permettere di orientare più agevolmente la valutazione della complessiva attività dell'Unione e degli Stati membri nella definizione ed attuazione delle politiche in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione, ove possibile, verso quella più aderente al contenuto del principio stesso.

b) Venendo all'*àmbito di applicazione materiale* dell'art. 80 TFUE, esso governa le "politiche dell'Unione di cui al [capo 2 del titolo V del TFUE] e la loro attuazione". Ciò, come detto, segna una rilevante differenza rispetto al vecchio art. 63, par. 2, lett. b) TCE, il cui campo di applicazione abbracciava solo il settore dell'asilo. Il capo 2 contiene, infatti, oltre all'art. 80, gli articoli da 77 a 79 sul controllo delle frontiere, sulla protezione internazionale e sull'immigrazione e la tratta degli esseri umani.

Quanto all'art. 77 TFUE, gli obiettivi indicati nel par. 1 sono di "garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne", di "garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne" e di "instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne". Al par. 2 è prevista una base giuridica per l'adozione, con procedura legislativa ordinaria, di misure riguardanti i visti e gli altri titoli di soggiorno di breve durata; i controlli alle frontiere esterne; le condizioni per la libera circolazione di breve durata dei cittadini dei Paesi terzi nell'Unione; l'instaurazione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e, infine, l'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne. Il solo Consiglio, con la partecipazione del Parlamento, può invece prendere misure su passaporti, carte d'identità, titoli di soggiorno o altri documenti qualora necessarie per assicurare la circolazione dei cittadini europei[65].

Le finalità della politica di asilo dell'art. 78, par. 1, TFUE, invece, consistono nell'offrire "uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale" e nel "garantire il rispetto del principio di non respingimento", nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951, del suo Protocollo del 1967 e degli altri trattati pertinenti. Ai sensi del par. 2, possono essere adottate, con procedura legislativa ordinaria, misure relative a un sistema europeo comune di asilo (SECA) per disciplinare uno *status* uniforme in

[65] Sul controllo delle frontiere e sui connessi aspetti dei visti e dell'ingresso, della circolazione e del soggiorno di breve durata dei cittadini di Paesi terzi v., anche per ulteriori riferimenti, Di Filippo, *Controllo delle frontiere e ruolo della cooperazione internazionale*, in Calamia, Di Filippo, Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012; Peers, Guild, Tomkin (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Volume 1: Visas and Border Control*, Leiden-Boston, 2012, II ed.; Blumann (dir.), *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013; Adinolfi, *Art. 77 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 474 ss.; Lang, *Art. 77 TFUE*, in Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2014, II ed., p. 825 ss.; Hailbronner, Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München-Oxford-Baden-Baden, 2016, II ed., p. 31 ss.; Peers, *EU Justice and Home Affairs Law. Volume 1: EU Immigration and Asylum Law*, Oxford, 2016, IV ed.; e Cellamare, *Schengen (sistema di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali* X, 2017, p. 841 ss.

favore dei cittadini dei Paesi terzi in materia di asilo (*rectius*, rifugio) e di protezione sussidiaria a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione; la protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; le procedure comuni per l'acquisto e la perdita dei predetti *status*; i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale; le condizioni di accoglienza dei richiedenti tale protezione; nonché il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo (*rectius*, rifugio) o protezione sussidiaria o temporanea. Il par. 3, come già detto, permette l'adozione di misure temporanee in situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi[66].

Infine, la politica di immigrazione dell'art. 79 TFUE è "intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani" (par. 1). A tal fine, Parlamento e Consiglio possono adottare, con procedura legislativa ordinaria, misure sulle condizioni di ingresso e soggiorno nonché sul rilascio di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, ivi compresi quelli per ricongiungimento familiare; sui diritti e sulla circolazione e soggiorno in altri Stati dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro; sull'immigrazione e il soggiorno irregolari, compreso l'allontanamento e il rimpatrio; e sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (par. 2). Il par. 3 autorizza l'Unione a concludere accordi di riammissione con Paesi terzi. A sua volta, il par. 4 permette l'adozione di misure per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti[67].

---

[66] Sulla politica di asilo cfr., tra i tanti, Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2012; Di Filippo, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in Calamia, Di Filippo, Gestri (a cura di), *op. cit.*, p. 242 ss.; Adinolfi, *Art. 78 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 480 ss.; Di Pascale, *Art. 78 TFUE*, in Tizzano (a cura di), *op. cit.*, p. 833 ss.; Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden, 2015, II ed. rivista; Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016; Hailbronner, Thym (eds.), *op. cit.*, p. 1023 ss.; e Peers, *EU Justice*, cit.

[67] Per un inquadramento generale della politica di immigrazione e contrasto alla tratta degli esseri umani si rinvia, tra i tanti, a Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006; Munari, *Controllo dei flussi migratori tra obblighi dell'Unione europea e rapporti bilaterali dell'Italia*, in Triggiani (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli, 2010, p. 297 ss.; Cellamare, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2011; Di Filippo, *La circolazione*, cit., pp. 193 ss. e 233 ss.; Id., *L'allontanamento dello straniero nella normativa dell'Unione europea*, in Calamia, Di Filippo, Gestri (a cura di), *op. cit.*, p. 429 ss.; Marinai, *La cooperazione tra Stati nelle diverse fasi della lotta all'immigrazione irregolare*, in Calamia, Di Filippo, Gestri (a cura di), *op. cit.*, p. 543 ss.; Peers, Guild, Acosta Arcarazo, Groenendijk, Moreno-Lax, *EU Immigration and Asylum Law. Volume 2: EU Immigration Law*, Leiden-Boston, 2012, II ed.; Adinolfi, *Art. 79 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 488 ss.; Di Pascale, *Art. 79 TFUE*, in Tizzano (a cura di), *op. cit.*, p. 846 ss.; Hailbronner, Thym (eds.), *op. cit.*, p. 271 ss.; e Peers, *EU Justice*, cit.

Se il principio dell'art. 80 TFUE si estende solo alle politiche comuni dell'Unione – e non a qualunque aspetto del controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione – ne discende l'illegittimità per incompetenza assoluta di misure di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati adottate negli àmbiti espressamente esclusi dal capo 2. Dunque, esse non potranno riguardare, ad es., gli aspetti della delimitazione geografica delle frontiere nazionali, che gli Stati membri *ex* art. 77, par. 4, TFUE possono disciplinare in totale autonomia purché in conformità del diritto internazionale[68]. Parimenti, sono escluse dall'applicazione del principio in esame le questioni relative alla determinazione delle quote di ingresso dei cittadini di Paesi terzi per ragioni di lavoro, che l'art. 79, par. 5, TFUE riserva all'esclusiva competenza degli Stati.

Inoltre – posto che l'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE attribuisce all'Unione una competenza solo concorrente per la realizzazione dello SLSG, ivi comprese le politiche comuni del capo 2 – non ci pare possibile introdurre misure di solidarietà *ex* art. 80 TFUE per gli aspetti di tali politiche per le quali l'Unione non abbia ancora esercitato la propria competenza concorrente oppure abbia cessato di esercitarla[69]. L'art. 2, par. 2, TFUE è infatti inequivoco nel disporre che, nelle materie concorrenti, gli Stati membri, da un lato, "esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria" e, dall'altro, "esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria". D'altronde, la seconda frase dell'art. 80 TFUE chiarisce che le misure appropriate di solidarietà possono essere previste solo negli "atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo".

Parimenti, ci pare preclusa la possibile adozione di misure solidaristiche relative a quegli aspetti delle politiche comuni, pur disciplinate dall'Unione in base alla propria competenza concorrente, per i quali gli Stati godano di un margine di discrezionalità. Per fare un esempio, se in base al diritto dell'Unione gli Stati avessero la semplice facoltà e non l'obbligo di accogliere i richiedenti protezione sussidiaria ed esaminare le loro domande (ché per quelle di rifugio, invece, tale obbligo discende dalla Convenzione di Ginevra del 1951, opportunamente posta a fondamento del sistema europeo di asilo dall'art. 78, par. 1, TFUE), non sarebbero ipotizzabili misure di solidarietà a favore di quegli Stati che, in conseguenza di tale accoglienza ed esame, dovessero trovarsi in difficoltà.

Quindi, la solidarietà dell'art. 80 TFUE non è onnicomprensiva ma "limitata" alla corretta attuazione delle politiche comuni e alle loro conseguenze sugli Stati. Laddove invece l'Unione non ha posto in essere norme comuni, non si possono adottare misure di solidarietà. Quanto appena detto consente di spiegare anche l'utilizzo del verbo "governare", in luogo di "sviluppare" contenuto negli articoli da 77 a 79 TFUE: l'art. 80 TFUE, infatti, permette l'adozione di misure appro-

---

[68] D'altronde, è lo stesso art. 4, par. 2, TUE a disporre che l'Unione "[r]ispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale (…)".

[69] Conforme ROSENFELDT, *The European Border and Coast Guard in Need of Solidarity: Reflections on the Scope and Limits of Article 80 TFEU*, in MITSILEGAS, MORENO-LAX, VAVOULA (eds), *Securitising Asylum: Extraterritoriality and Human Rights Challenges*, in corso di pubblicazione, reperibile *online*, p. 7.

priate di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati che siano, ove necessario, di completamento delle norme in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione e della loro attuazione.

Di conseguenza, l'art. 80 TFUE non ci sembra contenere un'autonoma base giuridica ma si qualifica come una *norma permissiva* che consente all'Unione, qualora necessario, di incidere sulle norme comuni del capo 2 del titolo V del TFUE in senso solidaristico[70]. Se così non fosse, l'art. 80 TFUE dovrebbe indicare la procedura legislativa da seguire o quanto meno l'Istituzione o le Istituzioni deputate ad adottare quelle misure. In mancanza di espresse indicazioni, la norma non consente l'adozione di atti legislativi[71] né permette di individuare chi possa adottare atti non legislativi. Non è un caso, pertanto, che le due decisioni di ricollocazione 2015/1523 e 2015/1601 siano state fondate sull'art. 78, par. 3, TFUE pur ricordando nelle premesse che, "gli atti dell'Unione adottati [in materia di controlli alle frontiere, di asilo e di immigrazione] devono *contenere* misure appropriate ai fini dell'applicazione [del] principio" dell'art. 80 TFUE[72].

Quanto detto non si discosta di molto dall'opinione di chi ritiene che l'art. 80 TFUE possa essere utilizzato come base giuridica solo *congiuntamente* a una o più di quelle indicate negli articoli da 77 a 79[73]. Ora, se è pur vero che, in entrambi i casi, l'art. 80 TFUE non è da solo sufficiente ad attribuire alle Istituzioni una competenza normativa, la nostra costruzione ci sembra più aderente alla lettera e allo spirito della norma in esame. Tra l'altro, essa ha anche il pregio di rafforzare la conclusione, raggiunta in precedenza, secondo cui non è possibile prendere misure solidaristiche prima che una competenza attribuita in via concorrente all'Unione in base agli articoli da 77 a 79 TFUE sia stata esercitata o dopo che essa abbia cessato di esercitarla.

Possiamo dunque affermare che l'art. 80 TFUE, pur non rappresentando una base giuridica autonoma, ha un àmbito di applicazione materiale di tipo "complementare" e "orizzontale", comprensivo di tutte le politiche comuni degli articoli da 77 a 79 TFUE. Si tratta di una norma idonea a incidere in senso solidaristico, quando necessario, sull'elaborazione e l'applicazione dei relativi atti legislativi e non legislativi.

---

[70] In questo senso, tra gli altri, McDonnell, *op. cit.*, p. 66; Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild (eds.), *op. cit.*, p. 14; Hailbronner, Thym, *Legal Framework for EU Asylum Policy*, in Hailbronner, Thym (eds.), *op. cit.*, p. 1023 ss., p. 1044; Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 10. *Contra* Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 230.

[71] Proprio nella sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, la Corte ha chiarito che "un atto giuridico può essere qualificato come atto legislativo dell'Unione soltanto se è stato adottato sul fondamento di una disposizione dei Trattati che fa espresso riferimento o alla procedura legislativa ordinaria o alla procedura legislativa speciale" (punto 62).

[72] Corsivo nostro. Cfr. il considerando 2 di entrambe le decisioni.

[73] Costruzione accolta dalla risoluzione del Parlamento europeo, del 12 aprile 2016, sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, n. 2015/2095(INI), par. 1: "(…) l'articolo 80 fornisc[e] una base giuridica 'congiuntamente' agli articoli da 77 a 79 TFUE per attuare il principio di solidarietà in tali settori". Cfr. Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., pp. 230-231.

c) Quanto all'*àmbito di applicazione personale*, la mancanza di destinatari espressi e la formulazione del testo della prima frase lasciano intendere che l'art. 80 sia indirizzato sia all'Unione sia ai suoi Stati membri[74]. Il principio in esame, infatti, governa non solo le politiche in materia di frontiere, asilo e immigrazione, ma anche la loro attuazione da parte di Istituzioni, organi e organismi dell'Unione[75] nonché degli Stati membri[76] (sotto il controllo del corretto adempimento da parte dell'Unione medesima).

Se ne ricava il *carattere "Stato-centrico"* del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri[77]. Questi ultimi, per un verso, concorrono in sede di Consiglio all'elaborazione delle misure di solidarietà e ne dànno attuazione; per altro verso risultano, a seconda dei casi, dispensatori o beneficiari della solidarietà prevista nelle relative misure. Al contrario, la norma non attribuisce alcun rilievo diretto alla solidarietà tra Unione e Stati membri, da un lato, e individui, dall'altro[78].

Resta da fare un'ultima precisazione sul novero degli Stati cui è indirizzato il principio dell'art. 80 TFUE, che non sempre coincide con quello dei membri dell'Unione in ragione del regime di applicazione differenziata che caratterizza il titolo V del TFUE sullo SLSG[79]. In primo luogo, ai sensi del Protocollo n. 21 allegato ai Trattati, il Regno Unito (in attesa della Brexit) e l'Irlanda partecipano all'adozione e sono vincolati dagli atti basati su quel titolo – compresi quelli relativi alle politiche sul controllo delle frontiere, sull'asilo e sull'immigrazione – solo a sèguito di una espressa manifestazione di volontà in tal senso, che può consistere nella partecipazione all'adozione di una misura in via di definizione oppure nella notifica dell'accettazione di una misura già adottata. In secondo luogo, il Protocollo n. 22 prevede che la Danimarca non partecipi all'adozione delle misure del predetto titolo V del TFUE, le quali non sono vincolanti né applicabili nei confronti di questo Stato membro se adottate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: ciò, tuttavia, a meno che la Danimarca non decida di recepire una specifica misura, che crea un obbligo di diritto internazionale tra quello Stato e gli altri Stati a essa vincolati. Infine, sia la Danimarca sia alcuni Stati non membri dell'Unione (Norvegia, Islanda,

---

[74] Così Gestri, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in Ligustro, Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia.* Liber Amicorum *in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss., p. 904.

[75] Conformi Bast, *op. cit.*, p. 293; De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in Chetail, De Bruycker, Maiani (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, 2016, p. 473 ss., p. 500; e Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., pp. 228-229.

[76] In questo senso Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, p. 40, e Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 7.

[77] Cfr. Mitsilegas, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, in *Comparative Migration Studies*, 2014, n. 2, p. 181 ss., pp. 186-187, e Papa, *op. cit.*, p. 291.

[78] Conforme, tra gli altri, Farcy, *Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues*, 2016, reperibile *online*.

[79] Su questo regime v. Adinolfi, *Art. 67 TFUE*, cit., pp. 456-457.

Svizzera e Liechtenstein) sono associati al sistema Dublino, alle cui disposizioni sono pertanto vincolati.

Ne deriva la necessità di verificare di volta in volta quale sia l'esatto àmbito di applicazione personale delle misure di solidarietà in ragione dello specifico atto basato sugli articoli da 77 a 79 TFUE sul quale esse vanno a incidere.

6. *Segue*: il significato della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati

L'art. 80 TFUE non reca una definizione di "solidarietà" ed "equa ripartizione delle responsabilità" né la Corte di giustizia, sinora, ha ritenuto di fornire indicazioni in merito[80]. Neanche le Istituzioni hanno fornito siffatte indicazioni, limitandosi a elencare alcune misure che dànno attuazione alla solidarietà (approccio c.d. "*tool-box*")[81] o a dichiarare che specifici atti si richiamano al principio suddetto[82].

In dottrina raramente è stata affrontata la questione definitoria, accontentandosi di sottolineare il carattere indeterminato della formulazione dell'art. 80 e talvolta ricavando l'esistenza di "obblighi di solidarietà" i cui confini restano, di conseguenza, incerti[83]. Invero, si tratta di un problema interpretativo che incide sulla definizione del contenuto della norma e dei conseguenti obblighi che essa pone in capo ai suoi destinatari.

Proprio la mancanza di indicazioni nell'art. 80 TFUE e nella giurisprudenza della Corte permette diverse interpretazioni del principio[84]. Ciò, sinora, ha portato gli Stati in difficoltà ad avanzare richieste di solidarietà alla luce di criteri non univoci, utilizzando un approccio caso per caso, dettato dalle contingenze, che ha provocato reazioni di "sospetto" e "chiusura" da parte di altri Stati nonché, talvolta, anche delle Istituzioni europee[85]. Ciò è apparso particolarmente evidente in occasione dell'adozione e attuazione delle misure di ricollocazione

---

[80] Ciò non è avvenuto, infatti, neanche in occasione della sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*. Vedi Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 4. V. anche Gray, *op. cit.*, p. 177.

[81] In tal senso, tra le altre, v. la comunicazione della Commissione, 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.; le citate Conclusioni del Consiglio dell'8 marzo 2012, doc. 7485/12; la risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 settembre 2012, sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, n. 2012/2032(INI); e la comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240 final. Cfr. Tsourdi, De Bruycker, *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection*, Policy Brief 2015/06, Migration Policy Centre Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, reperibile *online*, p. 4 s.

[82] V. ad es. le decisioni 2015/1523 e 2015/1601 sulla ricollocazione di emergenza.

[83] In questo senso, ad es., Bast, *op. cit.*, p. 293.

[84] Cfr. Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, p. 40.

[85] Così Tsourdi, De Bruycker, *op. cit.*, p. 5.

del 2015, ove l'applicazione estensiva del principio di solidarietà proposta dagli Stati di frontiera esterna meridionale, favorevoli alla mutua assistenza a prescindere da qualunque (vera o presunta) "mancanza", si è scontrata con l'approccio restrittivo degli Stati meno interessati dai flussi migratori o più "ideologizzati", volto a istituire uno stretto legame tra solidarietà e "responsabilità" dei Paesi beneficiari, a cui carico si chiedono ulteriori obblighi o condizioni.

Stante l'indeterminatezza cui si è appena accennato, a nostro avviso il contenuto del principio dell'art. 80 TFUE va ricostruito anzitutto alla luce di quanto detto in precedenza sull'inserimento del concetto di solidarietà nell'ampio quadro valoriale europeo, finalizzato a orientare la scelta, tra le possibili interpretazioni delle norme sui controlli delle frontiere, sull'asilo e sull'immigrazione, verso quella maggiormente solidaristica. Ciò ci permetterà, a tempo debito, di attribuire a quel principio un ruolo minimo di carattere *negativo*, comportante cioè obblighi di astensione a carico delle Istituzioni e degli Stati.

In secondo luogo, l'indagine deve tener conto delle finalità del capo 2 del titolo V del TFUE. Se è vero, infatti, che il nostro principio, per espressa previsione normativa, governa le politiche in materia di controlli delle frontiere, di asilo e di immigrazione e la loro attuazione, ciò significa che esso deve risultare in armonia con gli obiettivi a cui queste ultime sono preordinate[86]. Il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri andrebbe, cioè, a configurarsi come espressione della più generale appartenenza di questi ultimi a una collettività (l'Unione europea) che sviluppa quelle politiche, evitando di allontanarsi dai loro obiettivi e adottando le misure conseguenti. Da un esame anche rapido, ci si trova in presenza, a ben vedere, di obiettivi che richiedono, per il loro raggiungimento, un significativo grado di cooperazione tra gli Stati e, di conseguenza, di reciproca assistenza.

In terzo luogo, adeguata considerazione va data alle aspettative dei destinatari di tale principio. Se, infatti, né l'art. 80 TFUE né la giurisprudenza della Corte di giustizia forniscono una definizione del principio in esame, i suoi termini vanno chiariti anche in funzione del gruppo (gli Stati membri dell'Unione) al cui interno quel principio è destinato a operare[87]. Dalle interviste effettuate a funzionari di nove Stati membri[88] e di alcune organizzazioni[89], nell'àmbito di uno studio del 2011 commissionato dal Parlamento europeo, sono emerse alcune utili indicazioni[90].

---

[86] Conforme POLLET, *Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System*, ECRE Paper, 2013, reperibile *online*, p. 13.

[87] Così ROSENFELDT, *The European Border*, cit., p. 5.

[88] Belgio, Finlandia, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

[89] Commissione europea, commissione LIBE del Parlamento europeo, Frontex, UNHCR, Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) ed European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

[90] Cfr. VANHEULE, VAN SELM, BOSWELL, *op. cit.*, p. 88 ss. Nel settore del controllo delle frontiere, la solidarietà dovrebbe comprendere la responsabilità degli Stati di frontiera esterna nell'adempimento dei propri obblighi, viste le ripercussioni collettive della circolazione intra-UE dei migranti entrati irregolarmente; al contempo, si rileva la necessità di valutare

Tenendo a mente quanto detto, riteniamo che il termine "solidarietà" dell'art. 80 TFUE vada inteso come modalità di attuazione tendenzialmente "non egoistica" delle politiche comuni in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione. Ciò implica, per un verso, la piena responsabilità di tutti gli Stati per l'attuazione delle politiche comuni, e cioè la necessità di tenere conto delle esigenze di tutti adoperandosi, ove possibile, per evitare agli altri di trovarsi in difficoltà a causa delle proprie mancanze; per altro verso, l'assistenza agli Stati che si trovano in difficoltà o in emergenza in conseguenza degli sbilanciamenti provocati dall'attuazione delle norme comuni.

All'interno di questo concetto ampio di solidarietà, trova piena collocazione quello di "equa ripartizione delle responsabilità", che del primo costituisce declinazione. Tale ripartizione[91] costituisce una tipica espressione della solidarietà orizzontale tra Stati ed è presente, nella materia dell'asilo, sin dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati[92].

---

le richieste di solidarietà dirette a ottenere un supporto nella gestione delle frontiere esterne alla luce della complessiva attuazione nazionale delle politiche degli articoli da 77 a 79. Anche nel settore dell'asilo, gli intervistati hanno posto in evidenza il legame tra solidarietà e responsabilità, rilevando l'opportunità di agire su due fronti: per i casi di "impossibilità ad adempiere", non viene esclusa la possibilità di attivare i meccanismi emergenziali della direttiva protezione temporanea o di ricollocazione *ad hoc*; per quelli di "riluttanza o rifiuto ad adempiere", invece, si ritiene più consona l'azione riequilibratoria a carattere tecnico-operativo delle agenzie europee finalizzata al supporto delle operazioni di trattamento delle domande di protezione degli Stati in difficoltà. Nel settore dell'immigrazione legale, infine, è emersa l'esigenza della convergenza legislativa per evitare fenomeni di *country shopping* derivanti dal basso livello di uniformità dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti; mentre, per quanto riguarda l'immigrazione irregolare, è stato individuata l'opportunità di aumentare la ripartizione dei costi per migliorare le capacità nazionali in materia di contrasto a quel fenomeno.

[91] In argomento v., tra gli altri, Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action*, in *Journal of Refugee Studies*, 1998, p. 396 ss.; Betts, *Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory*, *ivi*, 2003, p. 274 ss.; Boswell, *Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience*, in *Journal of Refugee Studies*, 2003, p. 316 ss.; Byrne, *Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes*, *ivi*, 2003, p. 336 ss.; Noll, *Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field*, *ivi*, 2003, p. 236 ss; Thielemann, *Between Interest and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*, *ivi*, 2003, p. 253 ss.; Id., *Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 47 ss.; Id., *Towards A Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing*, 2006, reperibile *online*; Id., *The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach*, SIEPS European Policy Analysis 1/2008, reperibile *online*; e Haake, Krieger, Minter, *On the institutional design of burden sharing when financing external border enforcement in the EU*, in *International Economics and Economic Policy*, 2013, p. 583 ss.

[92] *Supra*, par. 2 del capitolo primo. Il 4° capoverso del Preambolo di quest'ultima, infatti, riconosce la necessità della cooperazione internazionale per risolvere i problemi derivanti dal fatto che il riconoscimento dello *status* di rifugiato può comportare significativi oneri a carico di alcune Parti contraenti. Sulle modalità pratiche a livello internazionale v. UNHCR, *Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities*, 27 e 28 giugno 2011, reperibile *online*.

Per equa ripartizione delle responsabilità, ai fini dell'art. 80 TFUE, deve intendersi il mutuo supporto diretto ad aiutare quegli Stati membri su cui gravano responsabilità maggiori rispetto ad altri dall'applicazione delle politiche comuni. Poiché, infatti, queste ultime devono essere attuate in maniera collettiva, le responsabilità derivanti dalla loro attuazione non possono che essere altrettanto collettive e, stante il principio dell'art. 80 TFUE, dovrebbero essere ripartite in maniera equa tra tutti gli Stati. La logica alla base di simile ripartizione risulta perfettamente conforme a quella della solidarietà in generale, motivata sia dalla convinzione che la difesa degli interessi collettivi comprenda quella degli interessi individuali (componente del benessere collettivo), sia dalla consapevolezza che l'aiuto fornito oggi verrà restituito in futuro dagli altri, in caso di necessità (componente "egoistica").

Se l'equa ripartizione va intesa come specificazione del principio di solidarietà, essa pare in grado non solo di ovviare a una ripartizione iniqua ma anche di impedire preventivamente che essa sia posta in essere. Il nostro principio sembra richiedere, infatti, che le misure di attuazione di quelle politiche siano predisposte anche in maniera tale da impedire, ove possibile, il verificarsi di situazioni di disequilibrio nella futura ripartizione delle responsabilità[93]. Inoltre, il richiamo all'equità presuppone che la ripartizione contempli anche dei "controlimiti" nel caso in cui, dalle misure in sua applicazione, scaturiscano oneri iniqui in capo agli Stati dispensatori di solidarietà[94].

Merita sottolineare come la "ripartizione delle responsabilità" (*responsibility-sharing*) dell'art. 80 TFUE sia sostanzialmente equivalente all'"equilibrio degli sforzi" (*balance of efforts*) dell'art. 67, par. 2, lett. b) TCE e all'espressione "ripartizione degli oneri" (*burden-sharing*) che viene generalmente utilizzata dalla dottrina e da numerosi atti internazionali e dell'Unione. Da un punto di vista terminologico, ci pare preferibile la dizione della norma qui esaminata, che mette in positivo risalto l'esistenza di responsabilità statali nei confronti di coloro che attraversano le frontiere ed eventualmente richiedono la protezione internazionale, rispetto a termini quali "sforzi" e "oneri" che, al contrario, qualificano negativamente quelle persone[95].

A conferma del carattere "aperto" dei concetti utilizzati dall'art. 80 TFUE, tuttavia, si segnala che le Istituzioni europee e gli Stati membri, in specie quelli

---

[93] In questo senso anche Tsourdi, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 667 ss., p. 673.

[94] Questa "doppia solidarietà" è stata presa in considerazione nel testo delle misure di ricollocazione del settembre 2015. Come evidenziato dall'Avvocato generale Bot nelle conclusioni *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, infatti, "[p]revedendo meccanismi del genere (…) il Consiglio è riuscito a conciliare il principio di solidarietà con la considerazione delle esigenze particolari che possono avere taluni Stati membri in funzione dell'evoluzione dei flussi migratori. Una siffatta conciliazione mi sembra peraltro essere perfettamente in sintonia con l'articolo 80 TFUE che, se si legge attentamente, prevede un' 'equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri'" (punto 311).

[95] Così anche Caggiano, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "Paese di primo ingresso" per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 45 ss., p. 52.

del c.d. "gruppo di Visegrad" (Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria) intendano sovente il termine "responsabilità" in un senso piuttosto distante da quello del principio al cui interno si inserisce. Secondo costoro, infatti, la solidarietà richiederebbe sempre una previa dimostrazione di "responsabilità" consistente nel pieno rispetto degli obblighi derivanti dalle politiche comuni.

Questo modo di intendere la ripartizione delle responsabilità – già rilevata nel citato studio del Parlamento europeo del 2011 – deriva dal fatto che sono ipotizzabili due situazioni: quella dello Stato in difficoltà perché sottoposto a una pressione tale da andare oltre qualunque capacità di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione; e quella, ben diversa, dello Stato in difficoltà per non aver correttamente adempiuto ai propri obblighi comuni (ad es. sviluppando in modo non efficace le proprie capacità nazionali). Si tratta di due ipotesi differenti, nelle quali il principio in esame potrebbe svolgere un ruolo diverso[96]. Nel primo caso, si ricade in un'ipotesi di "impossibilità ad adempiere" che giustifica appieno l'equa ripartizione delle responsabilità, specie qualora tale impossibilità derivi da una configurazione *ex ante* non equa. In presenza di difficoltà discendenti da "rifiuto o riluttanza ad adempiere" agli obblighi previsti dalle norme comuni, invece, le richieste di solidarietà, secondo gli Stati meno esposti ai flussi migratori, dovrebbero essere respinte perché basate, appunto, sul previo inadempimento statale.

In sostanza, per costoro ci si troverebbe di fronte a un'ipotesi di violazione del dovere di leale collaborazione secondo cui gli Stati membri devono non solo adottare "ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione" (art. 4, par. 3, co. 2, TUE) ma anche astenersi "da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione (co. 3). Per fare un paragone con l'effetto diretto solo unilaterale in ragione della mancata trasposizione di alcune direttive nel termine, l'idea è che lo Stato in difficoltà non debba potersi avvantaggiare di misure di solidarietà che si basano sul proprio inadempimento anche parziale.

A nostro parere, la ricostruzione diretta a limitare – fino, in ipotesi, ad annullare – la ragion d'essere del principio dell'art. 80 TFUE in caso di "mancanze" da parte degli Stati in difficoltà, ricostruzione sostenuta dagli Stati meno esposti ai flussi migratori e accolta anche in alcuni atti e documenti delle Istituzioni europee[97], va respinta per diversi motivi. Anzitutto, essa è terminologicamente scorretta perché non dà alcun peso all'"equa ripartizione" prevista dalla norma primaria, giungendo a rovesciarne del tutto il significato. In secondo luogo, contravviene al principio dell'effetto utile della norma, privandola dei suoi più ampi effetti. In terzo luogo, introduce un elemento di necessaria condizionalità che

[96] Conformi De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 511.

[97] Cfr., ad es., l'inciso del considerando 22 del regolamento Dublino III secondo cui "[l]a solidarietà, che è un elemento cardine del CEAS, va di pari passo con la fiducia reciproca" intesa come responsabilità. Vedi anche i documenti citati *infra*, paragrafi da 2 a 4 del capitolo terzo. Per alcuni riferimenti v. Garlick, *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*, in Chetail, De Bruycker, Maiani (eds.), *op. cit.*, p. 159 ss., p. 185.

non emerge dal testo della norma né, peraltro, dai lavori preparatori[98]. In quarto luogo, il confine tra le due ipotesi di "impossibilità ad adempiere" e di "rifiuto o riluttanza ad adempiere", seppur configurabile, appare talvolta assai labile e, comunque, non conforme alla lettera e allo spirito dell'art. 80 TFUE.

Questa norma, infatti, ha la finalità di promuovere la solidarietà tra gli Stati ove ce ne sia bisogno per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche comuni in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione. Di conseguenza, se necessarie a tal fine, a noi pare che le richieste di equa ripartizione delle responsabilità siano fondate in entrambi i casi appena esaminati. Peraltro, come pure è stato notato, accogliendo l'interpretazione, da noi criticata, che lega la solidarietà alla previa responsabilità (intesa come corretto adempimento degli obblighi scaturenti dall'attuazione delle politiche comuni) – e cioè a un giudizio di meritevolezza – si instaurerebbe un "circolo vizioso" per cui gli Stati in difficoltà potrebbero invocare la prima solo dopo aver dimostrato il pieno rispetto degli obblighi comuni, cosa che invece, in non poche situazioni, richiede quale presupposto proprio detta solidarietà. Detto altrimenti, anteporre sempre la responsabilità alla solidarietà non solo non ci pare giuridicamente corretto, ma ha anche l'effetto di privare il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità di rilievo pratico[99].

Vi è da dire che negli ultimi tempi, ritenendo che le richieste di solidarietà degli Stati in difficoltà ricadano almeno parzialmente nell'ipotesi di "rifiuto o riluttanza ad adempiere", l'assistenza da parte degli altri Stati viene vincolata a meccanismi di condizionalità per migliorare il grado di attuazione ed esecuzione delle norme UE degli Stati beneficiari ed evitare, così, che una situazione di crisi si ripresenti in futuro. Al contrario, questi ultimi Paesi si adoperano per la modifica soprattutto del sistema Dublino, ritenuto non equo a prescindere dal proprio dovere di corretto adempimento.

Le difficoltà derivano, come si è detto, dal fatto che l'art. 80 TFUE non fornisce indicazioni sul carattere "equo" della ripartizione delle responsabilità gravanti in capo agli Stati membri. Attualmente, infatti, manca un sistema generale di valutazione delle capacità di ogni Stato (sotto il profilo finanziario, del controllo delle frontiere, dell'accoglienza dei richiedenti, ecc.) tale da tracciare il confine tra una ripartizione equa e una iniqua. In altri termini, non si hanno i presupposti per distinguere – qualora si ammetta che tale distinzione possa svolgere i suoi effetti – tra l'"impossibilità ad adempiere" e il "rifiuto o riluttanza ad adempiere": cioè, tra la necessità di equa ripartizione delle responsabilità e la mancanza di responsabilità[100].

---

[98] In questo senso v. De Bruycker, Tsourdi, *The Bratislava Declaration*, cit.; Papa, *op. cit.*, p. 290; e Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 8.

[99] Conforme Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., pp. 673-674.

[100] Così Gray, *op. cit.*, p. 180 (secondo cui l'assenza di un sistema del genere dipende dal carattere politicamente delicato del metodo di calcolo utilizzabile, che può variare anche sensibilmente a seconda degli indicatori presi in considerazione), e De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 511. Per una disamina dei diversi metodi di calcolo per determinare la capacità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale v. Thielemann, Williams, Boswell, *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Re-*

La questione risulta particolarmente spinosa in considerazione delle richieste di alcuni Stati membri, le cui frontiere esterne sono interessate dai flussi migratori provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente (soprattutto Italia e Grecia), di ripartire in maniera più equa l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e l'esame delle loro domande presentate sul proprio territorio in virtù della "regola dello Stato di primo ingresso" stabilita dal regolamento Dublino III, ritenuta penalizzante.

Fino al recente passato, a tali richieste di "solidarietà fisica" è stata data una risposta solo finanziaria nonché, in casi limitati, mediante la distribuzione di (pochi) cittadini di Paesi terzi già beneficiari della protezione in virtù di una volontaria assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri[101]. In occasione della crisi migratoria che ha interessato l'Unione europea dal 2015, quest'ultima ha invece imboccato la strada che, da un lato, riconosce la necessità di introdurre misure di ricollocazione dei richiedenti protezione ma, dall'altro, le vincola al pieno rispetto delle norme che dànno attuazione alle politiche comuni, introducendo anche nuove misure preordinate a tal fine (come il metodo *hotspot*)[102]. In questa maniera, e nonostante l'opposizione di alcuni Stati capeggiati da quelli del gruppo di Visegrad, si sta cercando di individuare dei criteri per stabilire il carattere equo della ripartizione delle responsabilità, perlomeno nel settore dell'asilo e con riguardo alla ricollocazione, al contempo introducendo obblighi in capo agli Stati beneficiari qualora si ritenga – come nel caso dell'Italia e della Grecia – che almeno una parte delle difficoltà derivi da quel "rifiuto o riluttanza ad adempiere" di cui si è parlato poc'anzi[103].

7. *Segue*: il triplice ruolo del principio in esame

Ci sembra di poter affermare, da quanto sinora detto, come i termini utilizzati dall'art. 80 TFUE, pur idonei ad avallare prospettazioni restrittive e unilateralistiche, consentano però anche di interpretare il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nel senso più ampio, in armonia con gli obiettivi del capo 2 del titolo V del TFUE e tenendo in debito conto le esigenze degli Stati.

In particolare riteniamo che, alla base delle richieste di solidarietà degli Stati membri vi sia una precisa aspettativa: quella, cioè, di non subire pregiudizi – o che questi vengano eliminati – sia dalla predisposizione e attuazione delle norme comuni in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione (ivi compresa l'aspettativa di non sopportare responsabilità maggiori rispetto ad altri e quella di essere aiutati in situazioni di emergenza), sia da azioni od omissioni degli altri Stati qualora esse abbiano un immediato riflesso comune in virtù dell'appartenenza di tutti allo SLSG.

---

ception of Asylum Seekers?, 2010, reperibile *online*. Propende per un sistema basato sulla proporzionalità SCHUCK, *Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal*, in *Yale Journal of International Law*, 1997, p. 243 ss.

[101] *Infra*, par. 20 del capitolo terzo.

[102] *Infra*, par. 18 del capitolo terzo.

[103] *Infra*, par. 19 ss. del capitolo terzo.

Se, dunque, l'aspettativa di non subire pregiudizi dalle politiche comuni si colloca al cuore del nostro principio, se ne ricava la possibilità di individuare un triplice ruolo dell'art. 80 TFUE, che tenga conto di quanto detto sotto il profilo preventivo, riequilibratorio ed emergenziale. Così strutturata, la ricostruzione che andiamo a svolgere "chiude il cerchio", riassumendo in sé tutte e tre le solidarietà presenti nell'ordinamento europeo, di cui si è parlato in precedenza[104].

a) Il *ruolo preventivo* del principio dell'art. 80 TFUE è quello che presenta, al suo interno, le maggiori sfaccettature. In primo luogo, esso consiste nella *mutua assistenza per migliorare l'attuazione, il controllo e la repressione delle violazioni* delle norme dell'Unione in materia di frontiere, asilo e immigrazione[105]. Come è stato rilevato, questa particolare espressione del vincolo solidaristico è necessaria in virtù del rapporto di mutua fiducia tra Stati che caratterizza le politiche del capo 2 nonché, più in generale, lo SLSG[106].

Ciò si può tradurre nell'assistenza, ad es., per rafforzare i controlli alle frontiere esterne degli Stati più esposti, in modo non solo da prevenire gli attraversamenti irregolari dei cittadini di Paesi terzi (non richiedenti protezione) che incidono su tutti gli altri Stati a causa dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen, ma anche per evitare che gli Stati più esposti vadano incontro a future difficoltà; oppure per prevenire le carenze nei sistemi di asilo degli Stati di primo ingresso dei richiedenti protezione, con l'obiettivo sia di evitare future difficoltà a questi ultimi Stati, sia di non esporre gli altri Stati ai movimenti secondari o alla successiva attribuzione della competenza ad esaminare tali richiedenti (perché non possono essere presi o ripresi in carico dallo Stato di

---

[104] *Supra*, par. 9 del capitolo primo.

[105] In questo senso v. Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, p. 33; Caggiano, *L'insostenibile onere*, cit., p. 52; Bieber, Maiani, *op. cit.*, p. 314; Mcdonough, Tsourdi, *The "Other" Greek Crisis: Asylum and EU Solidarity*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2012, n. 4, p. 67 ss., p. 75; Pollet, *op. cit.*, p. 14; e Brouwer, Rijken, Severijns, *Sharing responsibility: A proposal for a European Asylum System based on solidarity*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17 febbraio 2016, reperibile *online*.

[106] Cfr. Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, pp. 112-113. Sulla mutua fiducia nello SLSG ci si limita a rinviare ai recenti lavori di Brouwer, *Mutual Trust and Human Rights in the AFSJ: In Search of Guidelines for National Courts*, in *European Papers*, 2016, p. 893 ss.; Montaldo, *On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-law of the Court of Justice*, *ivi*, p. 965 ss.; Marin, *"Only You": The Emergence of a Temperate Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice and Its Underpinning in the European Composite Constitutional Order*, *ivi*, 2017, p. 141 ss.; Nascimbene, *Riflessioni sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 515 ss., spec. p. 520 ss.; e Prechal, *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, in *European Papers*, 2017, p. 75 ss. Si noti che la mutua fiducia non deve essere "cieca": essa, infatti, incontra dei limiti quando gli Stati – come evidenziato dalla sentenza *N.S.* con riferimento al sistema Dublino (sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S.*: *infra*, par. 13 di questo capitolo) – non rispettano i diritti fondamentali: v. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701 ss., spec. p. 705 ss., e da ultimo Lenaerts, *La Vie Après l'Avis: Exploring The Principle of Mutual (yet not Blind) Trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 805 ss.

primo ingresso)[107]; o ancora a far rispettare gli obblighi di rimpatrio dei cittadini in condizione irregolare per aiutare gli Stati di allontanamento e impedire i movimenti secondari negli altri Stati.

Questo tipo di solidarietà ha, quindi, l'obiettivo di prevenire le difficoltà che potrebbero derivare dalla mancata o non corretta attuazione delle politiche comuni da parte degli Stati membri. Così configurato, esso presuppone e si confonde con il dovere di leale collaborazione dell'art. 4, par. 3, TFUE, secondo cui "l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati", mirando entrambi alla corretta attuazione del diritto dell'Unione[108]. Preordinata a tal fine, nello SLSG, è anche la norma dell'art. 74 TFUE, per la quale "[i]l Consiglio adotta misure al fine di assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri (…) e fra tali servizi e la Commissione". Simili misure possono essere adottate su proposta della Commissione (nonché, *ex* art. 76 TFUE, di un quarto degli Stati membri), previa consultazione del Parlamento europeo.

Ciò detto, a noi pare che il ruolo preventivo del principio vada ben oltre il semplice, seppur fondamentale, dovere di osservanza delle norme comuni[109]. Diversamente, non si comprenderebbe la ragione dell'inserimento di un principio, come quello dell'art. 80 TFUE, già facilmente ricavabile dall'operare dell'art. 4, par. 3, TUE che si estende a tutto il diritto dell'Unione e non solo a una sua parte. Vero è che gli Stati hanno l'obbligo di predisporre normative interne efficaci per adempiere correttamente agli obblighi derivanti dalle politiche comuni, ma è altrettanto vero che, se tutte le problematiche attinenti a tali politiche potessero risolversi con la semplice corretta applicazione del diritto – e quindi se la solidarietà, come pure viene sostenuto, fosse sempre e solo una questione di responsabilità degli Stati –, non ci sarebbe neanche bisogno del nostro principio[110].

E invece, proprio perché l'art. 80 TFUE, complessivamente considerato, trova la sua ragion d'essere nell'esigenza degli Stati di evitare o eliminare i pregiudizi derivanti dall'attuazione delle politiche comuni, ci sembra che possa

---

[107] Non ci sembra, infatti, che la medesima finalità di riduzione dei volumi degli ingressi irregolari nel settore dei controlli alle frontiere sia applicabile anche a quello della protezione internazionale, dove vigono precisi obblighi di accoglienza dei richiedenti a carico degli Stati.

[108] La "confusione" a volte emerge anche nella giurisprudenza. Ad es., l'Avvocato generale Trstenjak nelle conclusioni del 12 gennaio 2010, causa C-620/10, *Kastrati*, ha affermato che "[i]l regolamento [Dublino II] ha ripreso al riguardo, in sostanza, l'idea alla base della convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, secondo la quale, in uno spazio in cui la libera circolazione delle persone è garantita conformemente alle disposizioni dei trattati, ciascuno Stato membro è responsabile nei confronti di tutti gli altri della sua politica in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi e deve assumerne le conseguenze con spirito di solidarietà e di leale cooperazione".

[109] In questo senso v. Casolari, *EU Loyalty*, cit., pp. 123-124.

[110] Conforme Garlick, *Strengthening refugee protection and meeting challenges: The European Union's next steps on asylum*, Migration Policy Institute Europe, Policy Brief Series n. 5, 2014, p. 5, e Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 5. Si veda anche quanto detto *supra* al par. precedente. V. inoltre il ragionamento sviluppato da Thym, Tsourdi, *op. cit.*, p. 612 ss.

svolgere anche un ruolo preventivo diretto alla *mutua assistenza per uniformare il più possibile le legislazioni nazionali oltre la stretta osservanza delle norme minime vincolanti contenute negli atti dell'Unione*. Ciò ridurrebbe, fino a eliminarlo, l'abbassamento degli standard di accoglienza e integrazione nazionali con il quale gli Stati "competono" tra loro per risultare destinazioni meno "attrattive" per i cittadini dei Paesi terzi, così spostando le responsabilità in capo agli altri. La maggiore uniformità potrebbe interessare, ad es., il contenuto dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale oltre quelli minimi previsti della direttiva qualifiche, così limitando il fenomeno dell'*asylum shopping* e dei movimenti secondari[111]; ma anche l'attribuzione di ulteriori diritti e una migliore integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti rispetto al contenuto minimo obbligatorio dei diversi atti sinora adottati, in modo che una parte di quei cittadini non si concentri solo in alcuni Stati membri perché ritenuti più accoglienti.

Tutto ciò eviterebbe pericolose azioni unilaterali degli Stati[112], dirette a sfruttare gli spazi di manovra loro consentiti in base alle norme comuni, che portano vantaggi solo a chi le adotta e danni agli altri (c.d. *beggar-thy-neighbor*), oltre a contraddire la filosofia alla base di politiche, per l'appunto, comuni. Si tratta, quindi, di una forma di "solidarietà normativa" che è stata sinora realizzata con esiti alquanto diversi a seconda della materia considerata[113], così agevolando, specie negli ultimi tempi, il ricorso ad azioni unilaterali lungo la rotta balcanica occidentale che hanno sottoposto a notevole tensione il corretto funzionamento dell'area Schengen[114], mettendo in rilievo il non ottimale grado di uniformità delle legislazioni nazionali[115].

La tendenziale uniformità di queste ultime è piuttosto elevata con riguardo alle regole e ai controlli per l'attraversamento delle frontiere esterne[116], alla circolazione di breve durata dei cittadini dei Paesi terzi[117] nonché alla definizione degli *status* dei beneficiari della protezione internazionale[118] e dei soggiornanti di lungo periodo[119]. Una minore uniformità – in conseguenza dei maggiori spazi di manovra che i relativi atti dell'Unione lasciano agli Stati – si registra per le questioni attinenti al ripristino dei controlli alle frontiere interne[120], al rilascio di

---

[111] In questo senso Bast, *op. cit.*, p. 298.

[112] Così Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, p. 43.

[113] In proposito v. De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., pp. 501-502; Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 82 ss.; e Thym, Tsourdi, *op. cit.*, p. 618.

[114] *Infra*, par. 10 di questo capitolo.

[115] Cfr. Farcy, *op. cit.*

[116] Regole contenute nel regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

[117] *Ivi*.

[118] V. la direttiva 2011/95.

[119] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

[120] Disciplina contenuta anch'essa nel codice frontiere Schengen.

visti di breve durata[121], ai diritti e agli obblighi di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[122] nonché all'ingresso, circolazione e soggiorno di lunga durata sia per motivi di lavoro sia per ricongiungimento familiare[123]. Infine, risultano caratterizzate da un basso grado di uniformità le disposizioni statali sulle procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale[124] e sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi in condizione irregolare[125].

L'uniformità di cui si parla, anche qualora sia incrementata, non è, però, condizione sufficiente per definire intrinsecamente solidaristiche le norme comuni adottate per le finalità degli articoli da 77 a 79 TFUE. Invero, il ruolo preventivo più pregnante della solidarietà – tale da segnare una profonda differenza tra questa e il ricordato dovere di leale collaborazione – consiste nella *mutua assistenza per modificare le norme esistenti*, qualora ciò sia necessario per ripartire a monte le responsabilità tra tutti gli Stati nel modo più equo possibile, affinché non si debba ricorrere in futuro a interventi riequilibratorî o addirittura emergenziali[126].

Questa assistenza reciproca in funzione modificativa del quadro normativo esistente, si noti, non solo integra un tipico schema di "assicurazione *pro futuro*", idoneo a motivare gli Stati sotto il profilo "egoistico"[127], ma ha anche il

---

[121] Le cui regole procedurali sono sancite dal regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

[122] Cfr. la direttiva 2013/33.

[123] Si vedano le direttive 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare; 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali; 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari; e (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

[124] Sulla base della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

[125] Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

[126] In senso sostanzialmente conforme Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 232. *Contra* Casolari, *EU Loyalty*, cit., p. 124, secondo cui la solidarietà *stricto sensu* del TFUE – compresa quella dell'art. 80 – dovrebbe essere invocata solo in situazioni di emergenza.

[127] Vedi, nel settore dell'asilo, Vanheule, van Selm, Boswell, *op. cit.*, p. 43, e Goldner Lang, *Is There Solidarity*, cit., pp. 9-10.

pregio di rafforzare il dovere di leale collaborazione in quanto riduce le ipotesi di successiva "impossibilità ad adempiere" e anche quelle di "rifiuto o riluttanza ad adempiere", con ripercussioni positive sullo SLSG nel suo complesso[128]. È evidente, infatti, che politiche comuni in materia di controlli delle frontiere, di asilo e di immigrazione "strutturalmente" inique sono maggiormente esposte ad ipotesi di non corretta applicazione da parte degli Stati più onerati[129]. Un esempio in tal senso è il regolamento Dublino III, che stabilisce regole con un grado piuttosto elevato di uniformità ma comunque sbilanciate a carico principalmente degli Stati membri di frontiera esterna meridionale, e la cui mancata modifica ha condotto, durante la crisi migratoria del 2015, all'approvazione delle decisioni "correttive" di ricollocazione di emergenza.

Infine, siamo dell'idea che dall'art. 80 TFUE, interpretato nella misura più ampia, sia possibile ricostruire un ulteriore ruolo preventivo. L'aspettativa di non subire pregiudizi dalle altrui azioni od omissioni, infatti, a nostro avviso giustifica l'esigenza di *essere informati in anticipo di provvedimenti nazionali che, seppur nella competenza statale, possono ripercuotersi sugli altri Stati in virtù della comune appartenenza allo SLSG*. Si tratta, in altri termini, di una forma di solidarietà – limitata alla preventiva comunicazione – che si esplica nei confronti di quegli Stati i quali, dall'esercizio pur legittimo delle competenze di altri Stati, potrebbero comunque subire un pregiudizio, in quanto le politiche del capo 2 del titolo V del TFUE ne fanno discendere conseguenze comuni.

Quella appena proposta è una declinazione della solidarietà preventiva a carattere "avanzato", che tenta di superare, per quanto possibile, il fatto che l'àmbito di applicazione materiale del principio dell'art. 80 TFUE – come si è detto – non si estende a quegli aspetti della materia delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione che l'Unione non ha disciplinato, o che ha smesso di disciplinare, o ancora che lascia alla discrezionalità degli Stati. Essa è stata concretizzata, prima del Trattato di Lisbona, con gli obblighi generali di comunicazione di cui al meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione[130]. In base agli articoli da 77 a 79 TFUE, inoltre, sono stati previsti obblighi di questo tipo negli atti concernenti il ripristino dei controlli alle frontiere interne[131], la nuova agenzia Frontex[132] e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo[133].

---

[128] Così anche Bieber, Maiani, *op. cit.*, p. 298.

[129] Cfr. Bast, *op. cit.*, p. 296-297.

[130] Decisione del Consiglio n. 2006/688/CE, del 5 ottobre 2006, che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione.

[131] Articoli 25 ss. del codice frontiere Schengen.

[132] Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

[133] 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.

b) Il *ruolo riequilibratorio* del principio dell'art. 80 TFUE è una diretta conseguenza della mancata solidarietà preventiva. Esso si fonda sull'aspettativa degli Stati membri di ricevere assistenza per eliminare i pregiudizi esistenti, e per non subirne di ulteriori, nel caso in cui le norme in materia di controlli delle frontiere, di asilo e di immigrazione pongano, di fatto, responsabilità maggiori in capo ad alcuni Stati rispetto ad altri. Quindi, si può affermare come, sotto questo profilo, il principio dell'art. 80 TFUE si sostanzi nella *mutua assistenza tra Stati per riequilibrare, in caso di difficoltà, l'esistente distribuzione non equa delle responsabilità comuni*. Tale solidarietà può svolgersi, ad es., attraverso misure finanziarie dirette a riequilibrare gli oneri della maggiore esposizione dei Paesi di frontiera esterna per quanto riguarda sia il controllo delle proprie frontiere sia l'accoglienza e l'esame delle domande di protezione internazionale; oppure mediante l'assistenza tecnico-operativa delle principali agenzie europee operanti nei nostri settori; o, ancora, attraverso la ricollocazione fisica di richiedenti protezione internazionale o beneficiari della medesima[134].

L'esigenza di intervenire collettivamente *ex post* per riequilibrare gli effetti pregiudizievoli delle norme attuative delle politiche comuni che si sono rivelate non eque è comune a tutte le materie del capo 2 del titolo V del TFUE: ciò, a differenza dell'art. 63, par. 2, lett. b), TCE che, lo si ricorda, consentiva alla Comunità europea di adottare norme rivolte alla "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".

Per essere davvero effettiva, detta funzione riequilibratoria comporta un'assistenza di intensità variabile in funzione della situazione di difficoltà in cui versano gli Stati che sopportano responsabilità maggiori rispetto ad altri[135]. In tal modo, essa si riconnette alla funzione preventiva con la complessiva finalità di incentivare gli Stati a non agire unilateralmente attraverso quel "rifiuto o riluttanza ad adempiere" di cui si è già detto.

c) Il *ruolo emergenziale* del nostro principio, infine, è quello che è stato sinora maggiormente valorizzato dalle Istituzioni dell'Unione europea, così ovviando, in situazioni di necessità, all'assenza o alla scarsa efficacia delle misure di solidarietà preventiva e riequilibratoria[136]. Esso si basa sull'aspettativa degli Stati – non sconosciuta, come abbiamo visto, ad altri settori del diritto UE – di ricevere *mutua assistenza in situazioni di emergenza*. Sotto questo profilo, l'art. 80 TFUE concorre sicuramente con l'art. 78, par. 3, TFUE per l'istituzione di misure di ripartizione equa degli oneri in base ad atti non legislativi diretti a fornire assistenza e aiuto agli Stati membri in emergenza per un afflusso improvviso

---

134 V. Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 86 ss.

135 Cfr. Nicolacopoulou-Stephanou, *European Solidarity in the Areas of Immigration and Asylum Policy: from Declaration to Implementation*, in *Revue hellénique de droit international*, 2012, p. 271 ss., p. 272.

136 In proposito v. Kaunert, 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. 10; De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 512; Farcy, *op. cit.*; e Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., p. 675 ss.

di richiedenti protezione internazionale[137]. Ma nulla toglie che il principio possa svolgere un ruolo anche all'interno di misure in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione, con l'unica precisazione che, in tal caso, vanno utilizzate le procedure previste dagli articoli 77 e 79 TFUE per l'adozione dei rispettivi atti legislativi.

La mutua assistenza emergenziale – come sappiamo[138] – non è necessariamente limitata ai soli casi di vera e propria "impossibilità ad adempiere" correttamente alle norme comuni, ma può estendersi a ogni situazione di crisi anche provocata o aggravata da carenze riconducibili a quella "riluttanza o rifiuto ad adempiere" di cui si è già parlato. Così configurata, questa terza espressione del principio dell'art. 80 TFUE può tradursi in atti contenenti sia misure *ad hoc* sia meccanismi permanenti di solidarietà emergenziale, diretti a fornire assistenza temporanea agli Stati in difficoltà. Quanto ai primi, si ricordano le decisioni 1523 e 1601 del settembre 2015, che hanno disposto la ricollocazione di emergenza in favore dei due Stati membri interessati dall'afflusso sproporzionato di migranti. Tra i secondi atti, invece, vanno annoverati la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea e il regolamento 2016/369 sul sostegno di emergenza all'interno dell'UE.

Riassumendo, ci pare che il complessivo ruolo del principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE sia da individuarsi nella mutua assistenza tra Unione e Stati membri diretta, da un lato, a rispettare le norme comuni, a darne un'applicazione sempre più uniforme negli ordinamenti nazionali, a modificarle per renderle più eque nonché ad esercitare le competenze nazionali senza ripercussioni sugli altri Stati; dall'altro, a sostenere con l'equa condivisione delle responsabilità chi si trova in difficoltà o in una vera e propria situazione di emergenza.

8. L'inidoneità dell'art. 80 TFUE a porre obblighi di agire a carico delle Istituzioni. Individuazione di un generico obbligo di non agire in maniera manifestamente contraria al principio in esame

Data la formulazione dell'art. 80 TFUE – e in specie il riferimento secondo cui "[o]gniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione (…) contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio" – è legittimo chiedersi se sia possibile ricavare degli obblighi anzitutto in capo alle Istituzioni.

Al riguardo, le opinioni in dottrina sono diverse. Alcuni ritengono che la norma in esame, per i termini generici utilizzati e il conseguente elevato livello

---

[137] Non equivoca al riguardo è la sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 291: "Qualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù di tale disposizione a beneficio di questo o di questi Stati membri devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo".

[138] *Supra*, par. 6 di questo capitolo.

di astrazione che ne deriva, non sia produttiva di effetti giuridici obbligatori[139] e quindi non conduca ad alcun risultato pratico sotto i profili politico e giuridico[140]. Questa considerazione ha portato talvolta le Istituzioni[141] e alcuni Stati, meno propensi a mostrare solidarietà, a sostenere il carattere facoltativo del principio di cui si tratta, di modo che eventuali misure di questo tipo siano sempre volontarie. Altri, invece, sono dell'idea che il principio dell'art. 80 TFUE sia obbligatorio per le Istituzioni, in ragione del fatto che le politiche degli articoli da 77 a 79 TFUE "sono governate" da tale principio e che l'Unione adotta appropriate misure di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità "ogniqualvolta necessario"[142]. Di conseguenza, quelle Istituzioni sarebbero vincolate ad adottare misure solidaristiche, anche in via preventiva[143].

L'esame della problematica richiede di distinguere tra gli obblighi di *facere* e quelli di *non facere* che sono ricavabili a carico delle Istituzioni.

Quanto ai primi, chi ritiene che le Istituzioni abbiano un vero e proprio obbligo di adottare misure di solidarietà fa leva in sostanza sul loro carattere necessario ai sensi della seconda frase dell'art. 80 TFUE ("ogniqualvolta necessario"). A nostro avviso, essendo le competenze degli articoli da 77 a 79 TFUE di natura concorrente e andando l'art. 80 TFUE a incidere su tali competenze, la necessità dell'azione solidaristica da parte dell'Unione va intesa nel quadro dell'applicazione del principio di sussidiarietà dell'art. 5, par. 3, TUE. Secondo quest'ultimo, "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello

---

[139] V. ad es. Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 9, il quale ritiene che, in generale, la solidarietà nei Trattati sia riconducibile a meri principi di *soft law* o giù di lì (p. 4).

[140] Così Noll, *Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity*, in *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference, 26-27 febbraio 2016, Université libre de Bruxelles, reperibile *online*, p. 3 s., p. 4.

[141] Cfr. il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008: "[p]er gli Stati membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute in particolare alla loro situazione geografica o demografica, la solidarietà deve anche avere come obiettivo di favorire, *su base volontaria* e coordinata, una migliore ripartizione dei beneficiari di una protezione internazionale da questi Stati membri verso altri (…)" (corsivo nostro). Cfr. Nascimbene, Di Pascale, *The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 341 ss., p. 349 ss.

[142] Così, tra gli altri, Gestri, *La politica europea*, cit., p. 903; Bast, *op. cit.*, p. 293; De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 499; Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 230; Hailbronner, Thym, *op. cit.*, p. 1045; Papa, *op. cit.*, p. 294; Moreno-Lax, *Solidarity's reach*, cit., p. 751; Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., pp. 672-673; e Villani (U.), *Immigrazione*, cit., p. 2. Nel medesimo senso, almeno apparentemente, Bieber, Maiani, *op. cit.*, pp. 314-316, e Karageorgiou, *The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value*, SIEPS European Policy Analysis 14/2016, reperibile *online*, p. 7.

[143] Secondo Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., p. 675, la logica conseguenza del principio dell'art. 80 TFUE sarebbe un obbligo di stabilire norme che preventivamente ripartiscano in maniera equa le responsabilità.

regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

Com'è noto, il principio di sussidiarietà costituisce una "difesa" delle competenze concorrenti statali ed è diretto a limitare l'azione dell'Unione ai soli casi in cui, per un verso, si rilevi l'insufficienza dell'azione statale ai fini del conseguimento degli obiettivi prefissati e, per altro verso, l'intervento dell'Unione comporti una migliore realizzazione di tali obiettivi rispetto a quelli conseguibili (o conseguiti) dagli Stati membri[144]. La valutazione circa il carattere necessario dell'azione dell'Unione in considerazione sia dell'insufficienza statale sia del "valore aggiunto" apportato dal livello sovranazionale – tale da giustificare l'intervento sovranazionale in base al principio di sussidiarietà – è di carattere discrezionale. Secondo la Corte di giustizia, infatti, le Istituzioni godono di un significativo margine di discrezionalità in presenza di valutazioni complesse e scelte di natura sostanzialmente politica, come quelle dirette a individuare la necessità di legiferare in base a una competenza concorrente[145]. Ciò non toglie, però, che il rispetto del principio di sussidiarietà possa essere controllato sia *ex ante* dai parlamenti nazionali in base al Protocollo n. 2 allegato ai Trattati, sia *ex post* dalla Corte di giustizia la quale, a tal proposito, adotta un atteggiamento di *self-restraint* evitando un'approfondita valutazione della necessità dell'azione a livello dell'Unione.

Se ciò è vero, ci pare che il principio di sussidiarietà si intersechi con quello dell'art. 80 TFUE richiedendo, per poter adottare misure di solidarietà da parte delle Istituzioni, un triplo controllo: in primo luogo, che l'azione dell'Unione sia necessaria in ragione dell'insufficienza delle corrispondenti azioni statali nel conseguire le finalità degli articoli da 77 a 79 TFUE e della migliore loro realizzazione a livello europeo; in secondo luogo, che da siffatta azione dell'Unione discendano o possano discendere in capo agli Stati membri quei pregiudizi di cui si è parlato in precedenza[146]; infine, che la prevenzione o la successiva riduzione o eliminazione di tali pregiudizi richieda di adottare misure di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità.

Si tratta, a ben vedere, di valutazioni alquanto complesse che si sostanziano, per ciascuno di questi passaggi, in scelte di natura politica in merito alle quali le Istituzioni dell'Unione godono di un margine di discrezionalità davvero ampio[147]. Questo, peraltro, può essere esercitato non solo per stabilire la necessità dell'adozione di misure positive di solidarietà ma anche con riguardo al loro contenuto: il riferimento della seconda frase dell'art. 80 TFUE al carattere "appropriato" delle misure suddette, infatti, rende chiaro che quel contenuto non è vincolato a particolari condizioni bensì soggetto anch'esso al potere discrezionale

---

144 In generale v. Villani (U.), *Istituzioni*, cit., p. 85 ss., e Daniele, *op. cit.*, p. 438 ss.

145 *Infra*, al par. successivo.

146 *Supra*, par. 7 di questo capitolo.

147 Così ad es. Adinolfi, *Art. 80 TFUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 497 ss., p. 498; Küçük, *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, in *European Law Journal*, 2016, p. 448 ss., p. 45; e Peers, *A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum seekers*, in *EU Law Analysis*, 8 settembre 2017, reperibile *online*.

delle Istituzioni[148]. Come del resto già ricavabile dalla prima frase della norma in esame, tali misure possono sicuramente riguardare la ripartizione finanziaria delle responsabilità, ma sono ammissibili anche quelle ad es. a carattere tecnico-operativo oppure dirette alla ricollocazione dei cittadini di Paesi terzi. Peraltro, anche in quest'ultimo caso il Consiglio gode di libertà di scelta tra l'art. 78, par. 3, TFUE e il meccanismo della direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea[149].

A nostro parere, dunque, il notevole margine di discrezionalità di cui godono le Istituzioni dell'Unione – nella valutazione sia della necessità sia del contenuto delle misure di solidarietà, aspetti che comunque rimangono distinti – non permette di configurare obblighi positivi in capo a esse. Vero è che la seconda frase dell'art. 80 TFUE sembra imporre alle Istituzioni di agire in senso solidaristico "ogniqualvolta necessario", ma è altrettanto vero che la decisione sulla previa necessità spetta alle stesse Istituzioni: la qual cosa, in ultima analisi, si risolve in una mera facoltà di agire. Del resto non è un caso che, a fronte delle reiterate richieste di solidarietà da parte soprattutto di alcuni Stati membri come Grecia e Italia, non siano stati sinora presentati ricorsi diretti a rilevare l'illegittima astensione delle Istituzioni[150]. L'obbligatorietà dell'intervento dell'Unione può essere, invece, riconosciuta solo dopo la positiva valutazione in merito alla necessità dell'intervento: in altri termini, le decisioni che riscontrano detta necessità devono poi disporre le misure conseguenti, benché soggette a una valutazione di appropriatezza.

Certo, nella pronunzia *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio* del 6 settembre 2017, il giudice sovranazionale ha affermato che, "nell'adottare la decisione [2015/1601 sulla ricollocazione obbligatoria dei 120.000 richiedenti protezione], il Consiglio era effettivamente tenuto, come risulta d'altronde dal considerando 2 di detta decisione, a dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, la cui osservanza *si impone*, a norma dell'articolo 80 TFUE, nell'ambito dell'attuazione della politica comune dell'Unione in materia di asilo"[151]. In un altro passaggio, la Corte rileva che, "[q]ualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù di tale disposizione a beneficio di questo o di questi Stati membri *devono*, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che,

[148] Conformi, tra gli altri, Hailbronner, Thym, *op. cit.*, p. 1045.

[149] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 257: "la scelta operata nella decisione [2015/1601] di concedere una protezione internazionale [in base all'art. 78, par. 3, TFUE] piuttosto che uno status che conferisce diritti più limitati, quale quello della protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55, è una scelta essenzialmente politica, la cui opportunità non può essere esaminata dalla Corte". Così anche Rizzo, *op. cit.*, p. 411.

[150] Come vedremo nel par. successivo, tale margine di discrezionalità rende praticamente impossibile configurare in capo alle Istituzioni quegli obblighi di emanare atti la cui violazione può essere sanzionata attraverso il ricorso in carenza di cui all'art. 265 TFUE.

[151] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 252 (corsivo nostro).

ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo"[152].

Queste affermazioni del giudice dell'Unione, in sé considerate, sembrerebbero *prima facie* far propendere nel senso dell'obbligatorietà dell'azione solidaristica delle Istituzioni. Tuttavia, a ben vedere, così non è, in quanto esse vanno lette alla luce del quadro normativo esistente, del contesto generale della causa *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio* e del complessivo ragionamento svolto.

In primo luogo, al punto 252, la Corte richiama il considerando 2 della decisione 2015/1601[153] senza rilevare come quest'ultimo, nel riprendere la lettera dell'art. 80 TFUE, ometta di riportare l'inciso "ogniqualvolta necessario" da noi invece ritenuto essenziale per giungere alla conclusione dell'insussistenza di obblighi di agire a carico delle Istituzioni. In secondo luogo, il giudice sovranazionale non si preoccupa di approfondire il contenuto del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, limitandosi all'affermazione apodittica della sua obbligatorietà[154]. Quest'ultima circostanza ha ingenerato l'impressione che il riferimento all'art. 80 TFUE venga fatto *ad abundantiam* per rafforzare il percorso argomentativo principale, basato sulla mancata violazione del principio di proporzionalità da parte della decisione 1601[155].

Vero è che l'affermazione sul carattere vincolante del nostro principio per le Istituzioni va inquadrata nel contesto di una causa, come quella *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, avente a oggetto l'annullamento di una decisione assunta in base all'art. 78, par. 3, TFUE che faceva espresso riferimento all'art. 80 TFUE. La materia del contendere, infatti, riguardava il riconoscimento dell'eventuale "errore manifesto di valutazione" compiuto dal Consiglio nell'imporre una misura temporanea di ricollocazione a carattere vincolante ritenuta sproporzionata. E infatti, prima di affermare il carattere obbligatorio dell'art. 80 TFUE, la Corte sottolinea che "il Consiglio *aveva constatato* come numerose misure fossero già state adottate per venire in soccorso alla Repubblica ellenica e alla Repubblica italiana nel quadro della politica migratoria e di asilo [e che], poiché la pressione significativa e crescente sui regimi di asilo greco e italiano rischiava di perdurare, (…) *fosse essenziale* dar prova di solidarietà nei confronti di questi due Stati membri e *completare* le misure fino allora adottate disponendo le mi-

---

[152] *Ivi*, punto 291 (corsivo nostro).

[153] Esso ricorda che "[c]onformemente all'articolo 80 TFUE, le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione devono essere governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri, e gli atti dell'Unione adottati in questo settore devono contenere misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

[154] Questa mancanza di approfondimento, specie se comparata con le argomentazioni svolte nelle conclusioni dell'Avvocato generale Bot sul "valore" della solidarietà (punto 17 ss.), è criticata da Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 settembre 2017, reperibile *online*, e Obradovic, *Cases C-643 and 647/15: Enforcing solidarity in EU migration policy*, in *European Law Blog*, 2 ottobre 2017, reperibile *online*.

[155] In questo senso Penasa, *La relocation*, cit., p. 740.

sure temporanee previste dalla suddetta decisione"[156]. Di conseguenza, prosegue la Corte, "nel caso di specie, non si può imputare al Consiglio di aver commesso un errore manifesto di valutazione per il fatto di *aver ritenuto di dover adottare*, in considerazione dell'urgenza specifica della situazione, sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, letto alla luce dell'articolo 80 TFUE e del principio di solidarietà tra Stati membri in esso sancito, misure temporanee consistenti nell'imporre un meccanismo di ricollocazione vincolante, quale quello previsto dalla decisione impugnata"[157].

A noi sembra che l'apparente obbligo per il Consiglio di dare attuazione al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità *ex* art. 80 TFUE (punto 252) venga dal giudice sovranazionale, in realtà, collegato a due aspetti: da un lato, la previa positiva valutazione della necessità di agire da parte dell'Istituzione convenuta (punto 251); dall'altro, il margine di apprezzamento nello scegliere una misura come quella prevista nella decisione 1601 tra quelle possibili sulla base giuridica "emergenziale" nell'art. 78, par. 3 (punto 253) o in base ad altre procedure (come quella della direttiva 2001/55: punto 257). Una volta compiuta tale valutazione discrezionale, risulta agevole per la Corte riconoscere, alla luce del principio di proporzionalità, la non manifesta infondatezza della ripartizione degli oneri disposta dalla misura temporanea della decisione impugnata in quanto basata sull'art. 80 TFUE (punto 291)[158]. In altri termini, pur non costituendo l'argomentazione principale del ragionamento della Corte, il riferimento all'obbligatorietà della ripartizione delle responsabilità in base al principio di cui si tratta, nel caso di specie, rappresenta il presupposto della valutazione discrezionale compiuta dal Consiglio.

La qual cosa è congruente con la conclusione da noi raggiunta in merito all'ampia discrezionalità di cui godono le Istituzioni nel decidere il carattere necessario o meno di una misura improntata al principio in esame. Ciò, a nostro avviso, equivale a riconoscere l'insussistenza di obblighi positivi di *facere* a loro carico, pur con la precisazione che le stesse Istituzioni, una volta che hanno deciso di agire in senso solidaristico, sono tenute ad adottare le conseguenti misure ritenute appropriate. In sostanza, l'art. 80 TFUE va qualificato, da questo punto di vista, come una *norma permissiva* che giustifica l'azione delle Istituzioni, previo esame della necessità di agire, diretta ad adottare misure positive in applicazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità[159].

Al contempo, però, ci sembra che il principio dell'effetto utile permetta di ricavare dall'obiettivo dell'art. 80 TFUE – quello, cioè, di evitare che l'attuazione delle politiche di cui agli articoli da 77 a 79 TFUE arrechi pregiudizio agli Stati membri – un generico obbligo *negativo* a carico delle Istituzioni dell'Unione. Se pure queste ultime, come si è visto, possono ma non sono tenute ad agire in senso solidaristico, riteniamo che sia prospettabile a loro carico il dovere di evitare, per quanto possibile, di adottare misure manifestamente contrarie al contenuto del principio in esame. Si tratterebbe, in sostanza, di un minimo obbligo di *stand-still*

---

156 Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 251 (corsivo nostro).

157 *Ivi*, punto 253 (corsivo nostro).

158 V. anche quanto detto nel par. successivo.

159 V. quanto già detto in Morgese, *Solidarietà e ripartizione*, cit., p. 374.

a carico delle Istituzioni, simile a quello che gli Stati membri sopportano nel periodo di tempo che va dalla pubblicazione di una direttiva alla data entro la quale devono darne attuazione nei rispettivi ordinamenti[160]. Così configurato, l'art. 80 TFUE verrebbe a costituire non solo una norma permissiva finalizzata all'adozione di misure di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità ritenute necessarie dalle Istituzioni, ma anche una "difesa" per gli Stati nei confronti di atti dell'Unione che si muovono in senso manifestamente contrario al principio suddetto[161].

In conclusione, ci pare di poter affermare – a differenza di quanto prospettato da buona parte della dottrina – come l'art. 80 TFUE *permetta ma non imponga* alle Istituzioni di adottare misure di solidarietà, riservando alla loro discrezionalità la valutazione della necessità e dell'appropriatezza di tali misure, in considerazione delle diverse situazioni ipotizzabili. Tale discrezionalità non può comunque giungere al punto di impedire l'adozione di misure qualora vi sia stata una previa valutazione positiva della necessità. Invece, dalla norma in esame sembra potersi desumere a carico delle Istituzioni un generico *divieto di agire in senso manifestamente contrario* al triplice ruolo del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità.

9. *Segue*: la limitata idoneità dell'art. 80 TFUE a essere invocato in giudizio per dichiarare l'illegittimità di atti e comportamenti delle Istituzioni

Quanto detto sull'insussistenza di precisi obblighi positivi e sulla configurabilità di un minimo obbligo negativo a carico delle Istituzioni comporta, come conseguenza, la limitata idoneità dell'art. 80 TFUE a essere invocato davanti alla Corte di giustizia per dichiarare l'illegittimità degli atti adottati dalle medesime Istituzioni o delle loro omissioni.

a) In primo luogo, ci sembra molto difficile attribuire all'art. 80 TFUE un'efficacia tale da comportare *l'invalidità di atti delle Istituzioni dell'Unione a esso contrari* nell'àmbito di un ricorso per illegittimità, di un'eccezione d'invalidità e di un rinvio pregiudiziale di validità.

Tale difficoltà risiede, invero, nell'ampio margine di discrezionalità di cui godono le Istituzioni nell'adozione delle misure riguardanti le politiche comuni degli articoli da 77 a 79 TFUE nonché, in generale, di altri settori che implicano valutazioni complesse e scelte di natura sostanzialmente politica[162]. Vero è che le Istitu-

---

[160] Su questo obbligo in riferimento alle direttive non ancora trasposte v. la sentenza del 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, punto 45: "(…) anche se gli Stati membri non sono tenuti ad adottare [le misure di attuazione] prima della scadenza del termine per la trasposizione, (…) risulta che, in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa".

[161] Nel nostro senso anche KÜÇÜK, *The Principle of Solidarity*, cit., p. 458.

[162] Da ultimo v. la sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 124: "va ricordato che occorre riconoscere alle istituzioni dell'Unione un ampio potere discre-

zioni, in base al principio di sussidiarietà, devono dimostrare la necessità dell'azione dell'Unione per via dell'insufficiente esercizio delle competenze statali nel conseguire le finalità delle politiche comuni e della loro migliore realizzazione a livello sovranazionale. Ma è altrettanto vero che i termini spesso generici utilizzati dalle norme del capo 2 del titolo V del TFUE lasciano a quelle Istituzioni un significativo margine di apprezzamento su come attuare le politiche comuni. La Corte di giustizia in questi casi adotta un atteggiamento di *self-restraint*, riconoscendo il grado di discrezionalità delle Istituzioni e limitandosi a rilevare se l'atto dell'UE che si suppone illegittimo non sia viziato da errore manifesto o sviamento di potere[163].

Di conseguenza, ci sembra che quell'ampio margine di discrezionalità in capo alle Istituzioni sia di ostacolo a un pieno controllo di legittimità sugli atti che si suppongono in contrasto col principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, permettendo invece di rilevare solo le violazioni manifeste[164]. È quindi possibile, secondo noi, ipotizzare solo due casi in cui gli atti delle Istituzioni possono essere dichiarati invalidi in base all'art. 80 TFUE.

La prima ipotesi riguarda gli atti che hanno un contenuto manifestamente contrario al principio in esame. Tali atti, invero, ci pare che violino il generico obbligo di *stand-still* che abbiamo desunto dall'art. 80 TFUE in capo alle Istituzioni, le quali devono per l'appunto evitare, ove possibile, di legiferare in questa maniera. Il punto risiede nell'individuazione di cosa è manifestamente contrario all'art. 80 TFUE e cosa no. L'ampio margine di apprezzamento delle Istituzioni in materia impone, prima di accertare una violazione del genere, di verificare ad es. l'equilibrio intrinseco degli atti ritenuti antisolidaristici, l'esistenza di altri atti che ne attenuano gli effetti, la natura temporanea o definitiva di tali effetti nonché la gravità del pregiudizio eventualmente arrecato. In considerazione di ciò, riteniamo che solo una normativa adottata in base agli articoli da 77 a 79, costruita in maniera tale da imporre un comportamento chiaramente antisolidaristico agli Stati oppure da introdurre o rafforzare una ripartizione complessivamente non equa delle responsabilità, possa ricadere tra quelle manifestamente contrarie al principio dell'art. 80 TFUE comportando, di conseguenza, la violazione dell'ipotizzato obbligo di *stand-still*[165].

È legittimo chiedersi se un atto come il regolamento Dublino III, a causa degli squilibri che introduce tra gli Stati[166], possa essere in violazione manifesta

---

zionale allorché esse adottano misure in settori che implicano, da parte loro, scelte aventi segnatamente natura politica e valutazioni complesse". V. anche le sentenze del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito* c. *Consiglio*, punto 58; del 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania* c. *Parlamento* e *Consiglio*, punti 55-56; del 5 maggio 1998, causa C-157/96, *National Farmers' Union* e *al.*, punto 61; del 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, punto 123; e del 4 maggio 2016, causa C-358/14, *Polonia* c. *Parlamento* e *Consiglio*, punto 79.

[163] Cfr., nel settore della concorrenza, la sentenza del 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Portogallo* c. *Commissione*, punto 99.

[164] Conforme Gestri, *La politica europea*, cit., pp. 903-904.

[165] Così anche Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 231.

[166] Anche il Parlamento europeo si esprime in questi termini: v. la citata risoluzione n. 2015/2095(INI), par. 33, secondo cui "gli Stati membri [devono] ammettere le difficoltà attualmente esistenti riguardo alla logica di Dublino".

dell'art. 80 TFUE nei termini anzidetti. Questo atto, lo si ricorda, stabilisce i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato competente a esaminare le domande di protezione presentate da cittadini di Paesi terzi o apolidi in uno degli Stati. Il carattere "iniquo" del regolamento consiste nel fatto che, a parte talune deviazioni, esso si fonda sostanzialmente sul criterio geografico, attribuendo quella competenza allo Stato di primo ingresso dei richiedenti e, così, "caricando" di fatto gli Stati che hanno una frontiera esterna geograficamente esposta alle rotte migratorie.

Nonostante il sistema Dublino rappresenti, come detto altrove, l'antitesi della solidarietà e il risultato di una iniqua ripartizione degli oneri tra gli Stati[167], non ci sembra così agevole concludere nel senso del suo carattere manifestamente contrario all'art. 80 TFUE. Il criterio geografico per l'attribuzione della competenza, benché prevalente, non è l'unico contemplato. Inoltre, il regolamento prevede alcuni meccanismi che consentono agli Stati non di primo ingresso di assumere ciò nonostante la competenza: ci si riferisce, in particolare, all'obbligo dell'art. 16 di lasciare insieme o ricongiungere le "persone a carico"; alla c.d. "clausola di sovranità" dell'art. 17, par. 1, secondo cui "ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti" nel regolamento; e alla c.d. "clausola umanitaria" del par. 2, per la quale lo Stato di presentazione della domanda o quello già competente "può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente".

In attesa di indicazioni dalla giurisprudenza, qualora si ritenga che questi elementi non siano sufficienti a bilanciare – o quanto meno ad attenuare – le iniquità del criterio geografico, e che quindi le Istituzioni, nell'adottare l'atto in questione, abbiano superato i limiti della propria pur ampia discrezionalità, si dovrebbe concludere nel senso dell'illegittimità dell'intero regolamento Dublino III per manifesta contrarietà all'art. 80 TFUE[168]. In caso contrario, invece, si dovrebbe riconoscere la validità integrale della normativa, pur nell'intesa che il limitato utilizzo attuale delle clausole di sovranità e umanitaria mette in luce un diverso profilo: quello, cioè, della scarsa propensione degli Stati ad assumersi la competenza a esaminare i richiedenti nei confronti dei quali non sono Stati di primo ingresso.

Ciò che, invece, non ci sembra praticabile è la strada della dichiarazione di nullità solo parziale dei criteri di attribuzione di quel regolamento, con particolare riguardo a quello dello Stato di primo ingresso. Così, invero, da un lato si creerebbe un vuoto normativo difficilmente colmabile in via interpretativa; dall'altro, non si assicurerebbe un risultato netto maggiormente solidaristico rispetto al sistema attuale. A tal proposito va infatti rilevato che, in mancanza

---

[167] Cfr. Morgese, *Solidarietà e ripartizione*, cit., p. 370. Nello stesso senso Bast, *op. cit.*, p. 296, e Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 29.

[168] Così, ad es., Küçük, *The Principle of Solidarity*, cit., pp. 457-463.

di altro Stato individuabile sulla base dei criteri dell'art. 7 ss., la competenza graverebbe – come peraltro già accade – sul "primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata" (art. 3, par. 2, co. 1): la qual cosa, in assenza di meccanismi riequilibratorî, potrebbe mettere in difficoltà gli Stati ritenuti "preferibili" dai richiedenti perché hanno un'economia più florida o perché, per ragioni linguistiche, religiose, etniche o di altro tipo, consentono loro una migliore integrazione. D'altronde, il sistema Dublino è stato introdotto non solo per evitare il fenomeno dei "rifugiati in orbita" ma anche per ridurre il più possibile quelle ipotesi di *asylum shopping*.

Insomma, l'introduzione per via giudiziaria di un sistema più equo per alcuni Stati potrebbe crearne uno meno equo per altri. È questo, secondo noi, il motivo che ha sinora indotto la Corte di giustizia, come vedremo, a tenere in gran conto l'equilibrio complessivamente raggiunto nel sistema Dublino, mostrandosi assai restia a modificarlo al di fuori del negoziato tra le Istituzioni europee e, anzi, valorizzando in via interpretativa proprio la clausola di sovranità per escluderne il carattere intrinsecamente antisolidaristico[169]. Ciò, a nostro avviso, rende davvero remota la possibilità di una declaratoria di illegittimità parziale (e forse anche totale) del regolamento in oggetto.

b) La seconda ipotesi in cui un atto dell'Unione potrebbe essere dichiarato illegittimo per contrarietà all'art. 80 TFUE attiene alla *violazione del carattere "appropriato" delle misure solidaristiche* assunte in base a quest'ultimo. Questa ipotesi non riguarda, come la precedente, gli atti in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione che sono ritenuti in violazione dell'art. 80 TFUE bensì i diversi atti che, nel dare applicazione a quest'ultima norma, vanno oltre quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La violazione all'art. 80 TFUE si ricollega, in questo caso, a quella del principio di proporzionalità dell'art. 5, par. 4, TUE, secondo cui "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati".

Ciò posto, va rilevato che la possibilità di ottenere una declaratoria di nullità in questi casi si deve rapportare all'ampio margine di discrezionalità delle Istituzioni nel definire il contenuto delle misure in attuazione del nostro principio. La costante giurisprudenza della Corte di giustizia sottolinea come l'illegittimità di misure in violazione del principio di proporzionalità possa essere rilevata solo nel caso in cui non siano idonee a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti; oppure eccedano i limiti di quanto necessario alla loro realizzazione; o, ancora, quando le Istituzioni non abbiano fatto ricorso alle misure meno restrittive tra quelle appropriate; o infine quando gli inconvenienti derivanti da tali misure siano eccessivi rispetto agli scopi perseguiti[170].

---

[169] *Infra*, par. 13 di questo capitolo.

[170] Si vedano, tra le altre, le sentenze *Regno Unito* c. *Consiglio*, punti 57-58; *National Farmers' Union* e *al.*, punto 60; *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, punto 122; del 9 marzo 2010, cause riunite C-379 e 380/08, *ERG* e *al.*, punto 86; e *Polonia* c. *Parlamento* e *Consiglio*, punti 78-79.

La sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio* ci pare illuminante in proposito. La Corte ha precisato, in linea con la propria giurisprudenza, che, in presenza della significativa discrezionalità di cui godono le Istituzioni in settori che implicano valutazioni complesse e scelte di natura politica, solo il carattere *manifestamente inappropriato* di quelle misure rispetto all'obiettivo da raggiungere può comportare la loro illegittimità[171]. Rientrano sicuramente nella casistica citata le misure nel settore della protezione internazionale e, in specie, quelle temporanee dell'art. 78, par. 3, TFUE – come le decisioni di ricollocazione – che "implicano scelte essenzialmente di natura politica e valutazioni complesse da effettuarsi, per giunta, entro termini brevi al fine di rispondere in maniera rapida e concreta ad una 'situazione di emergenza'"[172].

Anche la possibilità di annullare, alla luce del principio di proporzionalità, atti contenenti *misure ritenute più restrittive di quanto necessario* va attentamente valutata in ragione del margine di manovra delle Istituzioni. Vero è che misure di questo tipo devono essere fondate su criteri oggettivi, ma è altrettanto vero che la loro illegittimità può essere rilevata solo in caso di errore manifesto di valutazione, e cioè qualora si riconosca la possibilità di adottare "entro gli stessi termini un'altra misura meno vincolante ma altrettanto efficace"[173].

Altrettanto difficile, se non poco verosimile, ci sembra la possibilità di dichiarare l'illegittimità per contrarietà al principio di proporzionalità delle misure che, nel tenere in debito conto l'equilibrio dei diversi interessi in giuoco e la necessità di ripartire in maniera equa le responsabilità in base all'art. 80 TFUE, inevitabilmente penalizzano qualche Stato in precedenza meno onerato. Infatti, è nella logica stessa del principio di solidarietà il fatto che, all'esito del riequilibrio operato con le misure a esso riconducibili, la situazione per determinati Stati sia "peggiore" rispetto al passato. Dunque, si capisce che "la ricerca di un siffatto equilibrio, che prenda in considerazione non già la situazione particolare di un singolo Stato membro, bensì quella dell'insieme degli Stati membri, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità"[174] dato che, come già detto, la ripartizione che ne consegue si iscrive nella logica dell'art. 80 TFUE[175].

c) Alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente, infine, ci sembra di poter respingere la possibilità di attribuire all'art. 80 un'efficacia tale da comportare la *censura delle Istituzioni in caso di omissione di atti improntati al principio dell'art. 80 TFUE*.

Va ricordato che l'art. 265 TFUE ricollega il ricorso in carenza all'esigenza di far dichiarare l'omissione di un'Istituzione, di un organo o di un organismo che non ha adottato un atto dovuto. Detto ricorso è inoltre subordinato alla previa messa in mora dei soggetti prima indicati da parte degli Stati membri e delle altre Istituzioni, nonché da parte delle persone fisiche e giuridiche qualora l'omissione riguardi un atto loro dovuto.

---

[171] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 207.

[172] *Ivi*, punto 208.

[173] *Ivi*, punto 236.

[174] *Ivi*, punto 290.

[175] *Ivi*, punto 291.

La circostanza che il ricorso in carenza sia diretto a rilevare l'omissione di atti dovuti comporta, secondo la giurisprudenza della Corte, l'impossibilità di esperirlo nei casi in cui le Istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione abbiano non un obbligo ma una mera discrezionalità in merito[176]. Ciò, d'altro canto, è conforme alla logica del principio di sussidiarietà che anima i settori di competenza concorrente[177], come quelli governati dall'art. 80 TFUE. Considerando il carattere ampio dell'art. 80 TFUE, non si vede pertanto quale misura, tra quelle astrattamente ipotizzabili, possa essere richiesta nella messa in mora.

Queste brevi considerazioni permettono di ricavare l'impossibilità di agire *ex* art. 265 TFUE avverso le Istituzioni per dichiarare la contrarietà della loro omissione in base all'art. 80 TFUE, in quanto le misure di solidarietà in applicazione di quest'ultimo devono essere prese "ogniqualvolta necessario" e la valutazione sulla necessità, come già detto, è demandata alla discrezionalità di quelle Istituzioni. Per le medesime ragioni, ci sembra che neanche la persistente inattività delle Istituzioni nel modificare il sistema Dublino sia idonea a comportare l'illegittimità della loro astensione[178].

10. Gli obblighi a carico degli Stati membri

Appare ora opportuno chiedersi che tipo di obblighi il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità comporti a carico degli Stati. In particolare, ci si interroga se tali obblighi siano ricavabili autonomamente – siano cioè discendenti dalla lettera dell'art. 80 TFUE – o solo conseguenti all'adozione di apposite misure di solidarietà da parte delle Istituzioni.

Il dibattito sul carattere obbligatorio o volontario dell'art. 80 TFUE per gli Stati riproduce la medesima polarizzazione, di cui abbiamo già parlato, tra i Paesi di frontiera meridionale e quelli meno esposti ai flussi migratori. Mentre i primi sostengono il carattere vincolante del principio per riequilibrare gli oneri derivanti dal controllo delle frontiere esterne e soprattutto dall'applicazione del regolamento Dublino III, i secondi ritengono che ogni manifestazione di solidarietà dovrebbe basarsi, oltre che sul previo rispetto delle norme comuni, sulla loro volontaria assunzione di responsabilità[179]: a parere di questi ultimi Stati, in mancanza di misure di attuazione, quel principio non si può tradurre in specifici obblighi a loro carico[180].

---

[176] Così, ad es., la sentenza del 14 febbraio 1989, causa 247/87, *Star Fruit* c. *Commissione*, punto 11, con riferimento alla mancata attivazione della procedura di infrazione da parte della Commissione.

[177] Vedi Baruffi, *Art. 5 TUE*, in Pocar, Baruffi (a cura di), *op. cit.*, p. 24 ss., p. 33.

[178] Propende invece per quest'ultima ipotesi Bast, *op. cit.*, p. 297.

[179] In proposito v. Gray, *op. cit.*, pp. 182-185.

[180] Vedi Morano-Foadi, *op. cit.*, pp. 240-241.

L'interpretazione "volontaristica" o "flessibile"[181] dell'art. 80 TFUE, talvolta fatta propria anche dalle Istituzioni[182], è particolarmente sostenuta dagli Stati del gruppo di Visegrad. Ad es., nella dichiarazione di Bratislava del 16 settembre 2016, quegli Stati hanno messo ben in evidenza che "[m]igration policy should be based on the principle of the 'flexible solidarity'. This concept should enable Member States to decide on specific forms of contribution taking into account their experience and potential. Furthermore any distribution mechanism should be voluntary"[183]. Parimenti, nel *non-paper* della presidenza slovacca del successivo novembre[184] si afferma, da un lato, la necessità di introdurre un sistema che disciplini *ex ante* "the level of participation" degli Stati membri "in different solidarity components", nei casi in cui uno Stato si trovi in difficoltà per via dell'alto numero di richiedenti asilo; dall'altro lato, la possibilità per il Consiglio europeo di adottare, nelle situazioni di vera e propria emergenza, "additional supportive measures, on a voluntary basis".

L'idea che le misure solidaristiche debbano essere decise dal Consiglio europeo *per consensus* e secondo la volontaria adesione degli Stati risente dell'opposizione dei Paesi di Visegrad alla decisione di ricollocazione 2015/1601, approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata e in base a una ripartizione obbligatoria. Del resto, la medesima idea è stata riproposta nella difesa della Slovacchia nella causa *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, vertente sull'annullamento proprio di quella decisione: secondo quello Stato, infatti, "il Consiglio avrebbe dovuto rispettare gli orientamenti risultanti dalle [conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015], e in particolare il requisito di una ripartizione dei richiedenti aventi manifestamente bisogno di una protezione internazionale tra gli Stati membri mediante una decisione adottata all'unanimità, ovvero sotto forma di quote volontariamente accettate dagli Stati membri"[185].

L'opinione secondo cui la solidarietà dell'art. 80 TFUE possa avere carattere volontario non è priva di fondamento. La norma di cui si tratta, infatti, afferma che le politiche del capo 2 del titolo V del TFUE e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità ma, come si è visto, da un lato non stabilisce cosa è equo e, dall'altro, non pone obblighi positivi già in capo alle Istituzioni. Se queste, che dovrebbero essere le prime ad agire in senso solidaristico, godono di un margine di discrezionalità tale da rendere irrealistica la proposizione di un ricorso in carenza avverso la loro iner-

---

[181] Sulle implicazioni della "flessibilità" sulla tutela dei diritti umani v. KOTZUR, *Flexible Solidarity - Effective Solidarity?*, in *Völkerrechtsblog*, 16 novembre 2016, reperibile *online*.

[182] V. il discorso tenuto dal presidente Juncker sullo stato dell'Unione, del 14 settembre 2016, Verso un'Europa migliore - Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende, SPEECH/16/3043: "[s]ono convinto che sia necessaria ancora più solidarietà. Ma so anche che la solidarietà è un gesto spontaneo che viene dal cuore e non si può forzare".

[183] Cfr. il *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, Bratislava, 16 settembre 2016, reperibile *online*, sul quale DE BRUYCKER, TSOURDI, *The Bratislava Declaration*, cit.

[184] *Infra*, par. 22 del capitolo terzo.

[185] Punto 137. In argomento v. OBRADOVIC, *op. cit.*

zia, non si può pensare che un vincolo del genere gravi in capo agli Stati membri singolarmente considerati.

D'altronde, prendendo in considerazione le difficoltà che discendono dalla ripartizione non equa delle responsabilità o da situazioni di emergenza, per la cui soluzione si richiederebbero misure collettive, riteniamo che l'azione degli Stati, ciascuno per proprio conto, si riveli inefficace in caso di inerzia delle Istituzioni. Certo, si può ipotizzare un coordinamento tra gli Stati membri al di fuori delle politiche comuni del capo 2 del titolo V del TFUE, ma questa possibilità ci sembra remota e, comunque, non produttiva di conseguenze rilevanti ai fini del nostro discorso.

Vale la pena ricordare che anche atti dell'Unione adottati in base agli articoli da 77 a 79 TFUE stabiliscono la possibilità di dare applicazione volontaristica al principio di solidarietà da parte degli Stati. Si pensi, ad es., alle clausole di sovranità e umanitaria dell'art. 17 del regolamento Dublino III[186], cui si è accennato prima, o al meccanismo della direttiva 2001/55 che chiede agli Stati di accogliere "con spirito di solidarietà comunitaria le persone ammissibili alla protezione temporanea" ma nei limiti della discrezionale "indica[zione della] loro capacità d'accoglienza in termini numerici o generali" (art. 25).

La semplice facoltà per gli Stati membri di mostrare solidarietà in base al solo art. 80 TFUE, in assenza cioè di specifici vincoli previsti in atti delle Istituzioni, trova conferma, infine, nella possibile adozione di provvedimenti nazionali che, pur contravvenendo allo "spirito" del principio di solidarietà in casi di squilibri o di emergenza, risultano pienamente conformi al diritto dell'Unione.

Degni di nota, in tal senso, sono le misure di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, adottate dagli Stati ai sensi degli articoli da 25 a 35 del codice frontiere Schengen[187]. Secondo quest'ultimo, si può derogare temporaneamente alla regola per cui "[l]e frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone" (art. 22) solo come *extrema ratio*, per periodi di trenta giorni rinnovabili sino a un massimo di sei mesi, salvo casi eccezionali che possono compromettere la tenuta dell'intero spazio Schengen, i quali permettono il ripristino dei controlli fino a due anni (art. 25). Attualmente sono contemplate tre procedure. La procedura "normale" consente il ripristino temporaneo da parte di uno Stato, previo preavviso di almeno quattro settimane agli altri Stati e alla Commissione[188] (art. 27). La procedura "d'urgenza", invece, permette a uno Stato il ripristino immediato dei controlli in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, per un periodo massimo di dieci giorni, con contestuale e giustificata notifica agli altri Stati membri e alla Commissione, e fino a un massimo di due

---

[186] Così Gray, *op. cit.*, p. 190, e Morgades-Gil, *The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2015, p. 433 ss.

[187] Si veda il citato regolamento 2016/399.

[188] Con contestuale facoltà di questi soggetti di esprimere un parere sulla misura e possibilità di avviare, qualora necessario, una consultazione tra tutti gli interessati almeno dieci giorni prima.

mesi[189] (art. 28). Infine, la procedura "a salvaguardia del sistema" può essere attivata, previa proposta della Commissione e successiva raccomandazione (atipica) del Consiglio, per circostanze eccezionali che mettano a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen in ragione dell'esistenza di carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne, qualora tali carenze rappresentino minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna; quest'ultima procedura può essere raccomandata per un periodo di sei mesi, prorogabile per non più di tre volte, e dunque fino a un massimo di due anni (art. 29)[190].

Sinteticamente, le procedure di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne sono state attivate da alcuni Stati in occasione, tra l'altro, della "primavera araba" del 2010-2011 e della crisi migratoria del 2015-2016. Durante la prima, si ricordano le tensioni per via dei permessi temporanei di sei mesi concessi dall'Italia ai tunisini scappati in numero significativo dal loro Paese, che la Francia si rifiutava di riconoscere come validi ai fini dell'attraversamento della frontiera di Ventimiglia[191]. L'afflusso senza precedenti di migranti lungo la rotta turco-greco-balcanica (ma anche lungo la tradizionale rotta mediterranea centrale) nel 2015, invece, ha messo a dura prova la tenuta dell'intera area Schengen, comportando la reintroduzione unilaterale dei controlli da parte di un numero non esiguo di Stati (Belgio, Danimarca, Germania, Ungheria, Austria, Slovenia, Svezia e Norvegia)[192].

---

[189] Se la minaccia grave perdura oltre i dieci giorni, infatti, lo Stato può decidere proroghe per periodi rinnovabili non superiori a venti giorni ciascuno fino ai predetti due mesi.

[190] Inoltre, l'art. 19 del regolamento 2016/1624 sulla Guardia di frontiera e costiera europea ha previsto la possibilità di ricorrere a quest'ultima procedura in presenza di situazioni che richiedano un'azione urgente alle frontiere esterne, qualora uno Stato non dia sèguito alle opportune azioni decise dal Consiglio dopo una valutazione delle vulnerabilità fatta dalla GFCE, oppure non collabori con quest'ultima nell'esecuzione di tali azioni. Sulla riforma del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne v. Morgese, *Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il sistema Schengen*, in *Sud in Europa*, dicembre 2013, p. 18 ss., e Cellamare, *Schengen (sistema di)*, cit., p. 849 ss.

[191] Cfr. Campesi, *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manifacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*, EUI Working Papers, 2011/59, reperibile *online*; Carrera, Guild, Merlino, Parkin, *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS 'Liberty and Security in Europe' Publication, aprile 2011, reperibile *online*; Nascimbene, Di Pascale, *op. cit.*, p. 349; Cornelisse, *What's wrong with Schengen? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 741 ss.; e van der Woude, van Berlo, *Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package*, in *Utrecht Law Review*, 2015, p. 61 ss., pp. 65-66. Tali tensioni, e la conseguente reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, sono state all'origine della riforma proposta dalla Commissione europea il 16 settembre 2011, COM(2011)560 def., diretta ad accentrare nelle proprie mani la competenza ad autorizzare il ripristino temporaneo; la qual cosa non è stata accettata dagli Stati membri in sede di Consiglio durante l'*iter* legislativo che ha portato all'approvazione della disciplina attuale.

[192] Successivamente quei controlli sono stati aboliti da Slovenia e Ungheria ma prorogati dagli altri Stati. Sul ripristino di quei controlli v. in particolare Ippolito, *La 'tragedia' delle frontiere europee*, in *European Papers*, 2016, p. 653 ss., spec. p. 656 ss.; Munari, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 517 ss., p. 536 ss.; Ruotolo, *Sulle recenti misure di rista-*

Detta prassi è stata "avallata" dalla Commissione nella sua attività di controllo della legittimità dell'introduzione di quelle misure: l'Esecutivo dell'Unione non solo ha accolto il presupposto affermato da quegli Stati, secondo cui l'afflusso massiccio di migranti costituiva una grave minaccia alla sicurezza interna e all'ordine pubblico, ma ha anche attivato la procedura "a salvaguardia del sistema" dell'art. 29 del codice frontiere Schengen in ragione delle gravi carenze nei controlli delle frontiere esterne della Grecia, dando così "copertura" alle misure nazionali di ripristino dei controlli alle frontiere interne ben oltre il termine massimo di sei mesi. Si segnala peraltro che, recentemente, la Commissione ha proposto una modifica del sistema con l'obiettivo di estendere il termine massimo per la procedura "normale" da sei mesi a un anno, con ulteriore possibilità di ottenere, in via eccezionale, quattro successive proroghe di sei mesi ciascuna su parere della Commissione e "raccomandazione" del Consiglio. Se approvato, il nuovo sistema dovrebbe permettere di ripristinare i controlli alle frontiere interne per un periodo totale di tre anni[193]. Nell'occasione, la Commissione ha anche "suggerito" agli Stati la possibilità di prolungare i controlli a disciplina vigente oltre i due anni dell'art. 29 del codice frontiere Schengen (che sono terminati nel novembre 2017), utilizzando come nuova motivazione la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna derivante soprattutto dall'ingresso di migranti potenziali terroristi, essendo i controlli sinora stati mantenuti per il diverso motivo dell'esistenza di carenze nei controlli alle frontiere esterne greche[194].

La vicenda qui descritta ci sembra paradigmatica non solo della "debolezza" intrinseca del sistema Schengen, ma anche – e forse soprattutto – del diverso modo di intendere la solidarietà da parte degli Stati di frontiera esterna meridionale e di quelli dell'Europa orientale e settentrionale. Mentre i primi, infatti, ritengono necessaria una maggiore condivisione delle responsabilità sui controlli di frontiera e sull'accoglienza e l'esame dei richiedenti protezione, i secondi chiedono solidarietà nella corretta applicazione delle norme comuni[195]. Ciò peraltro conferma, per quanto qui interessa, l'assenza di obblighi positivi a carico degli Stati derivanti dal ruolo riequilibratorio o emergenziale dell'art. 80 TFUE: se, infatti, alcuni Stati possono agire legittimamente in senso anti-solidaristico ripristinando i controlli alle frontiere interne, ogni misura nazionale che, al contrario, prenda in considerazione le esigenze degli Stati interessati dai flussi mi-

---

bilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice Schengen 2016, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, p. 375 ss.; Thym, *Moving Towards Plan B: the Rejection of Refugees at the Border*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 gennaio 2016, reperibile *online*; e Romano, *La rinascita delle frontiere interne: il declino (reversibile?) di Schengen*, in Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, p. 249 ss.

[193] Proposta del 27 settembre 2017, COM(2017)571 final.

[194] Raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen.

[195] Conforme Romano, *op. cit.*, p. 251. V. anche Morano-Foadi, *op. cit.*, p. 249 ss.

gratori non può che essere volontaria alla luce di quella norma primaria in sé considerata.

Tutt'al più, potrebbe essere configurabile in capo agli Stati membri un *dovere di astensione* dal contenuto analogo a quello prima prospettato a carico delle Istituzioni[196]: e cioè all'obbligo che, a nostro avviso, sopportano queste ultime di non adottare misure manifestamente contrarie all'art. 80 TFUE. Tuttavia, simile obbligo di *stand-still* ci sembra avere un àmbito di applicazione parzialmente differente nel caso degli Stati membri, in ragione della loro diversa posizione nell'ordinamento dell'Unione rispetto alle Istituzioni. Da un lato, gli Stati non possono compiere una valutazione discrezionale sulla necessità o meno delle misure positive di solidarietà, che l'art. 80, seconda frase, TFUE riserva alle Istituzioni; dall'altro, essi devono dare piena attuazione a tali misure qualora poste in essere a livello UE. In altri termini, l'obbligo negativo discendente dalla prima frase della norma di cui si tratta lascia minori margini di manovra agli Stati rispetto a quanto previsto per le Istituzioni.

Ciò produce due conseguenze apparentemente antitetiche. Per un verso, il dovere di *stand-still* dovrebbe potersi estendersi non solo alle misure nazionali manifestamente contrarie al principio dell'art. 80 TFUE ma anche a qualunque comportamento che produca i medesimi effetti: sotto questo profilo, verrebbero ricomprese non solo le azioni ma anche le manifeste omissioni statali che conducano alla violazione di tale dovere di astensione. Per altro verso, invece, il dovere di leale cooperazione dell'art. 4, par. 3, TUE "depotenzia" in maniera significativa il predetto obbligo di *stand-still* nel momento in cui legittima gli Stati ad adottare provvedimenti nazionali che, come nel caso del ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne, sono conformi al quadro normativo dell'Unione pur violando il contenuto riequilibratorio e quello emergenziale dell'art. 80 TFUE.

Ora, se l'art. 80 TFUE *per se*, pur configurando un minimo obbligo di astensione, non impone specifici obblighi positivi di solidarietà in capo agli Stati, lasciando ogni manifestazione in tal senso alla loro discrezionalità, si deve sottolineare come quest'ultima venga meno qualora vi siano atti dell'UE che dispongano misure obbligatorie in applicazione del principio in esame[197]. Gli Stati, infatti, sopportano dei veri e propri obblighi positivi qualora le Istituzioni dell'Unione, all'esito di una valutazione di necessità e proporzionalità, abbiano adottato atti ai sensi degli articoli da 77 a 79 TFUE – come la decisione 2015/1601 sulla ricollocazione obbligatoria di 120.000 richiedenti protezione – che diano applicazione del principio dell'art. 80 TFUE[198].

Tale conclusione emerge chiaramente dalla sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, nella parte in cui si afferma che "[q]ualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù

---

[196] *Supra*, par. 8 di questo capitolo.

[197] Questo profilo, come vedremo, è venuto in rilievo in occasione dell'attuazione della seconda misura di ricollocazione del settembre 2015, quella contenuta nella decisione 2015/1601, che per l'appunto prevedeva la ripartizione obbligatoria di 120.000 richiedenti.

[198] Così Morano-Foadi, *op. cit.*, pp. 247-248, e Obradovic, *op. cit.*

[della decisione 2015/1601] a beneficio di questo o di questi Stati membri *devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri*, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo"[199]. Ancor più chiaramente, l'Avvocato generale Bot aveva sostenuto che "[l]a singolarità della decisione [2015/1601] consiste nell'istituire un meccanismo di ricollocazione sulla base di quote destinate agli Stati membri, le quali hanno un carattere obbligatorio. Con tale decisione, *la solidarietà fra gli Stati membri ha un contenuto concreto e un carattere vincolante*. Tale caratteristica essenziale e innovativa di detta decisione spiega la natura politicamente sensibile delle presenti cause, dal momento che essa ha cristallizzato l'opposizione da parte di Stati membri sostenitori di una solidarietà assunta liberamente e fondata unicamente su impegni volontari"[200].

A ben vedere, il carattere obbligatorio della solidarietà a carico degli Stati discende, in questo caso, non tanto dall'art. 80 TFUE quanto dal dovere di leale cooperazione dell'art. 4, par. 3, TUE. È in virtù di quest'ultimo, infatti, che gli Stati sono tenuti a dare corretta attuazione agli atti contenenti misure in applicazione del nostro principio, così come a tutti gli atti adottati nei settori del controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione. Si tratta, detto altrimenti, di misure che, per un verso, valorizzano il ruolo riequilibratorio e/o emergenziale del principio dell'art. 80 TFUE ma, per altro verso, sono supportate dal medesimo fondamento che caratterizza la solidarietà preventiva: quella, cioè, del rispetto del quadro normativo esistente che viene invocata dagli Stati meno interessati dai flussi migratori per chiedere "responsabilità" a quelli più esposti a tali flussi.

Inoltre, poiché in questi casi gli Stati membri meno solidali debbono mostrare sia solidarietà sia responsabilità – anzi, responsabilità nell'attuare la solidarietà a vantaggio di altri Stati –, ci sembra che non siano ricevibili le richieste di "condizionare" l'assistenza e l'aiuto solidaristici al miglioramento del grado di attuazione ed esecuzione delle norme dell'Unione da parte degli Stati beneficiari, qualora tali richieste non emergano dal testo degli atti contenenti dette misure solidaristiche. In altri termini, o la condizionalità viene espressamente prevista in questi ultimi atti – rappresentando uno degli elementi dell'equilibrio complessivamente raggiunto in sede di negoziazione – oppure la sua mancanza non può giustificare, ammesso che sia teoricamente possibile, l'inadempimento totale o parziale degli Stati "riluttanti" a mostrare solidarietà.

Ci pare quindi inconferente l'obiezione di un Paese del gruppo di Visegrad che, per giustificare il suo inadempimento nel dare corretta attuazione alle decisioni di ricollocazione, ha sostenuto l'inidoneità della decisione 2015/1601 a realizzare i propri obiettivi. Secondo la difesa svolta dalla Slovacchia nella causa *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, il meccanismo di ricollocazione obbligatoria non era "di natura tale da rimediare alle carenze strutturali dei regimi di asilo greco e italiano", in quanto "[t]ali carenze, collegate alla mancanza di capacità di accoglienza e di trattamento delle domande di protezione internazionale, [avrebbero dovuto] essere previamente risolte prima che detta ricolloca-

[199] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 291 (corsivo nostro).

[200] Conclusioni *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 23 (corsivo nostro).

zione [potesse] essere effettivamente attuata"[201]. Il rilievo non è stato sviluppato pienamente dalla Corte di giustizia; tuttavia, vanno richiamate le convincenti controdeduzioni del Consiglio e degli Stati intervenuti a suo sostegno, secondo cui "anche se i regimi di asilo greco e italiano presentano carenze strutturali, il meccanismo di ricollocazione previsto dalla decisione impugnata (…) alleggerisce la pressione insostenibile esercitata sui regimi di asilo della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana a seguito dell'afflusso senza precedenti di migranti nei loro rispettivi territori nel corso dell'anno 2015 (…)"[202].

Riassumendo, ci sembra che l'art. 80 TFUE in sé considerato – pur disponendo un generico divieto di agire in senso manifestamente contrario al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, seppur con presupposti e conseguenze diversi rispetto all'analogo obbligo gravante sulle Istituzioni – non imponga agli Stati di adottare specifiche misure di solidarietà, confermando così l'interpretazione favorevole alla loro volontaria assunzione di responsabilità. Viceversa, qualora le Istituzioni abbiano deciso di agire in senso solidaristico adottando gli atti conseguenti sulla base delle procedure legislative e non legislative di volta in volta applicabili, ogni discrezionalità in merito all'opportunità di mostrare solidarietà viene meno: in questi casi, invero, gli Stati debbono procedere alla corretta attuazione di quegli atti in virtù non tanto della lettera dell'art. 80 TFUE – che al più rappresenta l'*occasio legis* degli atti in questione – quanto del dovere di leale cooperazione, come se si trattasse di qualunque altro provvedimento dell'Unione.

11. *Segue*: le condizioni per il riconoscimento dell'eventuale inadempimento statale

La composita natura degli obblighi degli Stati membri discendenti dal principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità dell'art. 80 TFUE non è priva di conseguenze sul piano del riconoscimento del loro eventuale inadempimento del diritto dell'Unione.

a) In primo luogo, ci pare difficilmente proponibile una *procedura di infrazione a carico degli Stati membri che non si conformino al contenuto negativo del principio dell'art. 80 TFUE*. Infatti, se il presupposto sostanziale per avviare il procedimento è dato da un inadempimento statale relativo a uno o più obblighi su di esso incombenti, lo stesso non si configura nei confronti di quegli Stati che non hanno adottato specifiche misure positive in forza del solo art. 80 TFUE. Ciò in quanto, come si è detto, quest'ultimo richiede una previa valutazione di necessità e proporzionalità da parte delle Istituzioni prima di dispiegare i propri effetti obbligatori nei confronti dei suoi destinatari[203].

---

[201] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 210.

[202] *Ivi*, punto 211.

[203] *Contra* FARCY, *op. cit.*, il quale, ritenendo che l'art. 80 TFUE imponga agli Stati sia un obbligo di mezzi (impegnarsi con gli altri) sia uno di risultato (raggiungere un risultato

Piuttosto, c'è da chiedersi se sia possibile contestare agli Stati la violazione del differente obbligo di astenersi dall'adottare atti e comportamenti manifestamente contrari al principio dell'art. 80 TFUE. Si ricorda che la possibilità di annullare gli atti delle Istituzioni in ipotesi del genere è stata da noi ammessa solo nei confronti delle normative UE talmente antisolidaristiche da risultare manifestamente contrarie all'art. 80 TFUE[204]. Posto che i medesimi rilievi vanno estesi anche ai comportamenti degli Stati membri, il quadro risulta più complicato in ragione del fatto che, da un lato, questi ultimi godono di un margine inferiore di discrezionalità rispetto alle Istituzioni e, dall'altro lato, la Commissione e la Corte dovrebbero valutare l'intera prassi statale e non singoli provvedimenti nazionali o comportamenti omissivi, in specie escludendo che non ci si trovi in presenza di comportamenti legittimi, pur se contrari allo spirito del principio di cui si tratta, perché permessi o agevolati o tollerati dal diritto dell'Unione.

Tutto ciò ci porta a concludere che *solo una prassi statale complessivamente e manifestamente contraria al predetto obbligo di astensione* potrebbe integrare la fattispecie dell'inadempimento del diritto dell'Unione.

Neanche ci pare agevole ricorrere, in casi del genere, alla differente procedura di infrazione, a carattere "politico", disciplinata dall'art. 7 TUE per accertare la violazione grave e persistente dei valori indicati nell'art. 2 TUE. Come si è già detto, tra questi valori non è annoverato quello della solidarietà, che invece concorre a caratterizzare le società nazionali accomunate dalla loro condivisione[205]. Ove invece si ritenga che ciò sia possibile, la violazione deve essere sia grave sia persistente, con ciò escludendo quelle di carattere lieve oppure quelle pur gravi ma isolate. In altri termini, riteniamo che solo una deliberata politica statale diretta a togliere qualunque significato alla solidarietà in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione, probabilmente in concorso con altri comportamenti egualmente gravi e reiterati, potrebbe condurre al positivo accertamento, alle condizioni previste dal medesimo art. 7 TUE, della violazione suddetta e alla conseguente sanzione della sospensione dei diritti di voto.

b) È da ritenere invece ammissibile l'avvio di una *procedura di infrazione avverso quegli Stati in difficoltà che non si conformino agli atti adottati in base agli articoli da 77 a 79 TFUE come reazione alla "mancata solidarietà" da parte delle Istituzioni e/o di altri Stati*.

Il fatto che gli Stati membri non possano agire in base alla regola *inadimpleti non est adimplendum* avverso gli atti delle Istituzioni e i comportamenti degli altri Stati, nel caso in cui questi non mostrino sufficiente solidarietà adottando misure positive a loro beneficio, discende dalla semplice constatazione per cui un tale comportamento violerebbe il principio di leale collaborazione dell'art. 4, par. 3, TUE. Si è già detto che, ai sensi di quest'ultima norma, gli Stati sono tenuti ad adottare le opportune misure per garantire l'esecuzione degli obblighi discendenti dal diritto UE e facilitare l'adempimento dei compiti delle Istitu-

---

equo), ne fa discendere la possibilità di procedere contro l'inadempimento di quegli Stati che si sottraggono a tali obblighi.

[204] *Supra*, par. 9, *sub* a), di questo capitolo.

[205] *Supra*, par. 8, *sub* a), del capitolo primo.

zioni, oltre a evitare di pregiudicare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Del resto, proprio la lesione del dovere di leale collaborazione è stata ricollegata dalla Corte di giustizia a una violazione della solidarietà tra Stati nella sentenza *Commissione* c. *Italia*[206].

Peraltro, va sottolineato come l'eccezione di inadempimento operi generalmente nei contratti a prestazioni corrispettive, quale reazione alla mancata controprestazione dovuta. Nel nostro caso invece, anche qualora tale regola fosse ammissibile in base al diritto dell'Unione, la mancanza di obblighi positivi in capo alle Istituzioni e agli Stati membri farebbe venir meno il carattere corrispettivo delle prestazioni – se così si può dire – e quindi renderebbe detta eccezione del tutto non pertinente.

A riprova dell'improponibilità di simili eccezioni, si possono ricordare le procedure di infrazione aperte nel dicembre 2015[207] dalla Commissione avverso l'Italia, la Grecia e la Croazia per la non corretta attuazione degli obblighi discendenti dal regolamento sulla banca-dati Eurodac[208]. Quest'ultima raccoglie e compara le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di Paesi terzi che vengono intercettati al momento dell'ingresso irregolare attraverso le frontiere esterne degli Stati membri, al fine di verificare se e dove essi abbiano già presentato una domanda di protezione internazionale e/o attraversato irregolarmente una frontiera esterna. In virtù di quel regolamento, gli Stati hanno l'obbligo di procedere tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente di età non inferiore a 14 anni e alla loro immissione nella banca-dati entro 72 ore dalla presentazione della domanda. Analogo obbligo opera anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi o apolidi di età non inferiore a 14 anni che siano fermati dalle autorità statali in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera provenienti da un Paese terzo e che non siano stati respinti. Infine, gli Stati hanno la semplice possibilità di immettere nel sistema i dati relativi alle impronte digitali rilevate a cittadini di Paesi terzi o apolidi di età non inferiore a 14 anni soggiornanti irregolarmente nel loro territorio.

---

[206] *Supra*, par. 3 del capitolo primo, ove la Corte – lo si ricorda – ha dichiarato l'inadempimento dello Stato italiano che, "in considerazione dei propri interessi nazionali, [aveva rotto] unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità", rilevando altresì che "[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario" (punti 24-25).

[207] Comunicato stampa del 10 dicembre 2015, IP/15/6276.

[208] Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Le citate procedure di inadempimento conseguono, come detto, alla non corretta esecuzione degli obblighi del regolamento Eurodac da parte di quei tre Paesi, interessati dalla fase acuta dell'ondata migratoria del 2015. Esse, tuttavia, sono la reazione alla "prassi" soprattutto di Grecia e Italia – adottata già prima del 2015 e almeno fino all'attivazione dei centri *hotspot*[209] – di non raccogliere le impronte digitali di tutti i migranti arrivati sulle loro coste per permettere loro di raggiungere altre destinazioni europee e lì presentare le domande di protezione internazionale, senza che l'immissione dei dati in Eurodac comportasse l'assunzione della competenza all'esame di tali domande in quanto Stati di primo ingresso ai sensi del sistema Dublino. Tale prassi, invero, è stata determinata proprio dalle mancate risposte delle Istituzioni europee e di altri Stati membri alle reiterate richieste di Grecia e Italia per una maggiore condivisione solidaristica delle responsabilità derivanti dall'operare della regola dello Stato di primo ingresso.

Si noti che le procedure contro l'Italia e la Grecia sono state chiuse nel dicembre 2016, in quanto la Commissione ha rilevato che in entrambi il tasso di raccolta e immissione delle impronte digitali era prossimo al 100%[210]. Invece, la procedura contro la Croazia è andata avanti con l'adozione da parte dell'Esecutivo dell'Unione di un parere motivato nel giugno del 2017[211].

Tutto ciò conferma come lo Stato che intenda reagire alla mancanza di solidarietà delle Istituzioni e degli altri Stati nei suoi confronti non possa avvalersi di un'eccezione di inadempimento altrui, essendo come detto in tal caso passibile di una procedura di infrazione[212]. Esso può solo ricorrere in annullamento *ex* art. 263 TFUE avverso gli atti delle Istituzioni ritenuti antisolidaristici, alle condizioni che abbiamo già esaminato[213]; oppure eccepire l'illegittimità di simili atti ai sensi dell'art. 277 TFUE, nel quadro di una procedura di infrazione a suo carico; o, ancora, promuovere una procedura di infrazione *ex* art. 259 TFUE avverso il comportamento degli altri Stati. Quest'ultima norma, che disciplina la fase precontenziosa nel caso in cui non sia la Commissione ad attivarsi *ex* art. 258 TFUE, richiede un contraddittorio tra gli Stati ricorrente e resistenti quale condizione di ricevibilità del successivo ricorso alla Corte di giustizia, senza che la mancata adozione di un parere motivato da parte della Commissione sia di ostacolo a ciò.

c) Riteniamo ugualmente ammissibili le *procedure di infrazione a carico di quegli Stati che non si conformano alle misure di solidarietà decise dalle Istituzioni dell'Unione*.

Come nelle situazioni processuali precedentemente prospettate, ci si trova anche qui in presenza di casi di mancata o non corretta esecuzione di atti di diritto dell'Unione da parte degli Stati, in specie di quelli adottati in base agli articoli

---

[209] Sul metodo *hotspot* v. *infra*, par. 18 del capitolo terzo.

[210] Comunicato stampa dell'8 dicembre 2016, IP/16/4281.

[211] Scheda informativa del 14 giugno 2017, MEMO/17/1577.

[212] In senso contrario v. KÜÇÜK, *The Principle of Solidarity*, cit., p. 459, secondo cui uno Stato di primo ingresso potrebbe trovare giustificazione nel fatto che tale regola non è la "scelta naturale" in caso di allocazione delle responsabilità.

[213] *Supra*, par. 9, *sub* a), di questo capitolo.

da 77 a 79 TFUE che sono improntati in via esplicita o implicita al principio dell'art. 80 TFUE. Non ci sembrano, quindi, assumere apprezzabile rilievo eventuali obiezioni degli Stati resistenti in giudizio che, per giustificare il loro comportamento, eccepiscano la previa mancata o non corretta attuazione di altri obblighi da parte dei Paesi beneficiari delle misure di ricollocazione. In proposito, seppur a parti invertite, valgono le considerazioni già svolte sull'illegittimità dei comportamenti improntati al principio *inadimpleti non est adimplendum*. Inoltre, a nostro parere, la procedura potrebbe essere esperita anche laddove il comportamento degli Stati, pur non integrando ipotesi di mancata o non corretta attuazione delle misure di solidarietà decise dalle Istituzioni, renda comunque più difficile la loro esecuzione.

C'è da dire, invero, che nelle procedure di infrazione di questo tipo la lesione dell'art. 80 TFUE non assume un carattere autonomo, ma resta assorbita dalla più ampia violazione dell'obbligo di corretta attuazione degli atti contenenti le misure improntate a quel principio. Infatti, se tale norma, come si è già detto, costituisce il presupposto della valutazione compiuta dalle Istituzioni in merito alla necessità di adottare atti che dispongono misure solidaristiche[214], la sua violazione ci sembra che sia, più che un autonomo motivo di ricorso, un elemento per rafforzare il complessivo quadro probatorio idoneo a rilevare l'inadempimento statale. In quest'ultimo senso ci pare debbano essere lette le conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella causa *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, nella parte in cui ricorda che "la disapplicazione della decisione impugnata integra *anche* una violazione dell'obbligo di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri espresso all'articolo 80 TFUE"[215].

Sarà interessante verificare l'esito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione nei confronti della Polonia, della Repubblica ceca e dell'Ungheria per la non corretta esecuzione proprio delle decisioni di ricollocazione 2015/1523 e 2015/1601. Il 15 giugno 2017 la Commissione ha inviato le lettere di messa in mora[216] a questi tre Paesi del gruppo di Visegrad che, nonostante i ripetuti richiami a procedere nella ricollocazione dei richiedenti protezione da Italia e Grecia, secondo gli schemi previsti nelle due decisioni menzionate, non hanno tenuto fede agli impegni comuni neanche dopo l'*ultimatum* del 16 maggio 2017[217]. Le giustificazioni dei tre Stati alla lettera di messa in mora – concernenti la mancanza di effetto sospensivo della parallela causa *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, il fatto che stavano dimostrando solidarietà con altri mezzi e le difficoltà incontrate nell'effettuare i controlli di sicurezza previsti dalle due decisioni – non sono state ritenute sufficienti dalla Commissione. Pertanto, il 26

---

214 *Supra*, par. 8 di questo capitolo.

215 Punto 252 (corsivo nostro).

216 Comunicato stampa del 14 giugno 2017, IP/17/1607.

217 Comunicazione della Commissione del 16 maggio 2017, Dodicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, COM(2017)260 final. In particolare, l'Ungheria e la Polonia non hanno mai ricollocato neanche un richiedente, con quest'ultimo Stato che non ha più comunicato i propri impegni in tal senso dal dicembre 2015; invece, la Repubblica ceca inizialmente aveva dato esecuzione alle decisioni per poi interrompere le ricollocazioni dall'agosto 2016, senza prendere ulteriori impegni per oltre un anno.

giugno 2017 l'Esecutivo UE ha adottato i pareri motivati nei confronti di quegli Stati, concedendo loro un mese per rispondere[218]. Anche questo passaggio non ha sortito gli effetti che si proponeva la Commissione, nonostante nel frattempo la Corte di giustizia avesse confermato la validità della decisione 2015/1601 nella sentenza del 6 settembre 2017: nella replica ai pareri motivati, infatti, i tre Stati non hanno fornito risposte soddisfacenti né alcuna indicazione sull'attuazione delle decisioni di ricollocazione. Così, il 7 dicembre 2017 la Commissione ha deciso di passare alla fase successiva della procedura[219], confermando il carattere persistente dell'inadempimento della Polonia, della Repubblica ceca e dell'Ungheria e sottoponendo altrettanti ricorsi alla Corte di giustizia[220].

12. L'esclusione dell'efficacia diretta dell'art. 80 TFUE

L'aver concluso nel senso dell'insussistenza di obblighi positivi a carico degli Stati membri, essendo configurabile solo un generico dovere di astensione dall'assumere comportamenti manifestamente contrari al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, ci induce a ritenere che l'art. 80 TFUE *non sia dotato di efficacia diretta*.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, inaugurata con la risalente sentenza *Van Gend en Loos*[221], è costante nell'affermare che le norme dei Trattati aventi un contenuto chiaro, preciso e non condizionato a ulteriori provvedimenti nazionali o dell'Unione sono dotate di efficacia diretta, cioè sono idonee ad attribuire agli individui dei diritti soggettivi esercitabili all'interno degli ordinamenti statali e che gli stessi possono tutelare davanti ai giudici nazionali, giungendo anche alla disapplicazione della normativa interna con essi contrastanti. L'efficacia diretta di tali norme, alle condizioni stabilite, opera sia "verticalmente" (nei rapporti tra individui e Stati) sia "orizzontalmente" (nei rapporti tra individui), in quest'ultimo caso imponendo dei correlati obblighi[222].

Ciò che impedisce di attribuire efficacia diretta all'art. 80 TFUE è, invero, non solo la mancanza di chiarezza e precisione della norma – il cui contenuto, in assenza di ulteriori indicazioni, può essere interpretato in maniera sia ampia, come da noi sostenuto, sia più restrittiva – ma anche il suo carattere condizionato a provvedimenti delle Istituzioni. Se queste ultime, infatti, per dare applicazione al principio di solidarietà debbono adottare atti contenenti le relative misure sulla base di una valutazione discrezionale di necessità e proporzionalità, non si può che ricavare l'inidoneità dell'art. 80 TFUE a porre alcun diritto in via immediata

---

[218] Comunicato stampa del 26 luglio 2017, IP/17/2103.

[219] Comunicato stampa del 7 dicembre 2017, IP/17/5002.

[220] Si tratta dei ricorsi C-715/17, *Commissione* c. *Polonia*; C-718/17, *Commissione* c. *Ungheria*; e C-719/17, *Commissione* c. *Repubblica ceca*, depositati nella cancelleria della Corte il 21 e 22 dicembre 2017. Secondo notizie di stampa ceca, la prima udienza del giudice relatore dovrebbe essere calendarizzata non prima di novembre o dicembre 2018, mentre le conclusioni dell'Avvocato generale dovrebbero essere presentate verso febbraio/marzo 2019.

[221] Sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62.

[222] In argomento v. Villani (U.), *Istituzioni*, cit., p. 264 ss., e Daniele, *op. cit.*, p. 261 ss.

in capo ai singoli[223]. Anche volendo ammettere il contrario, non si saprebbe quali siano i correlati obblighi degli Stati membri (sotto il profilo verticale) e degli individui (sotto quello orizzontale), essendo essi non qualificabili in assenza delle misure decise dalle Istituzioni.

Né ci sembra possibile attribuire efficacia diretta alla norma in esame nella misura in cui, come abbiamo detto, pone un obbligo di astensione in capo agli Stati membri. Tale obbligo, invero, ha un contenuto talmente poco chiaro e impreciso da permettere di censurare solo i comportamenti statali complessivamente e manifestamente contrari a esso, rendendo anche molto difficile la disapplicazione di norme interne ritenute in contrasto.

Ma, prima ancora, a essere difficilmente configurabili sono i diritti soggettivi che l'art. 80 TFUE in sé considerato dovrebbe porre direttamente in capo agli individui. Questa norma opera nei rapporti tra gli Stati e le Istituzioni, senza attribuire alcun rilievo alla posizione dei singoli i quali, al massimo, possono essere interessati all'adozione di atti delle Istituzioni contenenti misure in applicazione del principio di solidarietà, a seconda dei casi, in via indiretta (es. i richiedenti protezione rispetto alla procedura di ricollocazione) o più che indiretta (es. i cittadini degli Stati in difficoltà interessati alle loro positive ricadute economiche e sociali). Quindi, in assenza di misure positive di solidarietà vincolanti gli Stati e stante il carattere né chiaro né preciso dell'obbligo negativo ricavabile dall'art. 80 TFUE, non si può che concludere nel senso dell'inefficacia diretta di quest'ultimo.

Peraltro non è detto che anche gli atti vincolanti delle Istituzioni, presi in applicazione del nostro principio, siano idonei ad attribuire ai singoli diritti e obblighi tutelabili innanzi ai giudici nazionali. Al riguardo ci pare interessante la vicenda *We Gaan Ze Halen* c. *Ministero della sicurezza e della giustizia dei Paesi Bassi*, decisa dalla Corte distrettuale de L'Aia il 24 marzo 2017 e confermata dalla Corte d'appello de L'Aia il successivo 20 giugno. Si tratta di una fattispecie nella quale la fondazione We Gaan Ze Halen ("Portiamoli qui") chiedeva la condanna dell'amministrazione olandese ad accelerare l'attuazione alle decisioni di ricollocazione 2015/1523 e 2015/1601.

Sia la Corte distrettuale che la Corte d'appello, pur riconoscendo la legittimazione ad agire della ricorrente per la cura di interessi collettivi, ha constatato la mancanza di efficacia diretta degli articoli 4 e 5, par. 3, di entrambe le decisioni[224]. In particolare, i giudici nazionali hanno rilevato che lo Stato olandese non avrebbe potuto rispettare tempi precisi nel processo di ricollocazione, come invece chiesto dalla ricorrente, visto che il numero totale di persone da ricollocare indicato nelle decisioni aveva carattere assoluto e non teneva conto dei richiedenti concretamente trasferibili nonché degli eventuali ritardi degli Stati beneficiari del meccanismo. In altre parole, prima dello spirare del periodo di validità delle decisioni, lo Stato non avrebbe potuto conoscere il numero effettivo dei richiedenti da trasferire sul proprio territorio e, dunque, i propri obblighi al

---

[223] Conformi Gestri, *La politica europea*, cit., p. 904; De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 499; e Papa, *op. cit.*, p. 294.

[224] Tali norme dispongono la ricollocazione dei complessivi 160.000 richiedenti e stabiliscono la procedura applicabile.

riguardo. Ad avviso di quel giudice, in conclusione, gli articoli 4 e 5, par. 3, delle due decisioni di ricollocazione non erano idonei a porre obblighi chiari, precisi e incondizionati in capo all'amministrazione statale[225].

13. La funzione ermeneutica dell'art. 80 TFUE

A prescindere dal suo limitato carattere obbligatorio, la formulazione dell'art. 80 TFUE – nella parte in cui afferma che "[l]e politiche dell'Unione [in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di 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" – ci pare idonea a svolgere un ruolo dal punto di vista ermeneutico. Infatti, se una norma dell'Unione o un atto nazionale si prestano a differenti significati, dovrebbe essere privilegiato quello più conforme al suddetto principio[226]. Tale conclusione dovrebbe valere sia per la Corte di giustizia, nell'interpretazione degli atti delle Istituzioni e dei comportamenti degli Stati, sia per i giudici nazionali qualora si trovino a dover trattare controversie nelle quali il nostro principio venga in rilievo.

Per questa via, dunque, si attribuirebbe concretezza operativa a quel triplice ruolo del principio da noi prima individuato[227], ad es. orientando l'interpretazione degli atti UE in attuazione delle politiche comuni in modo da assicurare il maggior grado di uniformità possibile a livello nazionale, oppure ricavando ulteriori obblighi di comunicazione a carico degli Stati con riferimento all'esercizio di competenze nazionali che pur tuttavia hanno un impatto sullo SLSG. Ovviamente, l'attuazione di alcune declinazioni del principio in esame non è possibile in assenza di un'azione positiva delle Istituzioni e degli Stati: in particolare, non si può superare per via ermeneutica la discrezionalità delle Istituzioni nel valutare la necessità e la proporzionalità delle misure positive di solidarietà, così come la mancanza di volontà di queste ultime di modificare le norme esistenti in senso maggiormente solidaristico.

La conclusione prospettata, tuttavia, non trova conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che si mostra "restia" – o, secondo alcuni, "passiva"[228] – a orientare in senso solidaristico l'interpretazione degli atti dell'Unione e dei comportamenti statali. Ciò appare evidente soprattutto per quanto riguarda il sistema Dublino, in riferimento al quale il giudice sovranazionale ha non solo evitato di interferire con l'ampio margine di discrezionalità delle Istituzioni ma

---

[225] In argomento Oomen, Rodrigues de Oliveira, *Relocation and its Numbers - Which Role for the Courts?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31 maggio 2017, reperibile *online*.

[226] Così anche Gestri, *La politica europea*, cit., p. 905, e Küçük, *The Principle of Solidarity*, cit., p. 463.

[227] *Supra*, par. 7 di questo capitolo.

[228] Così Goldner Lang, *Towards 'Judicial Passivism' in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 24 gennaio 2018, reperibile *online*.

anche concluso, recentemente, per il suo carattere sufficientemente solidaristico alla luce della clausola di sovranità in esso presente.

Nel caso *Halaf*, il giudice del rinvio aveva chiesto in via pregiudiziale una pronuncia, tra l'altro, sulla possibilità di interpretare detta clausola di sovranità – all'epoca contenuta nell'art. 3, par. 2, del regolamento 343/2003 (c.d. "Dublino II")[229] e analoga a quella dell'art. 17, par. 1, del regolamento Dublino III – alla luce dell'art. 80 TFUE, pur in mancanza di espresse previsioni solidaristiche nell'atto considerato. La Corte si è limitata a sostenere il carattere facoltativo di quella clausola e la possibilità per gli Stati di farvi ricorso senza "condizioni particolari"[230], così però evitando di pronunziarsi sulla sua eventuale obbligatorietà per motivi di solidarietà[231].

Nel noto caso *N.S.*, era all'esame del giudice dell'Unione il trasferimento di richiedenti protezione internazionale da altri Stati membri verso la Grecia quale Stato competente in base al regolamento Dublino II. La Corte di giustizia, cogliendo l'occasione di conformarsi seppur in parte alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo[232], ha affermato il divieto per gli Stati di procedere con i trasferimenti qualora non possano ignorare che le carenze sistemiche nello Stato di destinazione costituiscano motivi seri e comprovati di ritenere che i richiedenti corrano un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta di Nizza: tali Stati, in questi casi, debbono invece ricorrere alla clausola di sovranità oppure proseguire l'esame dei criteri del regolamento sino a individuare un altro Stato competente[233]. La giurisprudenza *N.S.* – nella misura in cui ha impedito da quel momento in poi il trasferimento dei richiedenti verso uno Stato, come la Grecia, sottoposto a significativa pres-

---

[229] 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.

[230] Sentenza del 30 maggio 2013, causa C-528/11, *Halaf*, punto 36.

[231] Conforme Küçük, *The Principle of Solidarity*, cit., p. 464.

[232] V. soprattutto la sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S.* c. *Belgio* e *Grecia*, sulla quale Italiano, *La protezione dei diritti dei richiedenti asilo nella CEDU e nell'Unione europea non è necessariamente equivalente?*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 117 ss.; Labayle, *Le droit européen de l'asile devant ses juges: précision ou remise en question?, in Revue francaise de droit administratif*, 2011, p. 273 ss., spec. p. 287 ss.; Marchegiani, *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso* M.S.S. *c.* Belgio *e* Grecia, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 357 ss.; Rebasti, *Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia di asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 343 ss.; Syring, *European Court of Human Rights' Judgment on Expulsion of Asylum Seekers:* M.S.S. v. Belgium & Greece, in *ASIL Insight*, 2011, reperibile *online*; e Villani (U.), *Linee di tendenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa agli stranieri*, in Id., *Dalla Dichiarazione*, cit., p. 125 ss., p. 155 ss.

[233] Sentenza *N.S.*, sulla quale, oltre agli autori cit. nelle note successive, v. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso* N.S. *e* altri, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss.; Morgades-Gil, *op. cit.*, p. 441 ss.; e Ravo, *La giurisprudenza* N.S. e altri c. Regno Unito *e il problema della solidarietà fra Stati membri in materia di asilo*, in Amadeo, Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 245 ss.

sione migratoria – è stata salutata da alcuni come un esempio evidente, benché indiretto, di interpretazione solidaristicamente orientata del sistema Dublino[234].

Tuttavia, dal ragionamento svolto quasi esclusivamente alla luce della necessità di tutelare i diritti umani dei richiedenti e dal riferimento puramente incidentale all'art. 80 TFUE[235], a noi sembra di leggere, nella sentenza *N.S.*, solamente un limite agli automatismi della regola dello Stato di primo ingresso e non anche un riconoscimento del ruolo del principio di solidarietà[236]: quest'ultimo pare, piuttosto, una conseguenza indiretta – quasi fortuita – della certificazione pretoria del "fallimento" del sistema greco di asilo. Peraltro la "regola *N.S.*", immaginata per situazioni di carenze sistemiche e così recepita dall'art. 3, par. 2, co. 2 del regolamento Dublino III, è stata recentemente superata dalla Corte di giustizia: essa ha infatti affermato – sulla scorta della più attenta giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo[237] – come i trasferimenti non debbano essere impediti solo per carenze "generali" dei sistemi nazionali di asilo ma anche in presenza di rischi "individuali" per gli interessati di subire trattamenti inumani o degradanti[238]. Questa circostanza ci fa ben comprendere come, in presenza di

---

[234] In questo senso Gray, *op. cit.*, p. 179; Casolari, *EU Loyalty*, cit., p. 126; e Mitsilegas, *Solidarity*, cit., p. 190.

[235] Sentenza *N.S.*, punto 93.

[236] In senso sostanzialmente conforme Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 5.

[237] Corte europea, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel* c. *Svizzera*, sulla quale v. Liguori, *Clausola di sovranità e regolamento "Dublino III"*, in Cataldi, Del Guercio, Liguori (a cura di), *Il diritto di asilo in Europa*, Napoli, 2014, p. 43 ss.; Marchegiani, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 159 ss.; Bolognese, *Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei c.d. 'trasferimenti Dublino': ancora sul caso* Tarakhel, *ivi*, 2015, p. 233 ss.; Cellamare, *In tema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'operare del sistema c.d. di Dublino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 65 ss.; Favilli, *Reciproca fiducia*, cit., p. 714; Palladino, *La 'derogabilità' del 'sistema Dublino' dell'UE nella sentenza "Tarakhel" della Corte europea: dalle 'deficienze sistemiche' ai 'seri dubbi sulle attuali capacità del sistema' italiano di accoglienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 226 ss.; Russo (D.), *L'Italia viola i diritti fondamentali dei migranti: nuove conferme da Strasburgo circa le lacune del "sistema di Dublino"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, reperibile *online*; e Mengozzi (Pa.), *L'immigrazione e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 587 ss., p. 593 ss.

[238] Sentenza del 16 febbraio 2017, C-578/16 PPU, *C.K.*, punto 96: "(…) anche in assenza di ragioni serie di ritenere che sussistano carenze sistemiche nello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, il trasferimento di un richiedente asilo nel contesto del regolamento Dublino III può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso che detto trasferimento comporti un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti, ai sensi [dell'art. 4 della Carta di Nizza]". Su questa sentenza v. Caggiano, *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 2, p. 7 ss., p. 12 ss.; Imamovic, Muir, *The Dublin III System: More Derogations to the Duty to Transfer Individual Asylum Seekers?*, in *European Papers*, 2017, p. 719 ss.; La Rosa, *La Corte di giustizia si pronuncia, nel contesto del "Regolamento Dublino III", sul trasferimento di un richiedente asilo in uno Stato membro in cui sono assenti carenze sistemiche nel sistema di asilo. Necessità di considerare lo stato di salute del richiedente prima di*

tali rischi, verrebbe posto un limite anche ai trasferimenti "solidaristici" dei richiedenti dagli Stati in difficoltà verso altri Stati membri sulla base della direttiva 2001/55, delle decisioni di ricollocazione, dei meccanismi prefigurati nelle proposte di riforma del sistema Dublino[239] e di ogni altra misura analoga.

Anche la ripartizione degli oneri finanziari derivanti dall'accoglienza dei richiedenti protezione non è stata intaccata dalla Corte di giustizia. Nel caso *Cimade* e *GISTI*, si poneva la questione dell'attribuzione o meno delle condizioni minime di accoglienza da parte di uno Stato non solo ai richiedenti protezione avviati all'esame della loro domanda, ma anche per quelli nei cui confronti fosse stata avviata la procedura di presa o ripresa in carico da parte di un altro Stato ritenuto competente in base ai criteri del sistema Dublino. La Corte, nell'affermare che le condizioni minime spettano anche a questi ultimi richiedenti, fino al momento del loro effettivo trasferimento, ha ricordato che il relativo onere finanziario grava in capo allo Stato della domanda, senza cioè alcun automatico effetto redistributivo improntato alla solidarietà e all'equità che esuli dagli strumenti finanziari esistenti[240].

Questa filone giurisprudenziale poco solidaristico e molto rispettoso delle prerogative delle Istituzioni e degli Stati non pare intaccato dalle pronunzie più recenti, quelle cioè prese all'indomani della crisi migratoria del 2015.

Nel caso *X* e *X*, la Corte ha esaminato la vicenda di alcuni cittadini siriani che avevano fatto richiesta, all'ambasciata belga a Beirut, di visti a validità territoriale limitata (VTL) per motivi umanitari *ex* art. 25 del "codice visti"[241], al fine di lasciare la città assediata di Aleppo e presentare una domanda di protezione internazionale in Belgio. Il giudice sovranazionale, affermando che gli Stati hanno la facoltà ma non sono obbligati per il diritto UE a concedere tali visti di breve durata a coloro che intendono recarsi nel loro territorio per motivi di lunga durata, ha incidentalmente ricordato che "la conclusione contraria equivarrebbe (…) a consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare (…) domande

---

procedere al trasferimento, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 316 ss.; LABAYLE, *Escale à Canossa ? La protection des droits fondamentaux lors d'un transfert « Dublin » vue par la Cour de justice (C.K. c. Slovénie, C-578/16 PPU)*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 1° marzo 2017, reperibile *online*; PÉTIN, *Petit à petit la vulnérabilité fait son nid … Quelques réflexions à propos de l'arrêt C.K. du 16 février 2017*, *ivi*, 20 marzo 2017, reperibile *online*; e PETRALIA, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel* sistema di Dublino*: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, 12 luglio 2017, reperibile *online*.

[239] *Supra*, par. 6 di questo capitolo.

[240] Sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade* e *GISTI*, punto 60: "nell'intento di rispondere alla necessità di un'equa suddivisione delle responsabilità tra gli Stati membri riguardo all'onere finanziario derivante dall'attuazione delle politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione – necessità che potrebbe presentarsi in particolare in presenza di flussi migratori importanti –, il Fondo europeo per i rifugiati, istituito dalla decisione n. 573/2007 nell'ambito del programma generale 'Solidarietà e gestione dei flussi migratori', prevede che possa essere proposta un'assistenza finanziaria agli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, le condizioni di accoglienza e le procedure di asilo".

[241] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, successivamente modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, il che lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dal regolamento [Dublino III]"[242]. Nessuno peso, dunque, è stato dato al ragionamento dell'Avvocato generale Mengozzi, per il quale, argomentando alla luce dell'art. 80 TFUE, "l'obiezione del governo belga, secondo cui ammettere che uno Stato membro sia tenuto in talune circostanze a rilasciare un visto ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del codice dei visti autorizzerebbe una persona a scegliere lo Stato membro in cui auspica che la sua domanda di protezione sia esaminata, [è] francamente fuori luogo. Nelle condizioni estreme come quelle che devono subire i ricorrenti nel procedimento principale, la facoltà di scelta di quest'ultimi è altrettanto limitata di quella che hanno gli Stati membri del bacino del Mediterraneo di trasformarsi in paesi senza litorali"[243].

Ancor più esplicito – forse addirittura conclusivo – è il ragionamento svolto nelle sentenze *A.S.* e *Jafari*[244]. In questi due casi "gemelli" venivano portate all'attenzione della Corte le vicende di alcuni cittadini siriani che avevano intrapreso la rotta turco-greco-balcanica[245]: una volta giunte in Croazia quelle per-

---

[242] Sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X* e *X*, punto 48. Cfr. Brouwer, *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?*, CEPS Commentary, 16 marzo 2017, reperibile *online*; Caggiano, *Are You Syrious?*, cit., p. 14 ss.; Cellamare, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 527 ss.; Del Guercio, *La sentenza* X. e X. *della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers - European Forum*, 12 maggio 2017, reperibile *online*; Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, p. 553 ss.; Raimondo, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, in *SIDIBlog*, 1° maggio 2017, reperibile *online*; e Zoeteweij-Turhan, Progin-Theuerkauf, *CJEU Case C-638/16 PPU, X and X – Dashed hopes for a legal pathway to Europe*, in *European Law Blog*, 10 marzo 2017, reperibile *online*.

[243] Conclusioni del 7 febbraio 2017, punto 174, sulle quali v. Carlier, Leboeuf, *The X. and X. case: Humanitarian visas and the genuine enjoyment of the substance of the rights, towards a middle way?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 febbraio 2017, reperibile *online*; Gatta, *Il rispetto dei diritti umani impone allo Stato membro l'obbligo di rilasciare un visto umanitario al richiedente asilo esposto a rischi per la propria vita e incolumità. – Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella Causa X e X c. Belgio, C-638/16 PPU*, in *Eurojus*, 20 febbraio 2017, reperibile *online*; e Moreno-Lax, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 16 febbraio 2017 (Part I) e 21 febbraio 2017 (Part II), reperibile *online*.

[244] Sentenze del 26 luglio 2017, causa C-490/16, *A.S*, e causa C-646/16, *Jafari*, sulle quali v. Di Stasio, *Il 'sistema Dublino' non è* derogabile*: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016,* Jafari, in *Dirittifondamentali. it*, 2/2017, 4 settembre 2017, reperibile *online*, e Ferri, *Il regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e* deficit *di solidarietà: note (dolenti) sulle sentenze* Jafari *e* A.S., in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 519 ss.

[245] Rotta "chiusa" di lì a poco tramite il meccanismo posto in essere con la c.d. dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016. In quest'ultima, l'Unione e la Turchia hanno concordato il rimpatrio in tale Paese di tutti i migranti irregolari che avevano compiuto la traversata verso le isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016; il reinsediamento nell'Unione europea, per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche, di un altro siriano (c.d. "sistema 1 a 1"); l'accelerazione della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti con tutti gli

sone, a causa dell'eccezionale afflusso di migranti, venivano fatte transitare alla frontiera slovena per fermarsi, infine, in questo Stato (A.S.) e in Austria (sig.re Jafari). Qui essi presentavano domande di protezione internazionale che, tuttavia, le competenti autorità si rifiutavano di esaminare (A.S.) o rigettavano (sig.re Jafari): a loro avviso, lo Stato di primo ingresso – non potendo essere la Grecia per via della sospensione dei trasferimenti a partire dalla sentenza *N.S.* – risultava essere la Croazia, attraverso le cui frontiere si riteneva che i richiedenti fossero transitati in maniera irregolare e alla quale, pertanto, si chiedeva di prendere in carico i richiedenti.

Interrogata dai giudici nazionali aditi dai richiedenti, la Corte di giustizia si è trovata, in sostanza, a decidere se la regola della competenza dello Stato di

---

Stati membri; l'accelerazione dell'erogazione dei 3 miliardi di euro inizialmente stanziati e la mobilitazione di ulteriori 3 miliardi entro la fine del 2018; e il rilancio del processo di adesione della Turchia all'Unione. Soprattutto il sistema "1 a 1" ha comportato una forte riduzione degli attraversamenti irregolari dalle coste turche a quelle greche. Sulla dichiarazione v. CORTEN, DONY, *Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10 giugno 2016, reperibile *online*; DEN HEIJER, SPIJKERBOER, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in *EU Law Analysis*, 7 aprile 2016, reperibile *online*; FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 405 ss.; FERNÁNDEZ ARRIBAS, *The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem*, in *European Papers - European Forum*, 17 ottobre 2016, reperibile *online*; GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia: un accordo concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus*, 11 aprile 2016, reperibile *online*; LABAYLE, *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 1° aprile 2016, reperibile *online*; MARCHEGIANI, MAROTTI, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, n. 1-2, p. 59 ss.; MUNARI, *The Perfect Storm*, cit., p. 538 ss.; PEERS, *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, in *EU Law Analysis*, 18 marzo 2016, reperibile *online*; POON, *EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with, International Law?*, in *European Papers - European Forum*, 22 dicembre 2016, reperibile *online*; ROMAN, *L'Accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDI-Blog*, 21 marzo 2016, reperibile *online*. La legittimità della dichiarazione del 18 marzo 2016 è stata impugnata davanti al Tribunale dell'Unione da alcuni richiedenti passati dalla Turchia alla Grecia. Nelle ordinanze del 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF* c. *Consiglio europeo*, causa T-193/16, *NG* c. *Consiglio europeo*, e causa T-257/16, *NM* c. *Consiglio europeo*, il Tribunale si è dichiarato incompetente a conoscere dei ricorsi avverso quella dichiarazione, con la motivazione che tale atto non sarebbe stato adottato da una delle Istituzioni dell'Unione europea ma concordata direttamente tra i Capi di Stato o di governo degli Stati membri, da un lato, e il Primo ministro turco, dall'altro: cfr. CAGGIANO, *Are You Syrious?*, cit., p. 10 ss.; CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on* NF v. European Council, in *European Papers - European Forum*, 15 marzo 2017, reperibile *online*; e CARRERA, DEN HERTOG, STEFAN, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, CEPS Policy Insights n. 2017/15, reperibile *online*. Recentemente, inoltre, il Tribunale ha negato un accesso completo al testo della dichiarazione del 18 marzo (così come della precedente dichiarazione dell'8 marzo 2016): v. le sentenze del 7 febbraio 2018, causa T-851/16 e causa T-852/16, *Access Info Europe* c. *Commissione*, sulle quali cfr. LEINO, WYATT, *No public interest in whether the EU-Turkey refugee deal respects EU Treaties and international human rights?*, in *European Law Blog*, 28 febbraio 2018, reperibile *online*.

primo ingresso debba essere rispettata anche in occasione di una crisi eccezionale come quella del 2015-2016. Discostandosi dall'opinione dell'Avvocato generale Sharpston[246], la Corte di giustizia ha confermato l'impianto complessivo del sistema Dublino, evitando di introdurre una deroga interpretativa al criterio suddetto nonostante l'eccezionalità della situazione. In specie, ha ritenuto che la prassi della Croazia di non controllare i documenti dei migranti in ingresso dalla Serbia in quel particolare periodo, semplicemente tollerando l'ingresso e il transito nel proprio territorio verso altre destinazioni, integrasse una "normale" ipotesi di attraversamento irregolare delle frontiere esterne idonea a radicare la competenza di quello Stato in base al regolamento Dublino III[247].

Nei casi *A.S.* e *Jafari*, dunque, la Corte avrebbe potuto interpretare il regolamento Dublino III alla luce dell'art. 80 TFUE, riconoscendo la prevalenza delle esigenze di solidarietà rispetto alla corretta applicazione dell'atto, al fine di sollevare gli Stati di frontiera esterna – in questo caso, la Croazia – dall'accoglienza e dall'esame delle domande di protezione internazionale. Eppure, il giudice sovranazionale non ha ritenuto di dover attribuire alcuna rilevanza alla eccezionale crisi migratoria del 2015-2016 ai fini dell'interpretazione solidaristicamente orientata del sistema[248]: ancor oggi, l'unica deroga rimane quella che

---

[246] Il quale metteva in luce che "[v]i è una marea umana di persone disperate – coloro che fuggono dalla guerra in Siria ingrossano le fila di coloro che si sono spostati a piedi dall'Iraq e dall'Afghanistan. Si muovono per raggiungere il valico di frontiera croato a centinaia, a migliaia. Hanno poco o niente con sé. Se lasciati fuori, metteranno in piedi in qualche modo campi improvvisati, con l'assistenza internazionale – nei modi e nei tempi in cui è disponibile – da parte di organismi quali l'UNHCR, la Croce Rossa e Medici Senza Frontiere, che contribuiranno a fornire loro cibo, riparo e cure. Vi sarà una crisi umanitaria alle porte dell'Unione europea. Vi è un evidente rischio di destabilizzazione degli Stati balcanici limitrofi, con un conseguente pericolo reale per la pace e la sicurezza della regione. L'inverno avanza": conclusioni dell'8 giugno 2017, punto 182. Vedi Caggiano, *Are You Syrious?*, cit., p. 16 ss., e Cuttitta, *L'interpretazione e l'applicazione del regolamento Dublino III ai tempi della crisi: possibile prospettare nuovi scenari?*, in *Eurojus*, 13 giugno 2017, reperibile *online*.

[247] Secondo la Corte, "ammettere che l'ingresso del cittadino di un paese terzo autorizzato da uno Stato membro, invocando ragioni umanitarie, in deroga alle condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, ai cittadini di un paese terzo non configura un attraversamento irregolare della frontiera di tale Stato membro ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III implicherebbe che detto Stato membro, qualora si avvalga di una facoltà di tale sorta, non è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale introdotta da tale cittadino in un altro Stato membro. Orbene, una simile conclusione sarebbe incompatibile con l'economia generale e con gli obiettivi di tale regolamento" (sentenza *Jafari*, punti 83-84). Quindi, "il cittadino di un paese terzo, ammesso nel territorio di un primo Stato membro, senza soddisfare le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale Stato membro per il transito verso un altro Stato membro allo scopo di presentarvi una domanda di protezione internazionale, ha 'varcato illegalmente' la frontiera di tale primo Stato membro ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, tanto nel caso in cui tale attraversamento sia stato tollerato o autorizzato in violazione delle norme applicabili, quanto nell'ipotesi in cui sia stato autorizzato invocando ragioni umanitarie e in deroga alle condizioni di ingresso generalmente imposte ai cittadini di paesi terzi" (*ivi*, punto 92).

[248] *Ivi*, punto 93: "[l]a circostanza che l'attraversamento della frontiera abbia avuto luogo in una situazione caratterizzata dall'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadi-

vieta i trasferimenti nello Stato competente qualora implichino per i richiedenti un rischio sistemico o individuale di subire trattamenti inumani o degradanti[249]. Per di più, le pronunce *A.S.* e *Jafari* sembrano non lasciare alcuno spazio neanche per un futuro "ammorbidimento" della rigida gerarchia dei criteri di competenza del regolamento Dublino III, ritenuti sufficientemente bilanciati in senso solidaristico[250] dal sistema di allerta rapido, dalla possibilità di adottare misure emergenziali *ex* art. 78, par. 3, TFUE, dalla clausola facoltativa di sovranità[251] e dal meccanismo della direttiva protezione temporanea[252].

Proprio a proposito di quest'ultima, non riteniamo di concordare con chi sostiene la possibilità di superare in qualche modo le sue rigidità interpretando in maniera estensiva la condizione dell'esistenza di una situazione di "afflusso massiccio" per l'attivazione *ex* art. 5 del meccanismo in essa previsto[253]. L'art. 2, lett. d), della direttiva 2001/55 ricorda che, per afflusso massiccio, si intende "l'arrivo [nell'Unione] di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione". Vero è che questa definizione non si limita necessariamente all'arrivo di un numero considerevole di sfollati *nello stesso momento* ma è idonea a ricomprendere anche gli arrivi graduali *in momenti diversi e ravvicinati* come durante la "primavera araba" o la crisi migratoria del 2015-2016; così come è vero che, recentemente, la Corte ha ammesso la validità di misure di solidarietà in contesti caratterizzati non da eventi massicci e isolati ma da "pressione significativa e crescente" sugli Stati membri[254].

---

ni di paesi terzi, che intendono ottenere protezione internazionale, non è idonea a influenzare l'interpretazione o l'applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III".

[249] *Ivi*, punto 101: "(…) [u]n trasferimento non potrebbe dunque essere eseguito se, a seguito dell'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi che intendono ottenere una protezione internazionale, sussistesse un rischio di tale genere nello Stato membro competente".

[250] *Ivi*, punto 85: "[i]l considerando 25 del regolamento Dublino III fa, segnatamente, riferimento al nesso diretto tra i criteri di competenza fissati in uno spirito di solidarietà e gli sforzi comuni per la gestione delle frontiere esterne che sono posti in essere (…) nell'interesse non solo dello Stato membro dalle cui frontiere esterne viene effettuato il controllo, ma anche di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno".

[251] *Ivi*, punto 100: "la presa a carico, in uno Stato membro, di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi che intendono ottenere protezione internazionale può anche essere agevolata dall'esercizio, da parte di altri Stati membri, unilateralmente o di concerto con lo Stato membro interessato nello spirito di solidarietà sotteso al regolamento Dublino III ai sensi dell'articolo 80 TFUE, della facoltà, di cui all'articolo 17, paragrafo 1, di tale regolamento, di decidere di esaminare domande di protezione internazionale che gli sono presentate, sebbene tale esame non competa loro in virtù dei criteri stabiliti da tale regolamento".

[252] *Ivi*, punti da 94 a 100.

[253] Propende per la conclusione qui criticata KÜÇÜK, *The Principle of Solidarity*, cit., p. 465.

[254] Sentenza *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*, punto 251: "poiché la pressione significativa e crescente sui regimi di asilo greco e italiano rischiava di perdurare, il Consiglio aveva considerato che fosse essenziale dar prova di solidarietà nei confronti di questi due Stati membri e completare le misure fino allora adottate disponendo le misure temporanee previste dalla suddetta decisione".

Però, è altrettanto vero che difficilmente il margine di discrezionalità di cui gode il Consiglio nell'accertare l'esistenza di simile afflusso massiccio potrebbe essere scalfito in questa maniera. Benché l'ipotesi appaia suggestiva, infatti, ci sembra più che impraticabile ai fini dell'individuazione in via ermeneutica di un obbligo di attivazione del meccanismo di solidarietà previsto in quella direttiva, mancando la volontà in tal senso degli Stati come espressa in sede di Consiglio.

CAPITOLO III
LE MISURE RILEVANTI

1. Considerazioni introduttive

In quest'ultimo capitolo ci occuperemo delle misure riconducibili alla solidarietà sinora adottate dalle Istituzioni europee in materia di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione. Esse sono contenute talvolta in atti specificamente dedicati a tali misure, talaltra in atti di più ampio respiro. Tra le misure del primo tipo, si ricordano la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea e le decisioni di ricollocazione 2015/1523 e 2015/1601; tra quelle del secondo, si fa l'esempio della solidarietà finanziaria contenuta nel regolamento sul Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) o di quella tecnico-operativa delle agenzie Frontex e EASO.

Va sottolineato che, a differenza dei documenti delle Istituzioni, nel testo degli atti vincolanti quasi mai si trova un riferimento, anche solo nelle premesse, all'art. 80 TFUE. Ciò per due ragioni principali: la prima è che alcune di quelle misure sono contenute in atti precedenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; l'altra dipende dal fatto che gli Stati – anche dopo quel Trattato e almeno fino alle decisioni di ricollocazione del 2015 – hanno evitato riferimenti al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità; ciò, probabilmente, nel "timore" che tale indicazione rafforzasse, in qualche modo, le richieste degli Stati di frontiera esterna dirette ad attuare meccanismi di solidarietà a carattere obbligatorio, soprattutto nei casi di "rifiuto o riluttanza ad adempiere" di cui si è parlato in precedenza[1].

2. I riferimenti alla solidarietà nei principali documenti a carattere politico-programmatico delle Istituzioni europee

Il primo riferimento testuale di una certa importanza alla solidarietà è contenuto nel *Programma di Tampere*, adottato dal Consiglio europeo nella riunione straordinaria del 15 e 16 ottobre 1999[2]. Esso contiene il programma quinquen-

---

[1] *Supra*, par. 6 del capitolo secondo.

[2] In argomento, e anche per gli ulteriori svolgimenti, v. MÉSZÁROS, HORGA, *Solidarity and Equal Burden Sharing in the EU over Irregular Migration: Pervasive Reality or Bedtime*

nale, adottato all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, per la creazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) nell'Unione europea. Tra i capisaldi della futura azione delle Istituzioni, il Consiglio europeo ricordava l'obiettivo di rendere l'Unione "aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà". Con riferimento alle politiche comuni in materia di frontiere, asilo e immigrazione, il Consiglio europeo esortava il Consiglio a raggiungere un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati che fosse "basato sulla solidarietà tra gli Stati membri" (par. 16)[3]; riconosceva l'esigenza di riavvicinare le legislazioni nazionali in tema di ammissione e soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi in modo da tener conto, tra l'altro, "della capacità di accoglienza dei singoli Stati membri" (par. 20); e, inoltre, sottolineava l'opportunità di una maggiore cooperazione fra le autorità consolari dell'Unione nei Paesi terzi (par. 22); infine, chiedeva al Consiglio di intensificare la cooperazione e l'assistenza tecnica fra le competenti amministrazioni nazionali responsabili del controllo delle frontiere (par. 24).

Si trattava di orientamenti, quelli di Tampere, non particolarmente approfonditi[4], che però prendevano in considerazione la solidarietà sotto il profilo sia riequilibratorio-emergenziale sia preventivo; in quest'ultimo caso, soprattutto nell'ottica del migliore rispetto del dovere di leale collaborazione. In conseguenza di quegli orientamenti, nel periodo 1999-2004 il Consiglio ha approvato due atti contenenti misure di solidarietà: la decisione istitutiva del Fondo europeo per i rifugiati (FER) e la direttiva protezione temporanea[5].

Il successivo *Programma dell'Aja* sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, approvato dal Consiglio europeo nella seduta del 4 e 5 novembre 2004, adottava un approccio pragmatico, confermando la direzione presa a Tampere e proponendo orientamenti che tenessero conto della valutazione degli atti approvati nella c.d. "prima fase". Il Programma del 2004 era fondato espressamente "sui principi generali di sussidiarietà, proporzionalità, solidarietà e rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni degli Stati membri". Secondo il Programma, la politica in materia di asilo, migrazione e frontiere, posta la necessità di un approccio globale che abbracciasse tutte le fasi della migrazione, si sarebbe dovuto fondare "sulla solidarietà e su una ripartizione equa delle responsabilità, comprese le implicazioni finanziarie, e su una più stretta cooperazione pratica fra gli Stati membri" (par. 1.2)[6].

Story?, in *Romanian Journal of International Relations and European Studies*, 2013-2014, n. 1, p. 43 ss., spec. p. 48 ss., e GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., p. 93 ss.

[3] Accordo poi effettivamente raggiunto con l'approvazione della direttiva 2001/55: *infra*, par. 20 di questo capitolo.

[4] Conforme VANHEULE, VAN SELM, BOSWELL, *op. cit.*, p. 70.

[5] *Infra*, rispettivamente ai paragrafi 13 e 20 di questo capitolo.

[6] Va notato come il Consiglio europeo, in ragione della firma del Trattato costituzionale, avvenuta pochi giorni prima, abbia ribadito il contenuto del futuro art. 80 TFUE sottolineando la non sufficienza della sola solidarietà finanziaria – cioè, della redistribuzione degli "oneri" – alla quale, invece, andava affiancata quella tecnico-operativa.

Con riferimento ai controlli delle frontiere, il Programma dell'Aja sottolineava la necessità di agire tenendo presente "la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità con le relative implicazioni finanziarie tra gli Stati membri"[7]. Quanto alle misure con effetti solidaristici nel settore dell'asilo, il Consiglio europeo chiedeva alla Commissione di presentare uno studio sul trattamento congiunto delle domande di asilo nonché di istituire strutture di cooperazione tra le amministrazioni nazionali competenti, mostrando al contempo la propria soddisfazione per l'adozione del FER (par. 1.3). Con riguardo alla dimensione esterna, si riconosceva la necessità di contribuire, "in uno spirito di responsabilità condivisa, ad un sistema di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace" nel quadro del partenariato con i Paesi terzi, in modo da fornire protezione quanto prima possibile (par. 1.6.1)[8]. Nel settore dell'immigrazione, infine, si sottolineava l'esigenza di una più intensa cooperazione tra gli Stati membri per gli aspetti tecnico-operativi e finanziari della politica di rimpatrio (par. 1.6.4).

Nel *piano d'azione del maggio 2005*, la Commissione ha concretizzato gli orientamenti del Programma dell'Aja[9]. Il documento confermava l'esigenza, già avvertita dal Consiglio europeo, di tener conto delle implicazioni finanziarie delle politiche relative allo SLSG e di "dare un senso pratico ai concetti di responsabilità condivisa e solidarietà fra Stati membri"[10]. Nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, il piano d'azione ricordava l'allora recente proposta di un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013[11], basato sui concetti di "corresponsabilità e solidarietà"[12].

Il tema della solidarietà e della ripartizione delle responsabilità sarà ripreso nel *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008. In vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione decideva di dare un nuovo impulso alla politica comune in materia, tra l'altro, "in uno spirito di reciproca responsabilità e di solidarietà tra gli Stati membri"[13]. Il Patto insiste sulla necessità di mostrare solidarietà agli Stati che

---

[7] Ciò sottintendeva l'offerta di "un aiuto agli Stati membri che hanno esigenze specifiche di controllare e sorvegliare tratti di frontiere esterne lunghi o problematici, e qualora gli Stati membri siano confrontati a circostanze particolari e impreviste a causa di pressioni migratorie eccezionali su tali frontiere", anche istituendo, nel quadro della neonata Frontex, "squadre di esperti nazionali in grado di fornire una rapida assistenza tecnica e operativa agli Stati membri che lo richiedono" (par. 1.7.1). Inoltre, si plaudeva alla cooperazione volontaria tra Stati in materia di rilascio dei visti, ipotizzando l'istituzione, nel lungo termine, di uffici comuni (par. 1.7.3).

[8] A tal proposito, il Consiglio europeo invitava la Commissione a sviluppare programmi di protezione regionale (par. 1.6.2)

[9] Comunicazione della Commissione, del 10 maggio 2005, Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, COM(2005)184 def.

[10] *Ivi*, p. 7.

[11] Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2005, che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, COM(2005)123 def.

[12] COM(2005)184, p. 12.

[13] Sul Patto v. 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. 158., e Gar-

fanno fronte ad afflussi massicci di migranti sotto il profilo finanziario, tecnico-operativo e della redistribuzione fisica.

Nel settore dell'asilo, il Patto europeo riprendeva il nucleo delle iniziative già prefigurate dalla Commissione. Nel giugno 2008, quest'ultima – sulla scorta di un libro verde del 2007[14] – aveva presentato un *piano strategico sull'asilo*[15]. Esso proponeva una strategia basata, tra l'altro, sulla cooperazione pratica effettiva e sostenuta, attraverso l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office* o EASO), istituito di lì a poco, e sulla responsabilità e solidarietà maggiori tra Stati membri e nei confronti dei Paesi terzi. Più in generale, il documento prendeva atto come l'attuazione del sistema europeo comune di asilo (SECA) fosse ispirato al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità. Sul piano interno, però, pur riconoscendo la necessità di trovare una risposta solidaristica comune dell'Unione per assistere gli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo erano sottoposti a oneri eccessivi per via della loro posizione geografica, il piano strategico non metteva in discussione gli atti della "prima fase"[16]. Sul piano esterno, invece, si affermava l'utilità di proseguire sulla strada della cooperazione con i Paesi terzi[17].

Anche il Parlamento europeo interveniva sul tema[18], rammaricandosi del fatto che, a dispetto delle indicazioni del Consiglio europeo, "gli Stati membri

---

LICK, *Solidarity under Strain*, cit., p. 128 s.

[14] Comunicazione della Commissione, del 6 giugno 2007, Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM(2007)301 def.

[15] Comunicazione della Commissione, del 17 giugno 2008, Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM(2008)360 def., sul quale v. GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., p. 126 s.

[16] In esso, infatti, si ritrovava la contrapposizione, da noi già criticata (*supra*, par. 6 del capitolo secondo), tra "responsabilità" nell'esame delle domande di protezione internazionale e "solidarietà" attraverso meccanismi rivolti a tale fine. Così la Commissione, da un lato, affermava che un'ulteriore armonizzazione delle legislazioni nazionali, riducendo il fenomeno dell'*asylum shopping*, avrebbe potuto avere un effetto positivo sulla ripartizione più equa delle domande di asilo; dall'altro, sosteneva la validità dei principi alla base del sistema Dublino e la necessità di migliorare la loro applicazione uniforme anche per ridurre al minimo il fenomeno dell'*asylum shopping*; dall'altro ancora, riconosceva che "[i]l sistema di Dublino non [era] stato concepito come uno strumento per ripartire gli oneri" e che "il suo funzionamento (…) [poteva] comportare di fatto oneri supplementari per gli Stati membri con limitate capacità di accoglienza e assorbimento e sottoposti per la loro posizione geografica ad una forte pressione migratoria". Per questo, invece di modificare quel sistema, si rilevava l'opportunità di esaminare alcuni meccanismi correttivi quali: il trattamento congiunto delle domande di protezione; la sospensione di emergenza delle regole di Dublino sui trasferimenti negli Stati membri competenti, in casi eccezionali; la creazione di un gruppo di esperti, coordinati dall'EASO, da inviare negli Stati sottoposti a oneri eccessivi con riguardo all'esame delle domande di protezione; la ricollocazione su base volontaria dei beneficiari di protezione internazionale.

[17] Attraverso il sostegno finanziario per migliorare le capacità nazionali di asilo di questi Paesi, la previsione dei programmi di protezione regionale e di reinsediamento e, infine, lo studio di meccanismi per identificare i richiedenti prima che giungessero sul suolo europeo

[18] Risoluzione del 22 aprile 2009 su una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti, n. 2008/2331(INI).

[dimostrassero] un grado di solidarietà insufficiente di fronte alla crescente sfida dell'immigrazione"[19].

Poco dopo, il Consiglio europeo dell'11 dicembre 2009 adottava il *Programma di Stoccolma*, contenente gli orientamenti strategici diretti allo sviluppo dello SLSG nel successivo quinquennio. Per il Programma, "uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione [era] lo sviluppo di una politica migratoria (…) lungimirante e articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità". In esso, tra l'altro, si chiedeva di "elaborare un quadro politico dell'Unione esauriente e sostenibile in materia di migrazione e asilo che, in uno spirito di solidarietà, consent[isse] di gestire in modo adeguato e intraprendente l'oscillazione dei flussi migratori e di affrontare situazioni analoghe a quella (…) alle frontiere esterne meridionali" (par. 6). La Commissione ha dato sèguito al Programma di Stoccolma con il piano d'azione del 2010[20], che va letto congiuntamente al Programma di cui si tratta[21].

---

[19] Ciò posto, il Parlamento prendeva atto degli impegni del Patto del 2008 e accoglieva positivamente sia l'ipotizzato meccanismo di ricollocazione dei beneficiari della protezione internazionale sia l'idea di introdurre un meccanismo di sospensione temporanea dei trasferimenti del sistema Dublino.

[20] Comunicazione della Commissione, 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.

[21] Sul Programma v. Morgese, *Gli sviluppi*, cit., *passim*, e Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 130 ss. Con riferimento al settore dell'asilo, definito "spazio comune di protezione e solidarietà", il Programma di Stoccolma individuava tre macro-aree all'interno delle quali sviluppare l'azione delle Istituzioni. La seconda di queste, intitolata alle "responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri", intendeva promuovere un'effettiva solidarietà nei confronti dei Paesi dell'Unione sottoposti a particolari pressioni sui loro sistemi di asilo (par. 6.2.2), attraverso lo studio e lo sviluppo di meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri che, però, non intaccassero il funzionamento del sistema Dublino: e infatti, nel precedente par. 6.2.1, si ricordava che "[i]l sistema di Dublino resta una pietra miliare nella costruzione [dello spazio europeo comune di asilo], poiché attribuisce con chiarezza la competenza per l'esame della domanda di asilo". Al contempo, il Consiglio europeo esortava gli Stati a sostenersi vicendevolmente nello sviluppo di capacità sufficienti nei sistemi di asilo nazionali, anche utilizzando in modo più efficace gli strumenti finanziari esistenti nell'Unione. Nel piano d'azione del 2010, la Commissione si impegnava, entro il 2011, a creare "un meccanismo di controllo dei sistemi di asilo degli Stati membri e individuare le questioni relative alle capacità che permetteranno agli Stati membri di sostenersi a vicenda nello sviluppo di tali capacità"; a preparare una comunicazione "relativa alla solidarietà rafforzata all'interno dell'UE"; e a "valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni dei richiedenti asilo" (COM(2010)171, p. 58). La terza macro-area individuata nel Programma di Stoccolma riguardava la "dimensione esterna dell'asilo". In essa, così come nel piano d'azione della Commissione, rilevano ai nostri fini la volontà di mostrare solidarietà ai Paesi terzi – con un effetto "di ritorno" negli Stati membri – attraverso la promozione delle capacità in quei Paesi, l'ampliamento dei programmi di protezione regionale e l'aumento della partecipazione volontaria degli Stati ai programmi di ricollocazione (*rectius*, reinsediamento).

Degna di nota, nel settore dell'asilo, è la *comunicazione sulla solidarietà rafforzata* del 2011[22]. In essa, la Commissione riconosceva il ruolo della solidarietà nel SECA e ribadiva la necessità che essa andasse "di pari passo con la responsabilità". In ragione di ciò, l'Esecutivo proponeva di procedere lungo quattro direttrici: la cooperazione pratica e l'assistenza tecnica[23], la solidarietà finanziaria[24], la ripartizione delle responsabilità[25] e la fiducia reciproca da porre al centro del processo di rinnovamento del sistema di gestione dell'asilo, anche alla luce del "caso greco".

Sulla comunicazione qui citata si sono espressi il Comitato economico e sociale europeo[26], il Comitato delle regioni[27] e il Parlamento europeo. In particolare, nella risoluzione di quest'ultimo[28] si sottolineava come una solidarietà efficace dovesse comprendere, almeno, il dovere da parte di Istituzioni e agenzie

---

[22] Comunicazione della Commissione, 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. Per alcuni rilievi v. FAVILLI, *Reciproca fiducia*, cit., p. 739; GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., p. 234 ss.; e ID., *The Dublin System*, cit., p. 184 ss.

[23] La Commissione sottolineava l'importanza di formare i funzionari responsabili in materia di asilo in base ad un curriculum "europeo". In secondo luogo, venivano date indicazioni all'EASO affinché fornisse agli Stati supporto tecnico per la piena attuazione della legislazione sull'asilo, rivedesse le procedure per il distacco di funzionari negli Stati e rendesse più efficace l'invio di esperti sulla base delle misure prese per affrontare il "fallimento" del sistema greco di asilo (*infra*, al par. successivo). Per far fronte alle situazioni di emergenza, si richiedeva inoltre la predisposizione di precise modalità di cooperazione tra l'EASO e Frontex, poste in essere con il *working arrangement* del 26 settembre 2012. Infine, la comunicazione valutava la possibilità di ricorrere al meccanismo europeo di protezione civile in caso di flussi migratori eccezionali e superiori alle capacità di risposta nazionali.

[24] Attraverso la massimizzazione dell'utilizzo delle risorse dell'allora FER, per finanziare investimenti nei sistemi nazionali di asilo con obiettivi a lungo termine.

[25] Che salvaguardasse il nucleo fondamentale del sistema Dublino ma vi affiancasse, in funzione correttiva, un meccanismo di ricollocazione dei beneficiari della protezione internazionale, un sistema di trattamento congiunto delle domande d'asilo e, al ricorrere delle condizioni, l'attivazione del meccanismo della direttiva "protezione temporanea".

[26] Parere dell'11 luglio 2012. 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).

[27] Parere del 18 luglio 2012, ove il Comitato sottolinea come non si possa 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.

[28] Risoluzione 2012/2032(INI).

dell'Unione e degli Stati membri di cooperare per individuare le modalità con cui dare attuazione al principio dell'art. 80 TFUE; si riconosceva il carattere iniquo della distribuzione delle domande di asilo tra gli Stati e, di conseguenza, la necessità di porre rimedio alle discrepanze tra percentuale di domande e capacità di assorbimento nazionali; e si chiedeva che i Paesi situati in prossimità delle frontiere esterne dell'Unione potessero usufruire di forme più significative di assistenza. La risoluzione, peraltro, esprimeva un giudizio negativo sul sistema Dublino, posto che quest'ultimo comportava oneri sproporzionati su alcuni Stati, non consentiva l'equa ripartizione delle responsabilità, determinava un trattamento iniquo dei richiedenti protezione, aveva ripercussioni negative sul ricongiungimento familiare e sull'integrazione e, infine, risultava carente in termini di efficienza ed economicità.

3. *Segue*: dal "fallimento" del sistema greco di asilo alla tragedia di Lampedusa dell'aprile 2015

La comunicazione della Commissione del 2011, i pareri dei due Comitati e la risoluzione del Parlamento muovevano dalla negativa esperienza del "crollo" del sistema greco di asilo a partire dal 2007, poi aggravata della crisi economica che ha colpito gli Stati dell'Unione e, in particolare, il Paese ellenico[29].

Alla luce della complessiva situazione economica del Paese, infatti, la regola dello "Stato di primo ingresso" del sistema Dublino poneva oneri, in termini di accoglienza e di esame delle domande[30], tali da comportare il progressivo man-

---

[29] Detto crollo era stato documentato in raccomandazioni e rapporti dell'UNHCR e di ONG anche internazionali, essenzialmente quanto alle carenze nella procedura aeroportuale, nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e nell'accesso alla procedura di attribuzione di quest'ultima. Cfr. 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 (questi documenti sono reperibili *online*). In dottrina si vedano, tra gli altri, Skordas, Sitaropoulos, *Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees*, in *International Journal of Refugee Law*, 2004, p. 25 ss.; Papadimitriou, Papageorgiou, *The New 'Dubliners': Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities*, in *Journal of Refugee Studies*, 2005, p. 299 ss.; e 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. Il crollo era stato evidenziato anche all'esito di alcuni procedimenti di infrazione: v. la sentenza del 19 aprile 2007, causa C-72/06, *Commissione* c. *Grecia*; nonché le ordinanze del 22 ottobre 2008, causa C-130/08, *Commissione* c. *Grecia*, e del 26 novembre 2008, causa C-220/08, *Commissione* c. *Grecia*.

[30] Secondo McDonough, Tsourdi, *The "Other" Greek Crisis*, cit., p. 70, solo nel 2010 la Grecia aveva ricevuto oltre 10.000 domande di asilo quale Paese di primo ingresso, 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.

cato rispetto, da parte della Grecia, degli obblighi di protezione derivanti dalla partecipazione al SECA. Ciò, a sèguito delle due citate sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *M.S.S.* e, soprattutto, della Corte di giustizia nel caso *N.S.*[31], ha condotto alla sospensione dei trasferimenti dei richiedenti protezione dagli altri Stati parte del sistema Dublino.

L'Unione europea ha risposto alla crisi del sistema greco di asilo in maniera composita[32]. Gli Stati membri, invece, hanno dimostrato una decisa mancanza di volontà di apportare modifiche al sistema Dublino, al fine di introdurre strumenti realmente efficaci di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità. Nelle conclusioni del Consiglio "giustizia e affari interni" (GAI) del marzo 2012, veniva 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[33]. In quel documento, il Consiglio ricordava come il quadro comune rappresentasse uno "strumentario" flessibile e aperto, composto di misure esistenti e da introdurre, che però non intaccavano l'operare del sistema Dublino.

Neanche la tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013 ha avuto l'effetto di favorire una maggiore solidarietà, nonostante le richieste in tal senso da parte dell'Italia. A fronte dell'istituzione della *Task Force Mediterraneo* nel Consiglio GAI del 7 e 8 ottobre 2013, e in presenza di una risoluzione del Parlamento europeo del successivo 23 ottobre[34], il Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013 evidenziava la necessità di intraprendere un'azione decisa per evitare che simili tragedie si verificassero nuovamente[35]: tuttavia, pur sollecitando 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, le questioni di lungo termine dell'asilo e della migrazione venivano rimandate. L'Italia veniva lasciata sola soprattutto nelle operazioni di ricerca e soccorso dei migranti nel Mediterraneo, che quello Stato decideva di affrontare

---

[31] *Supra*, par. 13 del capitolo secondo.

[32] In argomento Bieber, Maiani, *op. cit.*, p. 320 ss. La Commissione, per un verso, ha avviato una ulteriore procedura di infrazione; per altro verso, è andata in soccorso delle autorità greche aiutandole a sviluppare un piano d'azione nazionale per la gestione della migrazione e dell'asilo, coordinando l'assistenza di esperti di altri Stati membri, fornendo finanziamenti e, insieme all'EASO, predisponendo l'invio di squadre di sostegno per l'asilo. Dal canto suo, la Grecia si è impegnata a riformare il sistema d'asilo sulla base del piano nazionale del gennaio 2013, in riforma di quello dell'agosto 2010.

[33] Dell'8 marzo 2012, su 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, doc. 7485/12. In argomento Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 237 ss., e Id., *The Dublin System*, cit., p. 186.

[34] Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo, del 23 ottobre 2013, sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa, n. 2013/2827(RSP), 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" (par. 2).

[35] Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013, par. 46.

con l'operazione *Mare Nostrum*: essa ha permesso di salvare in tredici mesi più di 100.000 persone, di arrestare centinaia di scafisti e di sequestrare alcune navi, comportando tuttavia oneri finanziari non indifferenti[36].

Nel Consiglio europeo di Ypres del 26 e 27 giugno 2014, venivano adottati gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello SLSG per il 2015-2020[37], destinati a subentrare a quelli di Stoccolma. Nei nuovi orientamenti, i riferimenti alla solidarietà risultavano non particolarmente degni di nota[38]. Quello stesso Consiglio europeo conveniva di proporre al Parlamento europeo il nome di Jean-Claude Juncker quale candidato alla carica di presidente della Commissione.

Già prima della sua elezione, Juncker aveva presentato un piano in cinque punti sull'immigrazione in cui, tra l'altro, si proponevano misure riconducibili alla solidarietà. Questa posizione veniva ribadita al momento della presentazione degli orientamenti politici della Commissione che si candidava a presiedere, sui quali si è avuto il voto favorevole del Parlamento europeo. Due giorni dopo la tragedia di Lampedusa del 18 aprile 2015, la Commissione presentava un *piano d'azione in dieci punti sulla migrazione*, fatto proprio dal Consiglio europeo straordinario del successivo 23 aprile. In questa occasione, oltre a ribadire il rafforzamento della presenza in mare, la lotta contro i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale e la prevenzione dei flussi migratori illegali, gli Stati si impegnavano a rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne[39].

---

[36] Le richieste di condivisione di tali costi hanno portato alla chiusura dell'operazione *Mare Nostrum* e alla sua sostituzione con l'operazione *Triton* di Frontex: v. Caffio, *L'Europa fra Triton e Mare Nostrum*, in *Affari Internazionali*, 11 novembre 2014, reperibile *online*. Tale operazione è stata successivamente sostituita con quella *Themis* dal 1° febbraio 2018.

[37] Vedi Cottu, *Il Consiglio europeo adotta i nuovi orientamenti strategici per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2015-2020*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 luglio 2014, reperibile *online*, e Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 239 ss.

[38] Ci si limitava a riconoscere che "l'Unione deve dotarsi di una politica efficace e ben gestita in materia di migrazione, asilo e frontiere, guidata dai principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità sanciti dal trattato, in conformità dell'articolo 80 del TFUE e garantendone l'effettiva attuazione" (par. 5), nonché a ribadire alcune statuizioni del Programma di Stoccolma.

[39] In argomento De Vittor, *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?*, in *SIDIBlog*, 27 aprile 2015, reperibile *online*, e Favilli, *Le responsabilità dei governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo*, *ivi*, 25 aprile 2015, reperibile *online*. Sulle conclusioni del Consiglio europeo straordinario, peraltro, si è espresso, pochi giorni dopo, il Parlamento europeo con la risoluzione del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo, n. 2015/2660(RSP).

4. *Segue*: l'Agenda europea sulla migrazione e gli sviluppi successivi

La tragedia di Lampedusa dell'aprile 2015 è stata anche l'occasione per accelerare i lavori della Commissione su un'*Agenda europea sulla migrazione*, presentata il 13 maggio di quell'anno e contenente le linee d'azione dell'Esecutivo a breve e medio termine[40]. L'Agenda riconosce la necessità di affrontare la questione migratoria convogliando assieme gli sforzi europei e nazionali, di rispettare obblighi internazionali e doveri etici in materia, nonché di "lavorare insieme in modo efficiente e nel rispetto dei principi di solidarietà e di responsabilità condivisa"[41]. Il documento è incentrato essenzialmente sulla prevenzione e il contenimento dei flussi migratori; tuttavia, in esso si prefigurano alcune misure solidaristiche che sono state attuate negli ultimi anni[42]. Sull'Agenda si sono espressi il Comitato delle regioni[43] e il Comitato economico e sociale europeo[44].

Dall'inizio della crisi migratoria del 2015, si sono moltiplicati i riferimenti alla solidarietà contenuti nei documenti delle Istituzioni. Rilevano, a tal proposito, le richieste del Consiglio europeo di trovare un equilibrio tra "solidarietà e responsabilità"[45]. Di particolare interesse è una risoluzione del Parlamento europeo dell'aprile 2016[46], in cui si afferma che "la solidarietà deve essere il princi-

---

[40] Comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240 final. Cfr. tra gli altri Cherubini, *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog*, 3 giugno 2015, reperibile *online*; Di Pascale, *La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, in *Eurojus*, 9 aprile 2015, reperibile *online*; Morgese, *I migranti, la solidarietà e l'Europa senza qualità*, in *SIDIBlog*, 8 giugno 2015, reperibile *online*; e Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 242 s.

[41] COM(2015)240 final, p. 2.

[42] Per un verso, si riconoscono gli sforzi condivisi in atto per le attività di ricerca e soccorso in mare, proponendo un incremento delle dotazioni delle missioni *Triton* e *Poseidon*; per altro verso, si anticipa la proposta di meccanismo temporaneo in via emergenziale di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale; per altro verso ancora, emerge la volontà di incrementare i fondi per l'integrazione di migranti economici e richiedenti protezione negli Stati membri. L'Agenda suggerisce anche alcune misure a breve e medio termine con effetti indiretti di solidarietà tra Stati: un programma di reinsediamento diretto a offrire 20.000 posti nell'Unione per le persone con evidente bisogno di protezione internazionale presenti al di fuori dell'UE; il metodo dei punti di crisi (*hotspot*); nuovi programmi di sviluppo e protezione regionale (PSPR) in Africa; e la possibilità per Frontex non solo di gestire le operazioni congiunte di rimpatrio richieste dagli Stati, ma anche di proporne di nuove.

[43] Parere del 3 dicembre 2015.

[44] Parere del 10 dicembre 2015.

[45] V. le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, doc. EUCO 22/15; del 15 ottobre 2015, doc. EUCO 26/15; del 20 e 21 ottobre 2016, doc. EUCO 31/16; del 15 dicembre 2016, doc. EUCO 34/16; del 22 e 23 giugno 2017, doc. EUCO 8/17; e del 19 ottobre 2017, doc. EUCO 14/17. Cfr. anche la dichiarazione resa all'esito della riunione informale dei capi di Stato o di governo del 23 settembre 2015, la dichiarazione di Bratislava del 16 settembre 2016 e le conclusioni del presidente del Consiglio europeo del 9 marzo 2017.

[46] Risoluzione 2015/2095(INI).

pio su cui si basa l'azione dell'Unione in materia di migrazione" (par. 1)[47]; che "qualsiasi nuova modalità di gestione del sistema comune europeo di asilo deve basarsi sulla solidarietà e su un'equa ripartizione delle responsabilità" (par. 17); e, a proposito del sistema Dublino, che "l'Unione dovrebbe sviluppare opzioni di solidarietà sia tra gli Stati membri che tra i migranti interessati" (par. 33). La risoluzione tiene conto di un documento di lavoro sull'art. 80 TFUE[48], in cui la commissione LIBE aveva illustrato le possibili misure solidaristiche interne ed esterne. Si ricordano anche le risoluzioni dell'aprile 2017 sul ruolo dell'azione esterna in materia di migrazione[49] e del successivo maggio sulle procedure di ricollocazione[50].

Degni di nota sono, poi, i numerosi riferimenti all'endiadi solidarietà-responsabilità in atti della Commissione. A titolo esemplificativo, si menzionano la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 9 settembre 2015[51] e le comunicazioni della Commissione sulle misure operative, finanziarie e giuridiche immediate[52] (e sul loro stato di attuazione)[53], sulla tabella di marcia per il ritorno a Schengen[54], sull'attuazione della ricollocazione e del reinsediamento[55], sul piano d'a-

---

[47] Ove si afferma – come ricordato nel par. 5, *sub* b), del capitolo secondo – la possibilità di utilizzare l'art. 80 TFUE come base giuridica congiuntamente agli articoli da 77 a 79 TFUE.

[48] Documento di lavoro della commissione LIBE, del 15 luglio 2015, sull'articolo 80 TFUE - Solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, compresi gli obblighi di ricerca e soccorso (relazione INI sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione).

[49] Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 su come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE, n. 2015/2342(INI), par. 40, in cui il Parlamento chiede "la creazione di una vera e propria politica comune europea in materia di migrazione incentrata sui diritti umani e basata sul principio di solidarietà tra gli Stati membri quale sancito all'articolo 80 TFUE".

[50] Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 su come far funzionare la procedura di ricollocazione, n. 2017/2685(RSP).

[51] JOIN(2015)40 final.

[52] Comunicazione del 23 settembre 2015, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2015)490 final.

[53] Comunicazioni del 10 ottobre 2015, COM(2015)510 final, e del 10 febbraio 2016, COM(2016)85 final.

[54] Comunicazione del 4 marzo 2016, Ritorno a Schengen - Tabella di marcia, COM(2016)120 final.

[55] La Commissione ha presentato quindici relazioni sulla ricollocazione e il reinsediamento: del 16 marzo 2016, COM(2016)165 final; del 12 aprile 2016, COM(2016)222 final; del 18 maggio 2016, COM(2016)360 final; del 15 giugno 2016, COM(2016)416 final; del 13 luglio 2016, COM(2016)480 final; del 28 settembre 2016, COM(2016)636 final; del 9 novembre 2016, COM(2016)720 final; dell'8 dicembre 2016, COM(2016)791 final; dell'8 febbraio 2017, COM(2017)74 final; del 2 marzo 2017, COM(2017)202 final; del 12 aprile 2017, COM(2017)212 final; del 16 maggio 2017, COM(2017)260 final; del 13 giugno 2017, COM(2017)330; del 26 luglio 2017, COM(2017)405 final; e del 6 settembre 2017, COM(2017)465 final.

zione a supporto dell'Italia[56], sulla valutazione intermedia dell'Agenda europea sulla migrazione[57], sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione[58] e, infine, sullo stato di attuazione di quell'Agenda[59].

A fronte di questi numerosi riferimenti alla solidarietà, spesso associati a quelli alla responsabilità, le Istituzioni hanno sinora adottato atti contenenti misure solidaristiche dalla portata alquanto modesta[60]. Come vedremo negli svolgimenti successivi, il principio dell'art. 80 TFUE riceve, invero, un'applicazione limitata solo ad alcune manifestazioni del suo triplice possibile ruolo preventivo, riequilibratorio ed emergenziale.

Sezione I. Le misure con un ruolo solidaristico di tipo preventivo

Alcune misure contenute in atti delle Istituzioni hanno un ruolo di solidarietà a carattere preventivo. Esse, infatti, in tutto o in parte hanno l'effetto di evitare che gli Stati membri possano andare incontro a difficoltà in ragione di comportamenti o situazioni pregiudizievoli di altri Stati membri, data la comune appartenenza allo SLSG.

5. Gli obblighi di comunicazione preventiva

Vengono in rilievo, anzitutto, alcuni obblighi di comunicazione gravanti in capo agli Stati membri. Tali obblighi, previsti in atti adottati nei nostri settori sia prima sia dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno la finalità non solo di assicurare il corretto adempimento degli obblighi comuni, ma anche di evitare che gli Stati subiscano pregiudizi dall'improvvisa adozione di misure nazionali permesse, agevolate o tollerate dal diritto dell'Unione europea. In quest'ultimo caso, tali obblighi hanno la funzione di *informare in anticipo* della predisposizione di misure che sono nella competenza degli Stati e non, invece, di sospenderne o impedirne l'adozione al verificarsi delle condizioni.

A quel fine sono preordinati, ad es., gli *obblighi di comunicazione dei provvedimenti di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne*, disposti dal codice frontiere Schengen. Gli Stati, come si è detto[61], possono adottare tali

---

[56] Del 4 luglio 2017, Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity, SEC(2017)339.

[57] Comunicazione del 27 settembre 2017, sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2017)558 final. Per un commento v. Morgese, *Dove sta andando la politica migratoria dell'Unione europea?*, in *Sud in Europa*, dicembre 2017-gennaio 2018, reperibile *online*.

[58] Comunicazione del 7 dicembre 2017, Contributo della Commissione al dibattito tematico dei leader dell'UE sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione, COM(2017)820 final.

[59] L'ultima versione è contenuta nella comunicazione del 14 marzo 2018, Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2018)250 final.

[60] Conforme Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., p. 686.

[61] *Supra*, par. 10 del capitolo secondo.

provvedimenti seguendo una procedura "normale" o una "d'urgenza". Nel primo caso, *ex* art. 27, par. 1, regolamento 2016/399, essi devono essere comunicati agli altri Stati membri e alla Commissione[62] entro quattro settimane prima dell'ipotizzato ripristino dei controlli, oppure in tempi più brevi se la necessità di questi ultimi emerge prima delle quattro settimane. La comunicazione deve contenere i motivi del ripristino[63], le parti di frontiera interna presso cui saranno svolti i controlli, la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati, la data e la durata del ripristino e, infine, eventuali misure che devono essere adottate dagli altri Stati. Nel caso di ricorso alla procedura "d'urgenza" dell'art. 28, per minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, invece, l'obbligo di comunicazione agli altri Stati e alla Commissione[64] deve essere assolto contestualmente all'adozione del provvedimento di ripristino dei controlli, fornendo le medesime informazioni previste per la procedura "normale" (par. 2).

Con finalità solidaristica preventiva sono anche le *disposizioni sullo scambio di informazioni* previste nel quadro della cooperazione tra gli Stati membri e, rispettivamente, l'agenzia Frontex e l'EASO. A tal proposito si ricorda, in primo luogo, l'obbligo generale di scambio di informazioni disciplinato dall'art. 10 del regolamento 2016/1624, secondo cui, "in particolare per monitorare i flussi migratori verso l'Unione e al suo interno, nonché per effettuare analisi del rischio e valutazioni della vulnerabilità, l'Agenzia [Frontex] e le autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere e ai rimpatri (…) condividono (…) tutte le informazioni necessarie in modo tempestivo e accurato". Rileva, in secondo luogo, l'art. 11 del regolamento 439/2010, per il quale l'EASO "organizza, coordina e promuove lo scambio di informazioni fra le autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo e fra la Commissione e le autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguarda l'attuazione dell'insieme degli strumenti rientranti nell'*acquis* dell'Unione in materia di asilo".

Di nostro interesse, infine, è il *meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione*, disposto dalla citata decisione 2006/688. In virtù di quest'ultimo, gli Stati comunicano alla Commissione e agli altri Stati le informazioni sulle misure che intendono adottare, o hanno recentemente adottato, nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, qualora siano di dominio pubblico e – soprattutto – possano avere un "impatto significativo" su diversi Stati membri o sull'Unione, tale ultima valutazione spettando agli Stati medesimi (art. 2, par. 1). Detta comunicazione passa attraverso la rete prevista dall'art. 3, funzionante dall'aprile 2007[65]. Una semplice facoltà di comunicazione, invece, è prevista per le misure nazionali non pubbliche e/o che non hanno detto impatto (par.

---

[62] Nonché al Parlamento europeo e al Consiglio: art. 27, par. 2.

[63] Ivi compresi i dati relativi agli eventi che costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello Stato ripristinante.

[64] Che informa senza indugio il Parlamento europeo (par. 5).

[65] V. la relazione della Commissione, del 17 dicembre 2009, ai sensi degli articoli 4 e 5 della decisione del Consiglio, del 5 ottobre 2006, che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, COM(2009)687 def.

4). La Commissione e gli Stati membri possono chiedere ulteriori informazioni a sèguito delle comunicazioni di cui all'art. 2, che devono essere fornite entro un mese (par. 3).

L'importanza solidaristica del meccanismo descritto risiede nel fatto che esso obbliga gli Stati a comunicare anche i provvedimenti nazionali che, pur se rientranti nella loro competenza esclusiva, possono avere un impatto significativo sugli altri Stati in ragione della comune appartenenza allo SLSG[66].

Vengono in rilievo, ad es., i *provvedimenti nazionali di regolarizzazione* dei cittadini di Paesi terzi presenti irregolarmente sul territorio degli Stati membri (c.d. "sanatorie")[67], che possono avere un impatto sugli altri Stati in ragione delle conseguenze che il diritto dell'Unione ricollega alla presenza dei "regolarizzati" nell'area Schengen. La rilevanza di tali provvedimenti è ben illustrata dalla vicenda della regolarizzazione avviata dal Belgio nel 2000, che provocò il ripristino dei controlli non solo alle frontiere di questo Stato (per evitare ingressi strumentali alla presentazione delle domande di regolarizzazione) ma anche a quelle del Lussemburgo (che temeva di ricevere coloro i quali venivano respinti alle frontiere belghe)[68]. Anche l'Italia ha adottato, nel 2002, una procedura di questo tipo che ha portato alla sanatoria di quasi 250.000 lavoratori migranti. Per questi motivi, il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008 ha chiesto agli Stati "di limitarsi a regolarizzazioni caso per caso e non generali, nel quadro delle legislazioni nazionali, per motivi umanitari o economici".

Ancor più importante risulta la comunicazione di eventuali *provvedimenti di riforma delle leggi sulla cittadinanza*, nella misura in cui estendono in via generalizzata e, soprattutto, con effetto retroattivo l'acquisto di quest'ultima da parte di cittadini di Paesi terzi nati sul suolo nazionale (*jus soli*)[69]. Si pensi, ad es., al d.d.l. di riforma della legge italiana sulla cittadinanza approvato dalla Camera dei deputati nell'ottobre 2015 ma non dal Senato della Repubblica, poi decaduto con la fine della XVII legislatura. Esso prevedeva, da un lato, uno *jus soli* c.d. "temperato", secondo cui avrebbero potuto ottenere la cittadinanza italiana i minori stranieri nati in Italia che avessero almeno un genitore titolare di un permesso di soggiorno permanente o di quello di soggiorno UE di lungo periodo; e, dall'altro lato, un nuovo *jus culturae* finalizzato all'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero nato in Italia o giunto sul territorio italiano prima del compimento del dodicesimo anno d'età.

Inoltre, riteniamo che ricadano negli obblighi della decisione 2006/688 anche i provvedimenti nazionali di rilascio di *permessi di soggiorno temporaneo* per eventi eccezionali di natura umanitaria (come quelli concessi *ex* art. 20 del

---

[66] Il meccanismo, pertanto, è funzionale a quel ruolo preventivo "avanzato" del principio dell'art. 80 TFUE, da noi illustrato *supra*, par. 7, *sub* a), del capitolo secondo.

[67] In argomento Gestri, *La politica europea*, cit., p. 911 ss., e Kraler, *Fixing, Adjusting, Regulating, Protecting Human Rights - The Shifting Uses of Regularisations in the European Union*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 297 ss.

[68] Cfr. van der Woude, van Berlo, *op. cit.*, pp. 72-73, e Romano, *op. cit.*, pp. 260-261.

[69] Sottolinea questo profilo Nicolacopoulou-Stephanou, *op. cit.*, p. 275.

testo unico sull'immigrazione[70] ai cittadini tunisini durante la "primavera araba") nonché, se a carattere generale, quelli che concedono l'*ingresso* e la *residenza* (c.d. *golden visas*), o la *cittadinanza* degli Stati membri, a cittadini di Paesi terzi interessati a investire significative somme di danaro negli Stati concedenti[71].

6. Gli accordi di rappresentanza consolare e le altre forme di cooperazione in materia di visti

Nella materia dei visti, si ricorda brevemente che, ai sensi dell'art. 77, par. 2, lett. a), TFUE, il Parlamento e il Consiglio adottano misure riguardanti "la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata" in senso funzionale all'obiettivo di "garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne" (par. 1, lett. b). Dette misure sono contenute nei regolamenti 1683/1995 sul modello uniforme di visto[72]; 539/2001 contenente gli elenchi dei Paesi terzi i cui cittadini hanno l'obbligo del visto o ne sono esenti[73]; e 810/2009 recante il "codice visti". Completano il sistema il regolamento 767/2008 sulla banca-dati VIS[74] e gli accordi tra l'UE e alcuni Paesi terzi per la facilitazione del rilascio dei visti.

Ai nostri fini, rileva il regolamento 810/2009, che dispone procedure e condizioni per il rilascio dei visti di breve durata e per il transito nel territorio degli Stati che applicano l'*acquis* di Schengen. Esso prevede criteri per determinare lo Stato il cui consolato (localizzato nel Paese di residenza del richiedente: art. 6) è competente a esaminare una domanda di visto, che di regola è quello il cui territorio costituisce l'unica o la principale destinazione del viaggio oppure, in mancanza, quello di ingresso nel territorio dell'Unione (art. 5).

La circostanza per cui il cittadino di Paese terzo munito di visto, al ricorrere delle altre condizioni[75], possa circolare fino a tre mesi nel territorio dell'Unione rende lo Stato competente a rilasciare il visto "responsabile" nei confronti degli altri Stati membri. Si comprende, pertanto, l'obbligo per ogni Stato membro di rispettare correttamente le norme del codice visti *ex*

---

[70] D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

[71] A quest'ultimo proposito, nella terza relazione sulla cittadinanza dell'Unione del 2017, reperibile *online*, la Commissione si è impegnata entro la fine del 2018 a presentare una relazione sugli schemi nazionali di concessione della cittadinanza agli investitori.

[72] Regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti (versione consolidata).

[73] Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (versione consolidata).

[74] Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008 , concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS). V. anche le decisioni di esecuzione della Commissione concernenti l'applicazione del VIS.

[75] Previste nell'art. 5 del codice frontiere Schengen.

art. 4, par. 3, TUE, affinché gli altri Stati membri non abbiano pregiudizio dall'applicazione della politica comune. Ciò è espressione del vincolo solidaristico derivante dal rapporto di mutua fiducia che caratterizza lo SLSG: come evidenziato dall'Avvocato generale Mengozzi nella causa *Koushkaki*, il codice visti "s'inserisce nel contesto della cooperazione e collaborazione tra gli Stati dell'area Schengen i quali hanno deciso di attuare una solidarietà reale facendo sì che gli effetti della decisione adottata da uno Stato membro non si limitino al territorio di detto Stato membro, ma, al contrario, riguardino tutta l'area"[76].

Inoltre, il regolamento 810/2009 prevede forme di collaborazione tra Stati membri nello svolgimento operativo delle attività di interesse comune. A tal proposito si ricordano, anzitutto, gli *accordi di rappresentanza consolare* disciplinati dall'art. 8, secondo cui ogni Stato può accettare di rappresentare lo Stato competente *ex* art. 5 per l'esame delle domande e il rilascio dei visti per conto di quest'ultimo Stato, oppure limitatamente alle attività di raccolta delle domande e di rilevamento degli identificatori biometrici dei richiedenti[77]. Questi accordi muovono dalla mancanza di un obbligo per gli Stati di aprire rappresentanze consolari in tutti i Paesi terzi, disponendo tuttavia almeno la cooperazione "per evitare situazioni in cui una domanda non possa formare oggetto di esame e di decisione qualora lo Stato membro competente (…) non sia presente" nel Paese terzo di residenza legale del richiedente (art. 5, par. 4). La norma appena richiamata impone un obbligo *de contrahendo*, giusta l'art. 8, paragrafi 5 e 6, che richiede agli Stati di adoperarsi per concludere gli accordi bilaterali *ex* par. 4 necessari a tal fine[78]. D'altronde, tali accordi possono anche essere sospesi o cessare di produrre i loro effetti[79]. Per questo motivo, a noi pare che la stipulazione degli accordi bilaterali di rappresentanza consolare sia espressione di solidarietà tra Stati, su base volontaria, almeno nei casi in cui lo Stato rappresentato abbia difficoltà ad aprire una propria rappresentanza consolare nei Paesi terzi interessati.

Sono di interesse anche le forme di cooperazione indicate all'art. 40, par. 2, lett. b) del codice visti. Esse consistono nella rappresentanza limitata, nella coubicazione e nei centri comuni per la presentazione delle domande, forme che sono riconducibili alla solidarietà tra Stati nei casi in cui uno di questi si trovi in difficoltà perché "il numero dei richiedenti è tale da non consentire la raccolta delle domande e dei dati che deve essere organizzata in maniera tempestiva e in condizioni adeguate" (par. 3, lett. a). Quanto alla *rappresentanza limitata*, si ha riguardo alle ipotesi in cui ciò sia necessario solo ai fini della raccolta delle domande e del rilevamento degli identificatori biometrici, analogamente a quanto

---

[76] Conclusioni dell'11 aprile 2013, causa C-84/12, *Koushkaki*, punto 57.

[77] Cfr. Meloni, *EU visa policy: What kind of solidarity?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 646 ss., p. 663.

[78] Vedi Peers, Guild, Tomkin (eds.), *op. cit.*, p. 257.

[79] Per un'ipotesi di questo tipo, nel quadro di un accordo di rappresentanza consolare tra Francia e Danimarca, v. Pascouau, *Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust*, EPC Policy Paper, 2012, reperibile *online*, p. 35.

previsto dall'art. 8 per gli accordi di rappresentanza[80]. La *co-ubicazione* permette al personale di uno o più Stati membri di operare presso il consolato di un altro Stato membro, condividendo le attrezzature di quest'ultimo a fronte del pagamento di una quota dei diritti per la concessione dei visti allo Stato ospitante (art. 41, par. 1). I *centri comuni per la presentazione delle domande*, invece, ospitano in un unico edificio il personale consolare di due o più Stati membri, previo apposito accordo tra questi ultimi che disciplina anche la ripartizione dei costi (art. 41, par. 2)[81].

Ancora, assume rilievo la *cooperazione locale Schengen* fra i consolati degli Stati membri, disciplinata dall'art. 48 codice visti. A differenza di quelle prima esaminate, ci si trova in presenza di una forma di cooperazione tra la Commissione e tutti i consolati degli Stati membri che si svolge all'interno di uno specifico Paese terzo, qualora ciò sia necessario per l'"applicazione armonizzata della politica comune in materia di visti tenendo conto, all'occorrenza, delle circostanze locali" (par. 1). La cooperazione locale può portare alla predisposizione di un elenco armonizzato di documenti giustificativi che devono essere presentati dai richiedenti, o di criteri comuni per l'esame delle domande con riguardo ad alcuni aspetti (es. la traduzione), o ancora di un elenco esaustivo e aggiornato dei documenti di viaggio rilasciati dal Paese terzo. La finalità solidaristica, in questo caso, consiste nell'evitare che gli altri Stati subiscano pregiudizi dalla discrezionalità che l'art. 14 lascia a ogni Stato nella richiesta dei documenti giustificativi necessari per la concessione dei visti a richiedenti che, in questo modo, potranno poi circolare nell'intero territorio dell'Unione[82].

La proposta di modifica del codice visti presentata dalla Commissione nel 2014[83], poi ritirata[84], prevedeva una semplificazione delle disposizioni per determinare lo Stato competente all'esame di una domanda di visto ai sensi dell'art. 5, stabilendo che, qualora quello Stato non fosse presente o rappresentato in un determinato Paese terzo, il richiedente avrebbe potuto rivolgersi a uno dei consolati degli altri Stati membri presenti. Questa ipotesi è stata ritenuta poco solidaristica dai rappresentanti francese e svizzero nel gruppo di lavoro sui visti, perché avrebbe creato oneri iniqui solo per alcuni Stati[85].

---

[80] Questa forma di cooperazione è poco utilizzata dagli Stati, che per quei fini preferiscono ricorrere ai fornitori esterni di servizi di cui all'art. 43 anche in casi non di ultima istanza (come invece richiede l'art. 40, par. 3).

[81] In argomento v. MANANASHVILI, *Access to Europe in a Globalised World: Assessing the EU's Common Visa Policy in the Light of the Stockholm Guidelines*, EUI Working Paper RSCAS 2013/74, reperibile *online*, p. 7 ss.

[82] *Ivi*, p. 11.

[83] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° aprile 2014, relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti), COM(2014)164 final.

[84] Comunicazione della Commissione, del 24 ottobre 2017, Programma di lavoro della Commissione per il 2018 - Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica, COM(2017)650 final/2, p. 10.

[85] Visa Working Part, Outcome of Proceedings, doc. 12046/14, p. 10. Non stupisce che questa obiezione sia stata mossa dalla Francia, che possiede la rete consolare più estesa tra gli Stati membri dell'Unione.

La nuova proposta del 14 marzo 2018[86], pur contenendo parecchie innovazioni[87], non riprende la possibilità di cui alla proposta del 2014, mantenendo nella sostanza i criteri di competenza attuali. Significative novità, per quanto di nostro interesse, si segnalano invece nella cooperazione consolare: le proposte di modifica dell'art. 40 – rinominato "organizzazione e cooperazione consolare" – e di contestuale eliminazione dell'art. 41, infatti, non dovrebbero più limitare dette forme alla co-ubicazione e ai centri comuni per la presentazione delle domande, lasciando agli Stati sufficiente flessibilità per porre in essere qualunque forma di cooperazione consolare[88]. Infine, la proposta di nuovo art. 48 sulla cooperazione locale Schengen precisa il carattere obbligatorio di quest'ultima nonché della predisposizione degli elenchi armonizzati di documenti giustificativi.

7. L'assistenza tecnico-operativa in funzione solidaristica preventiva delle agenzie Frontex, EASO ed Europol

Alcune misure di assistenza tecnico-operativa tra Stati, coordinate dalle agenzie Frontex, EASO ed Europol[89] si ripercuotono favorevolmente sulla solidarietà dal momento che, per un verso, migliorano il livello di attuazione delle norme comuni e, per altro verso, sono idonee a prevenire difficoltà nella gestione delle frontiere esterne, nel trattamento delle domande dei richiedenti protezione internazionale e nel contrasto all'immigrazione irregolare.

a) Rileva ai nostri fini, anzitutto, l'assistenza fornita dall'*agenzia Frontex*, istituita con il regolamento 2007/2004[90] e di recente trasformata in Guardia di frontiera e costiera europea dal regolamento 2016/1624 (pur mantenendo il vecchio acronimo). Stante la responsabilità di ogni Stato membro per il controllo delle proprie frontiere, la "vecchia" agenzia Frontex era funzionale al supporto tecnico-operativo alle attività statali in materia: essa, ai sensi dell'art. 1, par. 3,

---

[86] V. la comunicazione della Commissione, del 14 marzo 2018, Adapting the common visa policy to new challenges, COM(2018)251 final, e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, diretto a modificare il regolamento 810/2009, COM(2018)252 final.

[87] Tra cui la velocizzazione e la maggiore flessibilità delle procedure, un maggiore periodo di validità dei visti per ingressi multipli, la possibilità di rilasciare visti per soggiorni di breve durata direttamente alle frontiere esterne, l'aumento dei diritti di visto, nonché un nuovo meccanismo per stabilire condizioni più restrittive di trattamento dei visti qualora un Paese partner non collabori sufficientemente nella riammissione dei sui cittadini in posizione irregolare negli Stati membri.

[88] Inoltre, il nuovo art. 40 permette il ricorso ai fornitori esterni di servizi in qualunque caso e non solo in ultima istanza.

[89] Per una visione d'insieme, cfr. Carrera, den Hertog, Parkin, *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability* versus *Autonomy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 337 ss.

[90] 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.

regolamento 2007/2004, infatti, "forni[va] alla Commissione e agli Stati membri il sostegno tecnico e le conoscenze specialistiche necessari per la gestione delle frontiere esterne e promuove[va] la solidarietà tra gli Stati membri". I suoi compiti consistevano nella cooperazione operativa nella gestione delle frontiere esterne; nell'assistenza diretta alla formazione delle guardie nazionali di frontiera; nell'analisi dei rischi; nell'assistenza tecnico-operativa rafforzata agli Stati che ne avevano bisogno; nell'organizzazione di operazioni congiunte di sorveglianza di quelle frontiere; nella formazione e nell'impiego di squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati che subivano una pressione urgente ed eccezionale; e nel sostegno per l'organizzazione delle operazioni di rimpatrio congiunte[91].

I compiti dell'agenzia Frontex sono stati rafforzati con l'istituzione della Guardia di frontiera e costiera europea (GFCE) a opera del citato regolamento 2016/1624, in maniera funzionale alla realizzazione del *sistema integrato di gestione delle frontiere esterne* di cui all'art. 77, par. 1, lett. c), TFUE[92].

---

[91] Sulla "vecchia" agenzia Frontex v., tra gli altri, Neal, *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, in *Journal of Common Market Studies*, 2009, p. 333 ss.; Caggiano, *Attività e prospettive di intervento dell'Agenzia* Frontex *nel Mediterraneo*, in Triggiani (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit., p. 403 ss.; Papastavridis, *'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?*, in *Nordic Journal of International Law*, 2010, p. 75 ss.; Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, in *Merkourios*, 2012, p. 20 ss.; Liguori, Ricciuti, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, n. 3, p. 539 ss.; Peers, Guild, Tomkin (eds.), *op. cit.*, p. 119 ss.; Mungianu, *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 359 ss.; Ekelund, *The Establishment of FRONTEX: A New Institutionalist Approach*, in *European Integration*, 2014, p. 99 ss.; e Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, 2015.

[92] In dottrina, anche per una valutazione della proposta della Commissione, v. Campesi, *Sicurezza, democrazia e diritti in Europa. A proposito della nuova Guardia costiera e di frontiera europea*, in *Studi sulla questione criminale*, 2016, n. 3, p. 7 ss.; De Bruycker, *The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic*, in *European Papers*, 2016, p. 559 ss.; Mrozek, *Same same but different?: The European Border and Coast Guard and the "new" Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union*, in Bungenberg, Giegerich, Stein (Hrsg.), *Asyl und Migration in Europa – rechtliche Herausforderungen und Perspektiven, ZEuS-Sonderband 2016*, Saarbrücken, 2016, p. 143 ss.; Rijpma, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, 2016, reperibile *online*; Rosenfeldt, *Establishing the European Border and Coast Guard: all new or Frontex reloaded?*, in *EU Law Analysis*, 16 ottobre 2016, reperibile *online*; Savino, *op. cit.*, p. 748 ss.; Telaro, *Il controllo delle frontiere europee e il ruolo di Frontex alla luce della proposta di regolamento COM (2015) 671 per la creazione di una Guardia costiera e di frontiera europea*, in *Koreuropa*, 9/2016, reperibile *online*, p. 95 ss.; Rosenfeldt, *The European Border*, cit., p. 12 ss.; Tammikko, *The New Frontex and the Future of Schengen. A Brick Fortress, or a Castle Made of Sand?*, FIIA Briefing Paper 219, maggio 2017, reperibile *online*; e Campesi, *European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border*, in *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, febbraio 2018, reperibile *online*.

Detta gestione consiste nel controllo delle frontiere, nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare, nell'analisi di rischi e minacce, nella cooperazione inter-agenzia e con i Paesi terzi, nelle misure tecnico-operative connesse al controllo delle frontiere, nelle operazioni di rimpatrio, nell'uso di tecnologie avanzate, nel meccanismo di valutazione Schengen e nei meccanismi di solidarietà in specie finanziaria (art. 4). La gestione integrata è attuata mediante la citata GFCE, che si compone dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera – cioè Frontex – e delle autorità nazionali preposte al controllo delle frontiere, ivi comprese le guardie costiere (art. 3). Esse operano in regime di responsabilità condivisa, ferma restando la primaria responsabilità di ogni Stato nella gestione delle proprie frontiere esterne che, coerentemente con i presupposti dell'area Schengen, è fatta anche nell'interesse comune di tutti gli Stati (art. 5)[93]. Vi è da dire, tuttavia, che Frontex si pone su un piano funzionale superiore a quello delle autorità nazionali, in quanto le strategie nazionali per la gestione integrata delle frontiere devono essere coerenti con la *strategia operativa e tecnica* predisposta dall'Agenzia (art. 3, par. 3)[94].

Il rafforzamento dei poteri della nuova Agenzia nel settore del *controllo delle frontiere esterne* è da ricondurre all'esigenza di centralizzare in capo a un unico soggetto i compiti di elaborazione e attuazione della gestione integrata di tali frontiere, in modo da individuare e correggere eventuali carenze degli Stati più esposti ai flussi migratori, come quelle che hanno interessato la Grecia in questi ultimi anni. Tale esigenza, invero, è coerente con il ruolo preventivo della solidarietà consistente nella mutua assistenza per assicurare il più ampio rispetto degli obblighi discendenti dalla politica comune dell'art. 77 TFUE, come peraltro espresso dall'art. 9 del regolamento.

In quest'ottica, sono significativi alcuni poteri di Frontex. Anzitutto, *ex* art. 11, par. 3, l'Agenzia elabora *analisi del rischio* "allo scopo di sviluppare un meccanismo di pre-allarme". In secondo luogo, l'*attività di monitoraggio svolta dai funzionari di collegamento* dislocati presso gli Stati membri è tra l'altro diretta, ove possibile, ad assistere questi ultimi "nella preparazione dei loro piani di emergenza relativi alla gestione delle frontiere" (art. 12, par. 3, lett. f). Centrale è, poi, la *valutazione delle vulnerabilità* che l'Agenzia svolge, ai sensi dell'art. 13, "come misura preventiva" (par. 2) al fine di verificare capacità e preparazione degli Stati membri nell'affrontare in maniera rapida "possibili sfide, comprese minacce e sfide presenti e future alle frontiere esterne" (par. 4). I risultati di questa valutazione possono condurre alla formulazione di raccomandazioni

[93] Nella versione finale del testo, non è stata accolta *in parte qua* la proposta della Commissione del 15 dicembre 2015, COM(2015)671 final, che all'art. 5, par. 3, stabiliva il principio secondo cui la nuova Frontex sarebbe stata "responsabile della *gestione* delle frontiere esterne nei casi previsti dal (…) regolamento, in particolare laddove non sono adottate le necessarie misure correttive basate sulla valutazione delle vulnerabilità, o nel caso di una pressione migratoria sproporzionata che renda inefficace il controllo delle frontiere esterne in misura tale da rischiare di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen" (corsivo aggiunto): ciò avrebbe tolto agli Stati membri, seppur in casi specifici, la responsabilità primaria della gestione delle proprie frontiere.

[94] Per lo stato di predisposizione di detta strategia, al 14 marzo 2018, v. il documento COM(2018)250, p. 18.

contenenti le misure ritenute necessarie per una corretta gestione delle frontiere esterne, che lo Stato interessato deve adottare (par. 6); in mancanza, l'Agenzia può prendere decisioni vincolanti la cui mancata attuazione può condurre all'adozione di una decisione di esecuzione da parte del Consiglio UE (par. 8) contenente le misure indicate nell'art. 19.

Vengono anche in rilievo i compiti dell'Agenzia in materia di *rimpatrio* dei cittadini di Paesi terzi in condizione irregolare, che ai sensi dell'art. 8, par. 1, consistono nell'assistenza agli Stati membri per adempiere ai loro obblighi in tal senso, anche mediante il coordinamento o l'organizzazione delle relative operazioni (lett. l); nella costituzione di gruppi di osservatori e scorte per i rimpatri forzati e specialisti in materia di rimpatrio (lett. n); nella costituzione e dispiegamento di squadre europee di intervento per il rimpatrio (lett. o); e nell'assistenza agli Stati nella formazione degli esperti nazionali in materia di rimpatrio (lett. p). Le attività preordinate all'esecuzione di questi compiti sono, *ex* art. 27, complessivamente dirette a instaurare un *sistema integrato di gestione dei rimpatri* tra le autorità degli Stati membri, con la partecipazione dei Paesi terzi e di altre parti interessate[95].

Sotto il profilo della solidarietà preventiva, si ricordano le attività dell'art. 27, par. 1, relative al coordinamento a livello tecnico e operativo delle attività degli Stati membri relative ai rimpatri, comprese le partenze volontarie; all'organizzazione, promozione e coordinamento dello scambio di informazioni e dell'individuazione e condivisione delle migliori prassi; al coordinamento dei sistemi informativi e al sostegno alla cooperazione consolare; e al sostegno alle partenze volontarie.

b) Di interesse è anche il ruolo svolto dall'*EASO* nella materia della protezione internazionale[96].

Le attività dell'Ufficio mirano a facilitare, coordinare e rafforzare la cooperazione pratica fra gli Stati membri, così contribuendo alla migliore attuazione del SECA; a fornire sostegno operativo agli Stati i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare; e a fornire assistenza scientifica e tecnica in relazione alle politiche e alla legislazione UE in tutti i settori attinenti all'asilo (art. 2 regolamento 439/2010).

Sotto il profilo degli effetti di solidarietà operativa a carattere preventivo, posta la mancanza di poteri in relazione al trattamento nazionale delle domande di protezione (art. 2, par. 6), merita accennare al sostegno dell'EASO alla *coo-*

---

[95] Esse devono essere compiute "nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e i diritti dei minori".

[96] Sull'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo v., per tutti, Morelli, *L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 39/2011, p. 140 ss.; Garlick, *Practical cooperation and the first years of the EASO*, in *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference, 26-27 febbraio 2016, Université libre de Bruxelles, reperibile *online*, p. 10 ss.; Id., *Solidarity under Strain*, cit., p. 259 ss.; e Tsourdi, *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, in *European Papers*, 2016, p. 997 ss.

perazione pratica tra gli Stati membri. Le rilevanti attività consistono nell'organizzazione, nella promozione e nel coordinamento dello scambio di informazioni e migliori prassi nel settore considerato (art. 3); nella raccolta, elaborazione e analisi delle informazioni sui Paesi d'origine (art. 4)[97]; nell'organizzazione e sviluppo della formazione alle amministrazioni e agli organismi giurisdizionali nazionali responsabili in materia di protezione internazionale (art. 6)[98]; e nell'organizzazione, coordinamento e promozione dello scambio di informazioni fra le autorità nazionali nonché fra la Commissione e tali autorità, con riferimento all'attuazione dell'*acquis* dell'Unione in materia di asilo (art. 11)[99].

Nel maggio 2016, la Commissione ha presentato una proposta – attualmente pendente – diretta a trasformare l'EASO in una vera e propria Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (*European Union Agency for Asylum*, EUAA), rafforzandone al contempo gli strumenti per intensificare la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni, promuovere il diritto e le norme operative sull'asilo, garantire una maggiore convergenza nelle valutazioni delle esigenze di protezione nell'Unione, monitorare e valutare l'attuazione del SECA e, infine, fornire una maggiore assistenza operativa e tecnica agli Stati membri per la gestione dei sistemi di asilo e di accoglienza, specie nei casi di pressioni sproporzionate[100].

c) Anche l'Europol svolge un ruolo ai nostri fini. La sua disciplina è contenuta nell'art. 88 TFUE e nel regolamento 2016/794[101], che ha trasformato il precedente Ufficio[102] in Agenzia per la cooperazione nell'attività di contrasto[103]. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 3, par. 1, sostiene e potenzia l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro reciproca cooperazione nella prevenzione

---

[97] In argomento v., di recente, Busetto, Fiorini, Pieroni, Zarrella, *Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, n. 1, reperibile *online*.

[98] Cfr. De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 488 ss.

[99] *Ivi*, p. 495 ss.

[100] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, COM(2016)271 final. Per un commento v. ECRE, *Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, 2016, reperibile *online*, e Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*, cit., p. 1026 ss.

[101] Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

[102] Sul "vecchio" Europol ci si limita a rinviare, anche per ulteriori riferimenti, a Saltalamacchia, *Il ruolo dell'Europol nella costruzione della integrazione europea*, Roma, 2003, e De Moor, *Europol, Quo Vadis? Critical Analysis and Evaluation of the Development of the European Police Office*, Antwerp-Apeldoorn-Portland, 2012.

[103] Per un primo commento v. Coudert, *The Europol Regulation and purpose limitation: from the "silo-based approach" to …what exactly?*, *Part I*, 18 aprile 2017, e *Part II*, 20 aprile 2017, reperibili *online*. Per l'esame della proposta di modifica che ha portato alla nuova Agenzia v. Peers, *The reform of Europol: modern EU agency, or intergovernmental dinosaur?*, in *EU Law Analysis*, 18 giugno 2014, reperibile *online*.

e nella lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.

L'azione dell'Agenzia ci pare riconducibile alle misure di solidarietà preventiva nei nostri settori, ove diretta a contrastare le organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti e alla tratta degli esseri umani, le cui attività possono avere un impatto sul controllo delle frontiere esterne[104].

8. I meccanismi per la prevenzione delle crisi: il meccanismo di valutazione e controllo dell'acquis di Schengen

Nel settore del controllo delle frontiere esterne, è di nostro interesse il *meccanismo di valutazione e controllo dell'acquis di Schengen*, introdotto dal regolamento 1053/2013[105].

Il meccanismo ha l'obiettivo di rafforzare la cooperazione nell'area Schengen, attribuendo alla Commissione e agli Stati una responsabilità congiunta nella corretta attuazione delle norme del sistema (art. 3). In specie, la Commissione svolge un compito di coordinamento globale con riferimento all'istituzione del programma di valutazione annuale e pluriennale, all'elaborazione dei questionari e dei calendari delle visite, allo svolgimento di queste ultime e, infine, alla redazione delle relazioni di valutazione e delle raccomandazioni (delle quali deve assicurare il *follow-up* e il monitoraggio). Così, il meccanismo in oggetto svolge anche il ruolo solidaristico di individuare eventuali problemi e contribuire a evitare, in questo modo, che altri Stati subiscano un pregiudizio dalle carenze degli Stati posti alle frontiere esterne, in ragione della comune appartenenza a un'area priva di controlli alle frontiere interne.

La procedura per valutare la corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati che fanno parte in tutto o in parte dell'area Schengen è di tipo *peer-to-peer*. La responsabilità per la predisposizione e l'esecuzione delle valutazioni, infatti, è attribuita sia alla Commissione sia agli Stati (ferma restando, come detto, la funzione di coordinamento della prima). Gli strumenti per la valutazione sono la somministrazione di questionari e le visite in loco. Queste ultime sono effettuate da gruppi di esperti, riguardano di volta in volta uno specifico sotto-settore del sistema di controllo delle frontiere nazionali (es.

---

[104] Non è un caso, sotto questo profilo, che funzionari di Europol facciano attualmente parte delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione nei punti di crisi (*hotspot*): *infra*, par. 18 di questo capitolo.

[105] Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen. Questo meccanismo – al pari della riforma delle procedure di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne: *supra*, par. 10 del capitolo secondo – è stato previsto come risposta alle tensioni tra Italia e Francia per i permessi temporanei rilasciati nel 2011 a cittadini tunisini. Di recente v. CELLAMARE, *Schengen (sistema di)*, cit., p. 848 s.

la cooperazione di polizia, la protezione dei dati, il rilascio dei visti) e possono essere effettuate anche senza preavviso. Al termine di ogni valutazione viene redatta una relazione, il cui progetto è trasmesso allo Stato valutato (per eventuali osservazioni) nonché agli altri Stati. Su queste basi, la relazione è adottata dalla Commissione, previa approvazione di un comitato composto da rappresentanti degli Stati.

Tali relazioni contengono raccomandazioni sui provvedimenti correttivi diretti a colmare eventuali carenze riscontrate durante la valutazione. Le raccomandazioni vengono proposte dalla Commissione al Consiglio, che le può adottare e trasmettere al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. Entro tre mesi dall'adozione delle raccomandazioni (o prima, in caso di gravi carenze), lo Stato interessato ha il compito di predisporre un piano d'azione volto a correggere le carenze riscontrate nella relazione. Quel piano viene esaminato dalla Commissione, mentre lo Stato interessato riferisce alla Commissione entro sei mesi dall'adozione delle raccomandazioni nonché ogni tre mesi fino alla loro completa attuazione. La Commissione informa periodicamente il Parlamento europeo e il Consiglio in merito all'attuazione del piano e/o a ulteriori provvedimenti migliorativi.

Si noti che il regolamento istitutivo del *Fondo per la sicurezza interna - Sezione frontiere e visti*[106] ha previsto che gli Stati membri, nella predisposizione dei rispettivi programmi nazionali di impegno dei fondi, debbano perseguire, tra gli altri, l'obiettivo di "creare la capacità di far fronte a sfide imminenti, comprese le minacce e le sollecitazioni presenti e future alle frontiere esterne dell'Unione tenendo conto, in particolare, delle analisi effettuate da agenzie dell'Unione competenti" (art. 9, par. 2, lett. h). Inoltre, ai sensi dell'art. 12, qualora la relazione di valutazione Schengen evidenzi eventuali carenze, gli Stati devono rivedere il proprio programma nazionale per ovviare alle predette carenze, finanziando in via prioritaria le azioni correttive attraverso la riattribuzione delle risorse e/o l'introduzione di nuove azioni o la modifica di quelle già contemplate (art. 12, co. 3).

9. Segue: il meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi del regolamento Dublino III

Il regolamento Dublino III contiene un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi che interessano i sistemi nazionali di asilo (c.d. *early warning*). Tale meccanismo – concepito per individuare e correggere in tempo situazioni come quella che, dal 2007 in poi, ha portato al "fallimento" del sistema greco di asilo – si articola in una fase "preventiva" e in una "di azione"[107].

---

[106] Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE: *infra*, par. 13 di questo capitolo.

[107] In dottrina v. POLLET, *op. cit.*, p. 23 ss.; MITSILEGAS, *Solidarity*, cit., p. 197 s.; GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., pp. 266-267; ID., *The Dublin System*, cit., p. 186

In base alla prima, qualora – anche tramite le informazioni raccolte dall'EASO[108] – si riscontri l'esistenza di un rischio comprovato di speciale pressione su, oppure problemi nel funzionamento di, un sistema di asilo di uno Stato, tale da ostacolare l'applicazione del regolamento 604/2013, la Commissione, in cooperazione con l'EASO, con una raccomandazione invita lo Stato interessato a redigere un piano d'azione preventivo[109]. Questo, unitamente alle relazioni periodiche sulla sua attuazione, viene sottoposto a Consiglio e Commissione[110]; lo Stato interessato, inoltre, adotta tutte le misure appropriate per affrontare la situazione o 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 anche in assenza di tale piano. In tal caso, può chiedere allo Stato di preparare un piano d'azione per la gestione della crisi, che detto Stato è tenuto a sottoporre alla Commissione e ad altri soggetti (quali, se del caso, l'EASO) non oltre tre mesi dalla richiesta, dovendo anche sottoporre relazioni trimestrali sulla sua attuazione[111]. Per tutta la durata del procedimento, il Consiglio segue da vicino la situazione, può chiedere maggiori informazioni e fornire orientamenti politici. Si noti che Parlamento e Consiglio possono anche esaminare e suggerire eventuali *misure di solidarietà* che ritengano opportune[112].

Il meccanismo di *early warning* non dispone nulla in merito a un eventuale terza fase, cioè in caso di peggioramento della situazione e conseguente impossibilità del sistema nazionale di asilo ad assicurare il buon funzionamento del sistema Dublino. Non è stata, infatti, accolta l'idea di istituire un *meccanismo di sospensione temporanea* di quel sistema, come quello ipotizzato dalla Commis-

---

s.; MAIANI, *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?*, in CHETAIL, DE BRUYCKER, MAIANI (eds.), *op. cit.*, p. 101 ss., p. 138 ss.; e MITSILEGAS, *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 721 ss., p. 727.

[108] *Ex* art. 9: *infra*, par. 17 di questo capitolo.

[109] Lo Stato interessato deve informare il Consiglio e la Commissione della sua intenzione di redigere il piano, che deve salvaguardare i diritti fondamentali dei richiedenti. L'art. 33 non indica un termine per ottemperare: presumibilmente, tale indicazione sarà contenuta nella raccomandazione della Commissione. Il piano può essere redatto anche su iniziativa dello Stato, senza sollecitazione esterna, nel qual caso si può chiedere l'assistenza della Commissione, di altri Stati membri, dell'EASO e di altre agenzie dell'Unione.

[110] Quest'ultima informa il Parlamento sugli elementi principali del piano. La Commissione presenta le relazioni sull'attuazione del piano al Consiglio e le trasmette al Parlamento.

[111] Del piano d'azione per la gestione della crisi, e delle relazioni di 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 es. la durata della procedura, le condizioni di trattenimento e la capacità di accoglienza in relazione all'afflusso di richiedenti.

[112] Sul carattere vago di tale indicazione cfr. DEN HEIJER, RIJPMA, SPIJKERBOER, *Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 607 ss., p. 613. Sul rischio che le misure siano condizionate a maggiore responsabilità, v. MAIANI, *The Dublin III*, cit., p. 140.

sione nel 2008[113] e al quale è stato poi preferito il sistema appena esaminato, che peraltro non è stato sinora mai utilizzato[114].

10. *Segue*: il meccanismo prefigurato nella proposta di istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo

Si accenna al *meccanismo di monitoraggio e valutazione* contenuto nella proposta di modifica del regolamento 439/2010. Esso intende attribuire alla futura Agenzia UE per l'asilo (EUAA) il compito di monitorare e valutare tutti gli aspetti del SECA, ivi compresa la capacità degli Stati di gestire efficacemente i propri sistemi di asilo e accoglienza in modo da valutare *ex ante* la loro prontezza ad affrontare i problemi causati da eventuali pressioni sproporzionate su quei sistemi.

Il nuovo meccanismo dovrebbe sostituire quello di *early warning* dell'art. 33 regolamento Dublino III, ponendolo inizialmente nelle mani dell'EUAA, rendendolo permanente[115] e rafforzandone la dimensione preventiva[116]. Secondo la proposta, in una prima fase l'EUAA dovrebbe chiedere agli Stati[117] di fornire tutte le informazioni pertinenti e di agevolare le visite in loco compiute da gruppi di esperti che, al termine, stileranno apposite relazioni discusse e adottate dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia, poi trasmesse alla Commissione. Contestualmente, il direttore esecutivo dell'EUAA dovrebbe presentare delle bozze di raccomandazioni agli Stati, con indicazione delle misure necessarie per affrontare le carenze individuate. Le raccomandazioni dovrebbero essere adottate dal consiglio di amministrazione con invito rivolto agli Stati "a rischio" a

---

[113] Proposta del 3 dicembre 2008, COM(2008)820 def., p. 9, sulla quale, per tutti, v. GARLICK, *The Dublin System*, cit., p. 187, e MAIANI, *The Dublin III*, cit., p. 138.

[114] V. in tal senso FAVILLI, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in SAVINO (a cura di), *op. cit.*, p. 279 ss., p. 288.

[115] Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero essere compiuti sulla base di una programmazione pluriennale e annuale: la prima dovrebbe comprendere un elenco degli Stati i cui sistemi di asilo e di accoglienza vengono monitorati ogni anno, pur garantendo che ogni Stato UE venga controllato almeno una volta su ogni periodo di cinque anni; il programma di lavoro annuale dovrebbe contenere, invece, l'elenco degli Stati che da monitorare nell'anno successivo secondo la programmazione pluriennale e le valutazioni tematiche, con indicazione del tipo di monitoraggio e pianificazione delle visite in loco.

[116] Per un verso, l'Agenzia dovrebbe poter monitorare l'attuazione di tutti gli aspetti del sistema europeo di asilo da parte degli Stati membri (e non solo il sistema Dublino), monitorare l'osservanza delle norme operative, degli indicatori, degli orientamenti e delle migliori prassi in materia d'asilo e verificare i sistemi di asilo e di accoglienza, le competenze, le infrastrutture, le attrezzature, il personale disponibile, le risorse finanziarie e le capacità delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo, incluso il sistema giudiziario, di trattare e gestire efficacemente e correttamente i casi di asilo. Per altro verso, il controllo dovrebbe essere compiuto non solo sulla base delle informazioni fornite dagli Stati ma anche mediante visite in loco e campionamenti di casi.

[117] Ma non anche alle ONG che si occupano di protezione internazionale: aspetto criticato in ECRE, *Comments on European Union Agency for Asylum*, cit., pp. 11-14.

presentare un piano d'azione da attuare entro un massimo di nove mesi. Qualora tali Stati siano inadempienti e la gravità delle carenze rischi di compromettere il funzionamento del SECA, la Commissione dovrebbe poter adottare raccomandazioni e indicare i provvedimenti dell'EUAA per sostenere gli Stati interessati.

Da questi brevi cenni, è facile desumere la funzione anche solidaristica del meccanismo illustrato che – sulla falsariga di quello di valutazione e controllo dell'*acquis* di Schengen – dovrebbe, da un lato, aiutare gli Stati di frontiera esterna a individuare e risolvere eventuali problematiche prima che siano necessari altri e più intensi interventi; e, dall'altro lato, evitare che gli altri Stati membri vadano incontro a situazioni improvvise di afflusso massiccio di richiedenti asilo, come quelle verificatesi nel 2015 sulla rotta greco-balcanica.

11. Alcune misure esterne con effetti interni riconducibili alla solidarietà preventiva: il reinsediamento e i programmi di (sviluppo e) protezione regionale

Importanti sono anche le misure adottate dall'Unione relative alla c.d. "dimensione esterna" delle politiche in materia di controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, che qui interessano in quanto idonee a svolgere un ruolo solidaristico. Si ricorda che le politiche di cui agli articoli 77-79 TFUE, "governate" al loro interno dal principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE, hanno una proiezione esterna nella quale opera, a sua volta, il principio di solidarietà dell'art. 21 TUE. Vero è che le misure di cui si tratta proiettano la solidarietà verso l'esterno, in via immediata, contribuendo ad alleviare gli oneri dei Paesi di origine e di transito di migranti e richiedenti protezione; ma è altrettanto vero che, riducendo il numero di coloro che intraprendono il viaggio verso le coste europee o permettendo un loro ingresso ordinato e distribuito negli Stati membri, hanno un effetto mediato di solidarietà a favore degli Stati maggiormente esposti ai flussi migratori.

Il Trattato di Lisbona reca le basi giuridiche. Secondo l'art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, 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". Inoltre, l'art. 79, par. 3, TFUE stabilisce la competenza dell'Unione a "concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri".

Da anni l'Unione e i suoi Stati hanno affiancato agli strumenti "a valle" dei movimenti migratori alcune misure "a monte", destinate a incidere direttamente nelle regioni di origine o transito di tali movimenti[118]. Detta cooperazione si

[118] La tematica si interseca con la più generale cooperazione internazionale allo sviluppo dell'Unione. Per ulteriori riferimenti anche bibliografici v., tra i tanti, 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, Wor-

svolge nel quadro del più ampio Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM)[119]. Anche l'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015 insiste sulla necessità di cooperare con i Paesi terzi per affrontare a monte la questione della migrazione[120].

Sinteticamente, l'Unione ha predisposto forme di cooperazione aventi anche una componente solidaristica "di ritorno" sugli Stati. Ci si limita a menzionare, senza pretesa di completezza, gli accordi dell'Unione e degli Stati membri con i Paesi terzi di provenienza e transito di migranti e richiedenti protezione (compresi quelli sulla riammissione e quelli "di lavoro" stipulati dall'agenzia Frontex) nonché le clausole migratorie contenute in più ampi accordi per lo più di associazione o a contenuto economico-commerciale. Tale cooperazione si svolge, ora, alla luce del Nuovo quadro di partenariato dell'Unione con i Paesi terzi[121]. Significativi sono la cooperazione con i Paesi africani nel quadro del dialogo a livello continentale[122], regionale[123] e bilaterale; l'impegno per risolvere la crisi

king Paper No. 50, maggio 2010, reperibile *online*; Devisscher, *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 53 ss.; Reslow, *The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnership*, *ivi*, 2012, p. 393 ss.; García Andrade, *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, *ivi*, 2013, p. 263 ss.; Papagianni, *Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management to a Comprehensive Policy?*, *ivi*, 2013, p. 283 ss.; García Andrade, Martín, *EU cooperation with third countries in the field of migration*, 2015, reperibile *online*; Guidi, *L'Unione europea alla ricerca della sinergia "ottimale" tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, in Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 23 ss.; Ferri, *Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e accordi con Stati terzi*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, n. 3-4, p. 39 ss.; Hein, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di migrazioni alla luce dei valori comuni*, in Sciso, Baratta, Morviducci (a cura di), *op. cit.*, p. 170 ss.; Latino, *op. cit.*; Cortinovis, *Reshaping the External Dimension of EU Asylum Policy: the Difficult Quest for a Comprehensive Approach*, Ismu Paper, gennaio 2017, reperibile *online*; Moreno-Lax, *Solidarity's reach*, cit.; Papadopoulou, *EU External Cooperation and Global Responsibility Sharing: Towards an EU Agenda for Refugee Protection*, ECRE Policy Paper, 2017, reperibile *online*; e Vitiello, *La dimensione esterna della politica europea*, in Savino (a cura di), *op. cit.*, p. 303 ss.

[119] Comunicazione della Commissione, del 18 novembre 2011, COM(2011)743 def.

[120] COM(2015)240, p. 6.

[121] Comunicazione della Commissione, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016)385 final. Il nuovo quadro è stato approvato dal Consiglio europeo del 28 giugno 2016.

[122] Si ricorda il "Partenariato strategico UE-Africa su migrazione, mobilità e occupazione", che prende avvio dal vertice UE-Africa del dicembre 2007 ed è stato ribadito e rafforzato con il vertice di Bruxelles dell'aprile 2014 e, poi, con il vertice de La Valletta del novembre 2015.

[123] A livello regionale rilevano il processo per l'Africa occidentale ("processo di Rabat", avviato con la conferenza nell'omonima capitale del Marocco del luglio 2006) e quello per il Corno d'Africa ("processo di Khartoum", che prende il nome da quello della capitale del Sudan ma è stato avviato dalla conferenza di Roma dell'ottobre 2014).

siriana anche attraverso la cooperazione con la Turchia[124]; il sostegno ai Paesi situati lungo la rotta balcanica utilizzata durante la crisi migratoria del 2015[125]; e la cooperazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale anche attraverso misure operative per contrastare il traffico di migranti (come il dispositivo militare EUNAVFOR MED Sophia)[126].

Due misure esterne nel settore dell'asilo meritano qualche parola in più. Ci si riferisce al reinsediamento e ai programmi di (sviluppo e) protezione regionale, che sono in tutto o in parte orientati a consentire ingressi ordinati e protetti negli Stati membri e, per questo, a permettere una migliore ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. In proposito, si premette che l'art. 7, co. 1, del regolamento 439/2010 attribuisce all'EASO, in accordo con la Commissione, il compito di coordinare gli scambi di informazioni e le altre azioni riguardanti l'attuazione degli strumenti e dei meccanismi relativi alla dimensione esterna del SECA[127]. Ciò, in specie, può avvenire con riferimento alle attività di reinsediamento intraprese dagli Stati membri, con la finalità di far fronte alle esigenze di protezione dei rifugiati nei Paesi terzi e di dar prova di solidarietà ai Paesi di accoglienza (co. 2); ma anche – nel quadro dei rapporti coi Paesi terzi e associati di cui all'art. 49 – per cooperare con questi Paesi su aspetti tecnici relativi al rafforzamento delle loro capacità di asilo ed accoglienza e per attuare programmi di protezione regionale e altre azioni in grado di fornire soluzioni durature.

a) Il reinsediamento (o *resettlement*) è una modalità di ingresso legale con lo scopo di trasferire nell'Unione individui bisognosi di protezione che si trovano in Paesi terzi. Esso presuppone la mancata o inadeguata protezione da parte di un altro Paese[128] e viene considerato come misura di solidarietà "esterna", consentendo di alleviare gli oneri dei Paesi terzi ospitanti gli individui da reinsediare; "umanitaria", in quanto consente di migliorare le condizioni di vita dei soggetti interessati; e, infine, di solidarietà "di ritorno" per gli Stati membri in quanto è idonea a ridurre il numero degli ingressi irregolari e, quindi, le responsabilità di primo soccorso e accoglienza alle frontiere esterne.

---

[124] Il 29 novembre 2015, nel corso del vertice UE-Turchia, è stato approvato l'Accordo contenente un Piano d'azione diretto a intensificare la cooperazione reciproca per affrontare congiuntamente la crisi dei rifugiati. L'impegno finanziario dell'UE per aiutare la Turchia ad affrontare la crisi migratoria degli ultimi anni ha condotto, durante il vertice de La Valletta del novembre 2015, all'istituzione di uno "Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati", poi divenuto "Strumento per i rifugiati in Turchia". Rileva anche la c.d. "dichiarazione UE-Turchia" del 18 marzo 2016 relativa al sistema "1 a 1" (*supra*, par. 13 del capitolo secondo).

[125] Oltre a risorse finanziarie, durante la conferenza dei Paesi UE ed extra-UE interessati, del 25 ottobre 2015, è stato concordato un "Piano d'azione in 17 punti" per una circolazione graduale, controllata e ordinata lungo la rotta balcanica, in modo da evitare decisioni unilaterali di chiusura delle frontiere.

[126] In proposito v. Gestri, *EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling under UN Security Council Resolution 2240 (2015)*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, 2016, p. 19 ss.

[127] Cfr. De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 491.

[128] Ad es. perché non contraente la Convenzione di Ginevra del 1951, oppure perché non può garantire una soluzione duratura.

Il *resettlement*, già utilizzato da alcuni Stati membri[129] e avviato nell'Unione nel 2007[130], è stato rilanciato con il programma di reinsediamento del 2012[131]: quest'ultimo prevedeva risorse FER per sostenere le misure volontarie di reinsediamento degli Stati. Ciò era stato confermato con l'istituzione del FAMI[132], che stabilisce le priorità comuni di reinsediamento UE[133].

In occasione della crisi migratoria del 2015, la Commissione ha adottato raccomandazioni sul reinsediamento e sull'ammissione umanitaria (oltre al reinsediamento previsto dal sistema "1 a 1" della c.d. dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016). Con la raccomandazione 2015/914[134], la Commissione ha chiesto agli Stati di reinsediare 20.000 persone bisognose di protezione nell'arco di due anni, cifra che il 20 luglio 2015 i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno portato a 22.504[135]. Nel settembre 2017, la Commissione ha adottato una nuova raccomandazione con cui ha invitato gli Stati a offrire ulteriori 50.000 posti per il *resettlement* entro il 31 ottobre 2019[136]. Il programma di ammissione umanitaria gestito con la Turchia a favore degli sfollati siriani

---

[129] Cfr. Perrin, McNamara, *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, KNOW RESET Research Report 2012/03, reperibile *online*.

[130] Con la 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".

[131] Con la decisione 281/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 2012, si modificava la regola precedente al fine di incentivare gli Stati a dare avvio o intensificare le attività di reinsediamento: ciascuno Stato poteva ricevere – per ogni persona reinsediata in base a una o più priorità di carattere geografico, personale e di opportunità strategica – un importo fisso differenziato a seconda che fosse corrisposto per la prima volta (6.000 euro) oppure, in passato, lo avesse ricevuto solo una volta (5.000 euro) o più di una volta (4.000 euro).

[132] Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione.

[133] A tal fine si dispone il sostegno finanziario alle azioni relative a cittadini di Paesi terzi "che vengono reinsediati o che sono stati reinsediati in uno Stato membro e altri programmi di ammissione umanitaria" (art. 7). Si fissa un contributo agli Stati differenziato per provenienza e condizione del beneficiario, prevedendo un importo forfetario di 6.000 euro ogni due anni per persona reinsediata, che poteva essere aumentato a 10.000 euro per i soggetti provenienti da una zona rientrante nelle tre priorità comuni di reinsediamento dell'Unione (regioni o Paesi designati per l'attuazione di un programma di protezione regionale; regioni o Paesi indicati nelle previsioni di reinsediamento dell'UNHCR; persone appartenenti a una specifica categoria rientrante nei criteri di reinsediamento dell'UNHCR) oppure appartenenti a un gruppo vulnerabile (art. 17).

[134] Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un pro- gramma di reinsediamento europeo.

[135] Prevedendo per gli Stati aderenti un sostegno finanziario di 50 milioni di euro a valere sul FAMI e da erogare in base alle somme forfettarie del regolamento 516/2014. Vedi Morgese, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 3-4, p. 15 ss., p. 28 ss., e Favilli, *La crisi*, cit., pp. 289-290.

[136] Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, del 3 ottobre 2017, sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale.

bisognosi di protezione internazionale, previsto anch'esso con raccomandazione e dal carattere volontario[137], era volto ad avviare un processo accelerato per ammettere sul territorio degli Stati partecipanti, sulla base di una raccomandazione dell'UNHCR a sèguito di una richiesta della Turchia, persone bisognose di protezione internazionale sfollate per via del conflitto in Siria[138].

Al 7 marzo 2018, sono state reinsediate 29.314 persone in base sia agli impegni del 20 luglio 2015, sia alla dichiarazione UE-Turchia, sia alla nuova raccomandazione "50.000"[139]. Per quanto riguarda il programma di ammissione umanitaria, invece, solo nel novembre 2017 la Commissione e la Turchia hanno ultimato le procedure operative standard, che sono state approvate dagli Stati membri nel successivo dicembre[140].

Giova menzionare anche la proposta di regolamento sul quadro dell'UE per il reinsediamento, del luglio 2016[141], che si pone – come le misure che la precedono – gli obiettivi di permettere l'ingresso legale e sicuro degli individui bisognosi di protezione, di ridurre le probabilità di afflusso irregolare nel territorio dell'Unione e di contribuire a iniziative internazionali di reinsediamento. In questa proposta, la nozione di reinsediamento fa riferimento all'ammissione, nel territorio degli Stati membri, di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un Paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, allo scopo di accordare loro protezione internazionale. La proposta non indica le regioni o i Paesi terzi da cui può avvenire il reinsediamento: si prevede, invece, la costituzione di un Comitato ad alto livello con il compito di fornire gli orientamenti strategici sulla cui base il Consiglio, con atto di esecuzione proposto dalla Commissione, approva i piani annuali di *resettlement*; la Commissione, sulla scorta di questi ultimi, potrà presentare ogni anno, con atto di esecuzione, uno o più programmi mirati.

La proposta ammette al reinsediamento non solo gli sfollati verso un altro Paese ma anche gli sfollati "interni" (che sono tali, cioè, nel loro stesso Paese). Potranno essere reinsediati coloro i quali rientrano in un programma mirato della Commissione, riuniscono i requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, rientrano in almeno una delle categorie ammissibili e per i quali non è applicabile un motivo di esclusione. Quanto alle modalità per effettuare il *resettlement*, la proposta contempla una procedura standard e una accelerata. Infine, si prevede che gli Stati membri ricevano una somma forfettaria di 10.000 euro dal bilancio dell'Unione per ogni persona effettivamente reinsediata sul proprio territorio.

---

[137] Raccomandazione C(2015)9490 della Commissione del 15 dicembre 2015, per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia.

[138] *Amplius* MORGESE, *Recenti iniziative*, cit., p. 31 ss., e FERNÁNDEZ ARRIBAS, *Again in the Hands of States: A New EU Unfeasible Plan to Face Refugee Crisis? Commission Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey*, in *European Papers*, 2016, p. 343 ss.

[139] COM(2018)250, p. 20.

[140] *Ivi*, p. 7.

[141] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2016, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016)468 final.

b) La seconda misura esterna nel settore dell'asilo con effetti solidaristici interni consiste nei *programmi di sviluppo e protezione regionale* (PSPR). Essi hanno preso avvio con una comunicazione della Commissione del 2005 sui programmi di protezione regionale (PPR)[142], in cui si poneva in evidenza la finalità di individuare soluzioni durature per rifugiati e richiedenti protezione, nelle regioni di origine o di transito, prima che affrontassero (parte del o tutto il) viaggio verso l'Unione europea. Tali soluzioni durature venivano individuate nel rimpatrio, nell'integrazione locale o nel reinsediamento[143].

La Commissione ha inizialmente avviato, anche a causa delle risorse a disposizione, due soli PPR "pilota": il primo nell'area degli allora nuovi Stati indipendenti occidentali (Ucraina, Moldova e Bielorussia); il secondo, invece, nell'area dei Grandi Laghi dell'Africa sub-sahariana (Tanzania). Questi PPR includevano progetti orientati a migliorare la tutela dei rifugiati e dei richiedenti protezione nei Paesi individuati. Nel 2010 la Commissione, prendendo atto di alcune criticità dei PPR pilota, ha deciso di migliorarli ed estenderli in due regioni africane: il Corno d'Africa e il Nord Africa[144].

Nel 2013, è stata avviata una nuova generazione di programmi con il PSPR in Medio Oriente, avente l'obiettivo di "rafforzare nel lungo termine la capacità dei paesi confinanti con la Siria di gestire i flussi di rifugiati"[145]. Questo programma, il cui coordinamento è affidato alla Danimarca, è stato finanziato con significative risorse per intraprendere in Giordania, Libano e Iraq attività non solo di *capacity building* nel settore dell'asilo – come i vecchi PPR – ma anche di sviluppo delle comunità locali di accoglienza[146]. L'opportunità di puntare sia sulle attività di protezione dei rifugiati (pilastro "protezione") sia sulle misure di sviluppo socioeconomico a beneficio delle comunità locali di accoglienza (pilastro "sviluppo") è stata rilevata anche con riguardo ai due PPR africani prima ricordati.

Su invito del Consiglio GAI dell'ottobre 2014[147], l'Agenda europea sulla migrazione ha previsto la creazione o il rafforzamento di "programmi di svi-

---

[142] Del 1° settembre 2005, COM(2005)388 def. Su PPR e PSPR v. per tutti PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes: an effective policy tool?*, Discussion Paper, DOMAID project, gennaio 2015, reperibile *online*, nonché MORGESE, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in *Federalismi.it*, 21 luglio 2017, reperibile *online*.

[143] In altri termini, attraverso le azioni finanziate dall'UE, i Paesi terzi individuati avrebbero dovuto essere in grado di fornire alle persone bisognose di protezione una prospettiva di soggiorno legale oppure il rientro nei Paesi d'origine (in condizioni di sicurezza e dignità) o infine – qualora le prime due non fossero realizzabili – il trasferimento in altri Paesi disposti ad accoglierli e in cui potessero beneficiare di idonee condizioni di protezione.

[144] Vedi la relazione del 6 maggio 2010, Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009), COM(2010)214 def., p. 7.

[145] Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 24 giugno 2013, Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana, JOIN(2013)22 def., p. 8.

[146] Su questo PSPR, v. PAPADOPOULOU, *Regional*, cit., pp. 14-15.

[147] V. l'allegato alle conclusioni del Consiglio GAI del 10 ottobre 2014, Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori, doc. 14141/14, p. 4, ove si invitava a "sviluppare

luppo e protezione regionale, cominciando dall'Africa settentrionale e dal Corno d'Africa e muovendo dal programma vigente per il Medio Oriente"[148]. Il nuovo PSPR per il Nord Africa è stato avviato il 15 aprile 2015 (prima, cioè, della pubblicazione dell'Agenda) e dovrebbe durare fino al 2019, mentre il PSPR per il Corno d'Africa è stato inaugurato il 9 giugno 2015 e affidato fino al 2020 ai Paesi Bassi.

Sezione II. Le misure con un ruolo solidaristico di tipo riequilibratorio ed emergenziale

In questa sezione, si avrà riguardo alle misure di solidarietà aventi carattere riequilibratorio ed emergenziale, contenute in atti delle Istituzioni. Si tratta di misure di carattere finanziario, tecnico-operativo e di condivisione "fisica" dei richiedenti protezione internazionale disposte a beneficio di specifici Stati membri qualora, in virtù dell'attuazione delle norme comuni nei settori considerati, essi sopportino responsabilità (oneri) superiori a quelli di altri Stati membri oppure si trovino in una vera e propria situazione di emergenza.

Queste misure sono riconducibili al ruolo riequilibratorio ed emergenziale dell'art. 80 TFUE di cui si è parlato in precedenza[149]. Esse trovano il loro fondamento nella (seppur limitata) consapevolezza degli Stati dell'Unione che la difesa degli interessi comuni richieda anche quella degli interessi individuali di ciascuno di loro, in caso di necessità, e ciò su base di reciprocità. D'altro canto, sulla falsariga di quelle preventive, sono idonee a evitare il ricorso ad azioni unilaterali degli Stati in difficoltà o in emergenza.

Merita sottolineare la ragione della scelta di trattare assieme le misure riequilibratorie e quelle emergenziali, che risiede nella circostanza per cui non sempre gli atti delle Istituzioni distinguono tra le due diverse situazioni. Per quanto riguarda la solidarietà finanziaria, è agevole individuare una linea di demarcazione tra le risorse messe a disposizione per riequilibrare gli oneri e quelle utilizzate in caso di emergenza. È invece più difficile distinguere tra i diversi interventi tecnico-operativi delle agenzie Frontex ed EASO. Infine, le misure di solidarietà fisica sono attualmente limitate ai casi di emergenza, in quanto le ipotesi di modifica dal regolamento Dublino III non sono ancora sfociate in atti vincolanti.

---

nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa programmi di sviluppo e protezione regionale nuovi e rafforzati".

[148] COM(2015)240, p. 6.

[149] *Supra*, par. 7, *sub* b) e c), del capitolo secondo.

12. L'approccio integrato adottato dalle Istituzioni a partire dalla crisi migratoria del 2015

Le misure di solidarietà a carattere riequilibratorio e, soprattutto, emergenziale degli ultimi anni si inseriscono nel più generale approccio "integrato" adottato dalle Istituzioni per rispondere alla crisi migratoria che ha interessato l'Unione a partire dal 2015. Tale approccio ruota attorno alla necessità, avvertita sia dalle Istituzioni sia dagli Stati membri, di trovare un contemperamento tra responsabilità e solidarietà, così caratterizzando e giustificando l'ampio ventaglio di misure predisposte in questi anni.

Tale approccio integrato era ben presente nell'Agenda europea sulla migrazione. Essa prevedeva azioni immediate e a medio-lungo termine, in cui il sostegno fornito agli Stati in difficoltà – sul piano sia interno (metodo *hotspot*, ricollocazione di emergenza, operazioni congiunte alle frontiere esterne) sia esterno (reinsediamento, cooperazione con i Paesi terzi) – era bilanciato dalle richieste di maggiore rispetto degli obblighi derivanti dalle norme comuni (all'interno di quegli *hotspot*, nei quali attuare correttamente gli obblighi del regolamento Eurodac, oppure mediante il rispetto della direttiva rimpatri), dall'ampio utilizzo delle deroghe temporanee al principio della libera circolazione senza controlli nell'area Schengen nonché dall'avvio di nuove iniziative dirette a rafforzare tali norme (es. sistema di gestione integrata delle frontiere esterne, creazione della GFCE, modernizzazione delle regole sul rilascio dei visti). Anche i successivi documenti della Commissione, così come le conclusioni del Consiglio europeo, si muovono nella medesima trama.

Nella valutazione intermedia dei risultati raggiunti nell'attuazione dell'Agenda, del settembre 2017, la Commissione ha riconosciuto che l'approccio integrato ha conseguito risultati tangibili[150]. Tuttavia, va rilevato che la componente della "responsabilità" ha portato maggiori frutti rispetto a quella della "solidarietà"[151], a causa soprattutto della riluttanza degli Stati membri – *in primis*, quelli del gruppo di Visegrad – a rispettare gli impegni derivanti dalle decisioni di ricollocazione di emergenza del settembre 2015. Ciò, del resto, condiziona tuttora la predisposizione, all'interno della più ampia riforma del sistema Dublino, di un meccanismo permanente di equa redistribuzione delle

---

[150] COM(2017)558, p. 2.

[151] V. ad es., tra le altre iniziative, il piano d'azione della Commissione, del 4 luglio 2017, Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity, SEC(2017)339, che, sulla base di documenti precedenti (quali la comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 25 gennaio 2017, La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale: Gestire i flussi e salvare vite umane, JOIN(2017)4 def., e le conclusioni del Consiglio europeo informale di Malta del 3 febbraio 2017, su cui v. MORGESE, *Sviluppi nella gestione delle migrazioni lungo la rotta del Mediterraneo centrale*, in *Sud in Europa*, giugno 2017, p. 17 ss.), ha predisposto una serie di misure improntate più alla responsabilità che alla solidarietà. In argomento, di recente, LICASTRO, *Il piano d'azione della Commissione per supportare l'Italia nella gestione dei flussi migratori. Brevi spunti "attorno" al piano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 marzo 2018, reperibile *online*.

responsabilità in materia di accoglienza ed esame delle domande di protezione internazionale[152].

13. Le misure di solidarietà finanziaria a carattere riequilibratorio

Le misure finanziarie, indicate dall'art. 80 TFUE quali espressione tipica del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, sono state quelle sinora più utilizzate dalle Istituzioni.

a) Nel periodo finanziario 2007-2013, i fondi dedicati al controllo delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione sono stati corrisposti attraverso il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (SOLID), proposto dalla Commissione nel 2005[153]. In base al programma SOLID sono stati approvati quattro fondi: il Fondo per le frontiere esterne[154], il Fondo europeo per i rifugiati[155], il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi[156] e il Fondo europeo per i rimpatri[157]. In totale, i quattro Fondi sono stati finanziati per 5.866 milioni di euro, cui si aggiungevano 285,1 milioni per le attività di Frontex, 900 milioni per l'attuazione dei sistemi informativi e 62,3 milioni per l'Osservatorio europeo sulle migrazioni. A parte il riferimento testuale che il programma SOLID operava alla solidarietà, ci sembra di interesse ai nostri fini sottolineare l'intrinseca componente solidaristica della maggior parte di questi Fondi.

Rilevava anzitutto la funzione del *Fondo per le frontiere esterne* (FFE) in senso redistributivo degli oneri sopportati dai Paesi di frontiera esterna. L'allocazione nazionale delle sue risorse, infatti, teneva conto in maniera ponderata dell'esistenza di frontiere esterne terrestri (30%), di frontiere esterne marittime (35%), di aeroporti (20%) e di uffici consolari (15%) di ciascuno Stato; inoltre, i fondi per le frontiere esterne terrestri e marittime venivano erogati per il 70% in base alla loro estensione e per il 30% in ragione del carico di lavoro svolto

---

[152] *Infra*, par. 22 di questo capitolo.

[153] Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2005, che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, COM(2005)123 def.

[154] Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

[155] Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio.

[156] Decisione n. 2007/435/CE del Consiglio, del 25 giugno 2007, che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

[157] Decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

presso di esse[158]. Secondo uno studio commissionato dal Parlamento europeo nel 2015[159], il FFE ha finanziato ad es. progetti di investimento per la polizia di frontiera in Bulgaria (compreso il monitoraggio della frontiera bulgaro-turca); infrastrutture per il controllo della frontiera e per lo sviluppo delle banche-dati SIS II e VIS in Grecia; la sorveglianza delle frontiere più esposte ai flussi migratori in Italia e Spagna; e lo sviluppo dei sistemi nazionali di raccolta delle impronte digitali per l'implementazione della banca-dati VIS in Romania e Francia.

Quanto al *Fondo europeo per i rifugiati* (FER), esso esisteva già da prima del programma SOLID. La decisione istitutiva del 2000[160] era basata sul citato art. 63, par. 2, lett. b), TCE ed era diretta a sostenere e favorire economicamente gli sforzi degli Stati che ricevevano rifugiati e sfollati. Tale Fondo, dotato per il periodo 2000-2004 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 detto importo prescindeva da specifici parametri, 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[161] e con la citata decisione 573/2007. Le attività finanziate da quest'ultima, per un totale di 630 milioni di euro, comprendevano il miglioramento delle infrastrutture o dei servizi di accoglienza; la predisposizione di strutture e attività di formazione per garantire l'accesso alle procedure di asilo; l'assistenza legale e sociale per richiedenti asilo e rifugiati, anche per quanto riguardava il rimpatrio volontario; le misure per sostenere il potenziamento e l'acquisizione di competenze da parte dei rifugiati, tra cui la formazione linguistica; e le procedure di reinsediamento o ricollocazione intra-UE. Anche il FER 2007-2013, come i suoi predecessori, aveva un effetto solidaristico "limitato", in quanto una parte delle risorse continuava a essere ripartita annualmente in parti uguali tra gli Stati membri (300.000 euro oppure 500.000 per gli Stati aderenti all'Unione dopo il 1° maggio 2004); un'altra parte teneva conto del numero di reinsediati appartenenti a specifiche categorie (4.000 euro per persona); e solo la parte rimanente veniva distribuita in proporzione al numero di residenti beneficiari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria nonché delle persone reinsediate (30%) e al numero dei richiedenti lo *status* di rifugiato, di protezione sussidiaria o di protezione temporanea per gli sfollati

---

[158] L'erogazione delle risorse per gli aeroporti, invece, teneva conto del solo carico di lavoro, mentre i fondi agli uffici consolari erano ripartiti in base al numero di uffici in alcuni Paesi terzi (50%) e al carico di lavoro per la procedura di esame delle domande di visto in specifici Paesi indicati nella decisione 574/2007 (50%).

[159] Cfr. Hausemer, Todaro, Kamphuis, Williams, Thielemann, Talani, *EU Funds for Migration Policies: Analysis of Efficiency and Best Practice for the Future*, 2015, reperibile *online*, p. 43 ss.

[160] Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati. In argomento Thielemann, *Between Interest*, cit., p. 261 ss., e Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 107 ss.

[161] Decisione 2004/904/CE del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010.

(70%). Il limitato carattere solidaristico del FER discendeva anche dall fatto che la distribuzione appena menzionata, tenendo conto del numero assoluto di richiedenti e beneficiari, aveva la conseguenza di svantaggiare gli Stati al cui interno risiedevano, in proporzione, più richiedenti e beneficiari per numero di abitanti o in rapporto al PIL[162] e che, pertanto, avevano più bisogno di sviluppare i loro sistemi nazionali. Le risorse del FER 2007-2013 sono state utilizzate, ad es., per le attività di rimpatrio volontario e di alloggio per i richiedenti asilo in Bulgaria; per il miglioramento del sistema nazionale di asilo in Italia; per l'accoglienza dei rifugiati, lo svolgimento delle procedure di asilo e il finanziamento delle organizzazioni della società civile che fornivano sostegno ai richiedenti asilo in Grecia; e per aumentare la capacità di gestire le richieste di asilo in Francia, Spagna e nel Regno Unito.

Infine, il *Fondo europeo per i rimpatri* (FR) si occupava della gestione integrata dei rimpatri e del sostegno alla cooperazione tra Stati membri in materia. Tale fondo, finanziato per 676 milioni di euro, si occupava prioritariamente del sostegno allo sviluppo di un approccio strategico alla gestione dei rimpatri da parte degli Stati membri; del sostegno alla cooperazione tra Stati nella gestione dei rimpatri; del sostegno a strumenti innovativi per la gestione dei rimpatri; nonché del sostegno per gli standard europei e le migliori pratiche in materia. Anche il FR aveva una funzione solidaristica "limitata", prevedendo una ripartizione egualitaria annuale di 300.000 (in alcuni casi, di 500.000) euro per Stato membro e, per la parte rimanente, in proporzione alle persone da rimpatriare (50%) o che avevano già lasciato il territorio degli Stati (50%). Quasi il 60% delle risorse del FR è stato distribuito tra Francia, Grecia, Italia, Regno Unito e Spagna.

b) I quattro fondi basati sul programma SOLID sono stati sostituiti, per il periodo finanziario 2014-2020, dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione[163] e dal Fondo per la sicurezza interna nelle sue due componenti Frontiere e visti e Strumento di sostegno per la cooperazione di polizia e la gestione delle crisi[164].

Il *Fondo per la sicurezza interna - Sezione Frontiere e visti* (FSI-F), con una dotazione iniziale di circa 2,7 miliardi di euro, ha sostituito il FFE proponendosi l'obiettivo generale di contribuire a garantire la sicurezza nell'UE attraverso un

---

[162] Conformi De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 503.

[163] La disciplina generale è contenuta nel regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi. Quella specifica, invece, nel regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio. Vedi Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 252 ss.

[164] Anche in quest'ultimo caso, la disciplina generale è contenuta nel regolamento 514/2014, mentre quella specifica nel regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio.

livello uniforme ed elevato di controllo delle frontiere esterne e il trattamento efficace dei visti Schengen. I suoi obiettivi specifici consistono nel sostegno alla politica comune in materia di visti e alla gestione integrata delle frontiere esterne. Per conseguire tali obiettivi, il FSI-F dichiara di voler contribuire all'istituzione progressiva del sistema integrato delle frontiere esterne "basato sulla solidarietà e la responsabilità". Si noti che l'effetto di redistribuzione degli oneri attuato dal FSI-F è maggiore di quello del FAMI, in quanto tiene conto di un importo minimo di 5 milioni di euro uguale per tutti (tranne quella maggiore di Malta e Cipro nonché quella leggermente inferiore dell'Ungheria) sul quale, però, incide notevolmente un importo fisso ripartito sulla base della media degli anni 2010-2012: in questo modo, i Paesi più esposti ai flussi migratori (Italia, Grecia e Spagna) ricevono risorse di gran lunga maggiori rispetto agli altri Stati membri.

Quanto al *Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione* (FAMI), inizialmente finanziato con 3,137 miliardi di euro, esso ha l'obiettivo generale di contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori nonché all'attuazione, rafforzamento e sviluppo delle politiche comuni in materia di protezione internazionale e temporanea nonché dell'immigrazione. In particolare, gli obiettivi specifici comuni consistono nel rafforzamento e nello sviluppo degli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna; nel sostegno alla migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, preservando l'integrità dei sistemi nazionali di immigrazione; nonché nella promozione di una effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi e di strategie di rimpatrio eque ed efficaci in funzione di contrasto all'immigrazione illegale.

Pur non riferendosi anche sull'art. 80 TFUE[165], il regolamento FAMI indica, quale ultimo obiettivo specifico, quello di "migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica" (art. 3, par. 2, lett. d). Un positivo risvolto di questo nuovo obiettivo è, ad es., l'incremento dei fondi destinati al reinsediamento. Ciò nonostante, il FAMI riproduce la stessa problematica del FER: gli Stati membri che ospitano più cittadini di Paesi terzi e i cui sistemi di asilo e immigrazione sono più sviluppati, infatti, continuano a ricevere maggiori risorse rispetto a quelli più piccoli, a causa dell'erogazione di un importo di 5 milioni di euro in sette anni uguale per tutti gli Stati membri (tranne che per Cipro e Malta, il cui importo è raddoppiato), aumentato della media delle assegnazioni di FER, FEI e FR nel periodo 2011-2013[166]. Questa circostanza, assieme alla dotazione in termini assoluti non elevata, ha portato parte della dottrina a concludere che il FAMI rappresenti poco più che una misura simbolica sotto il profilo solidaristico[167].

---

[165] Come ricordano De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 509, il Consiglio ha rifiutato una proposta del Parlamento europeo in tal senso.

[166] Conformi Pollet, *op. cit.*, p. 31; Bast, *op. cit.*, p. 298; De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 503; Garlick, *The Dublin System*, cit., pp. 191-192; e Papa, *op. cit.*, p. 296.

[167] Cfr. De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 503. Nello stesso senso Bast, *op. cit.*, p. 298; Garlick, *The Dublin System*, cit., p. 192; Tsourdi, *Intra-EU solida-*

Di un certo interesse, nella nostra ottica, è anche lo "strumento temporaneo Schengen", utilizzato negli atti di adesione dei nuovi Stati membri in modo da aiutare questi ultimi a finanziare azioni alle nuove frontiere esterne per la corretta attuazione dell'*acquis* di Schengen e il controllo di tali frontiere[168].

14. *Segue*: le risorse finanziarie in caso di emergenza

Gli atti istitutivi dei Fondi appena ricordati contengono anche disposizioni per far fronte a situazioni di emergenza.

a) Nel periodo 2007-2013, il FFE prevedeva la possibilità di finanziare, su iniziativa della Commissione e nel limite del 6% delle risorse disponibili, azioni comunitarie dirette, tra l'altro, a "fornire agli Stati membri servizi di sostegno nelle situazioni di emergenza, debitamente circostanziate, che richied[essero] un intervento urgente alle frontiere esterne" (art. 7, par. 1, lett. c); inoltre, per gli Stati era possibile rivedere nella misura del 10% la ripartizione finanziaria delle azioni approvate nei programmi annuali di attuazione del programma pluriennale, oppure attribuire risorse a nuove azioni nella stessa percentuale, "[p]er tener conto di situazioni di emergenza debitamente circostanziate che erano imprevedibili all'atto di approvazione del programma annuale e che richied[essero] un intervento urgente" (art. 23, par. 5).

La decisione istitutiva del FER consentiva, a sua volta, il finanziamento di misure urgenti in caso di attivazione del meccanismo di protezione temporanea di cui alla direttiva 2001/55 (art. 5, par. 1) nonché per far fronte a situazioni di particolare pressione (par. 2)[169].

---

rity and the implementation of the EU asylum policy: a refugee or governance 'crisis'?, in *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference, 26-27 febbraio 2016, Université libre de Bruxelles, reperibile *online*, p. 7. Ma v. già le riflessioni sul FER svolte da THIELEMANN, *Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side Payments and the European Refugee Fund*, in *Journal of Common Market Studies*, 2005, p. 807 ss.

[168] Si vedano l'art. 35 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, del 2003; l'art. 32 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, del 2005; e l'art. 31 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del trattato sull'Unione europea, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, del 2011.

[169] Per "situazioni di particolare pressione" si intendevano quelle "in cui l'arrivo improvviso in determinati punti delle frontiere di un elevato numero di cittadini di paesi terzi che possono aver bisogno di protezione internazionale [avrebbe potuto] sottoporre le capacità di accoglienza, il regime di asilo o le infrastrutture dello Stato membro o degli Stati membri interessati a un numero eccezionalmente significativo di richieste urgenti e minacciare la vita e il benessere delle persone o l'accesso alla protezione garantita dalla normativa

Infine, il FR contemplava un sistema simile a quello del FFE. La decisione 575/2007 disponeva, infatti, la possibilità, per la Commissione, di finanziare nel limite del 7% azioni comunitarie in materia di rimpatrio dirette a "fornire agli Stati membri servizi di sostegno in caso di situazioni di emergenza debitamente giustificate che richied[essero] azioni urgenti" (art. 6, par. 2, lett. h). Gli Stati, invece, per "tener conto di situazioni di emergenza debitamente circostanziate che erano imprevedibili all'atto di approvazione del programma annuale e che richied[evano] un intervento urgente", potevano rivedere il finanziamento alle azioni già approvate e/o disporre l'assegnazione a nuove azioni fino al 10% (art. 21, par. 6).

b) La possibilità di erogare risorse comuni per situazioni di emergenza di specifici Stati, caratteristica della solidarietà finanziaria, viene mantenuta e rafforzata nella programmazione finanziaria 2014-2020.

Nelle sue premesse, il regolamento istitutivo del FSI-F sottolinea l'opportunità di "adottare un approccio integrato rispetto alle questioni sollevate dalle pressioni migratorie e dalle domande di asilo nonché rispetto alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione", disponendo di una dotazione di bilancio e di risorse adeguate con l'obiettivo di "gestire le situazioni di emergenza in uno spirito di rispetto dei diritti umani e di solidarietà fra tutti gli Stati membri" (considerando 3)[170]. L'art. 2, lett. f), del regolamento in esame fornisce una definizione di "situazione di emergenza", intendendo per tale quella "risultante da un'urgente ed eccezionale pressione migratoria in cui si verifica – o si potrebbe verificare – un afflusso massiccio o sproporzionato di cittadini di paesi terzi attraverso le frontiere esterne di uno o più Stati membri o qualsiasi altra situazione d'emergenza debitamente circostanziata che richieda un intervento urgente alle frontiere esterne". Al verificarsi di tale situazione, l'art. 14 dispone l'assistenza emergenziale attraverso il sostegno finanziario per affrontare necessità urgenti e specifiche, secondo le modalità contenute nel regolamento 514/2014, più avanti descritte.

Sulla medesima falsariga, il regolamento istitutivo del FAMI sottolinea, allo scopo di rafforzare la solidarietà tra Stati, l'utilità di prevedere "un sostegno supplementare nella forma di assistenza emergenziale in situazioni di emergenza di grande pressione migratoria sugli Stati membri o su paesi terzi o in caso di afflusso massiccio di sfollati a norma della direttiva [2001/55]" (considerando 46)[171]. La definizione di "situazione di emergenza" accolta dall'art. 2, lett. k), del regolamento FAMI ha riguardo a tre ipotesi: forti pressioni migratorie caratterizzate da un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di Paesi terzi, tale da

---

comunitaria" (par. 2). La decisione FER, tuttavia, limitava il finanziamento urgente solo alle misure di immediata attuazione, che non potevano essere incluse nel programma annuale di pertinenza e per non più di sei mesi.

[170] Questa affermazione viene ripresa nel considerando 30, secondo cui, "[p]er reagire prontamente nel caso di un'imprevista pressione migratoria e di rischi per la sicurezza delle frontiere occorre poter fornire assistenza emergenziale".

[171] Il considerando 46 precisa, inoltre, l'opportunità di disporre l'assistenza emergenziale anche per il sostegno a programmi di ammissione umanitaria *ad hoc*, in modo da permettere il soggiorno temporaneo nel territorio di uno Stato membro in caso di crisi umanitarie urgenti nei Paesi terzi.

comportare considerevoli e urgenti sollecitazioni delle capacità di accoglienza e trattenimento e i sistemi e le procedure di asilo nazionali; necessità di dare attuazione al meccanismo di protezione temporanea della direttiva 2001/55; o forti pressioni migratorie su quei Paesi terzi ove i rifugiati rimangono bloccati a sèguito di capovolgimenti politici o conflitti. Qualora si verifichi una o più di queste ipotesi, l'art. 21 dispone l'assistenza emergenziale – analogamente a quanto previsto nel FSI-F – nella forma del sostegno finanziario per far fronte a necessità urgenti e specifiche[172], sempre secondo le modalità del regolamento 514/2014.

Gli articoli 6, 7 e 8 di quest'ultimo atto si applicano all'assistenza emergenziale sia del FSI-F sia del FAMI. Anzitutto, la dotazione finanziaria è stabilita dalla Commissione che adotta, con atti di esecuzione, il programma di lavoro per l'assistenza emergenziale anche separatamente da quello per le azioni dell'Unione. La Commissione ha ampia discrezionalità con riguardo, per un verso, all'attivazione del meccanismo di cui si tratta (in tal caso, informando tempestivamente il Parlamento europeo e il Consiglio) e, per altro verso, alle sue modalità: queste ultime possono consistere in assistenza negli Stati membri e in Paesi terzi, come anche in sovvenzioni accordate direttamente alle agenzie UE. L'assistenza emergenziale, d'altronde, può essere attuata – fino al 100% delle spese ammissibili, ferma restando la dotazione di bilancio – direttamente dalla Commissione o dalle agenzie esecutive, oppure in maniera indiretta da entità o persone diverse dagli Stati membri[173].

Merita ricordare anche la possibilità di mobilizzare, in caso di emergenza, non solo il meccanismo di protezione civile della decisione 1313/2013 e il sostegno di emergenza del regolamento 2016/369[174], ma anche lo *strumento di flessibilità* previsto dall'art. 11 del regolamento disciplinante il Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020[175]. Tale ultimo strumento, invero, consente di finanziare spese chiaramente identificate che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili sotto altre voci del QFP.

15. *Segue*: le risorse mobilitate a sostegno degli Stati membri in occasione della crisi migratoria del 2015

La crisi migratoria del 2015 ha condotto alla mobilitazione di significative risorse per aiutare gli Stati membri – soprattutto quelli posti alle frontiere esterne

---

[172] L'art. 21 specifica che le azioni attuate nei Paesi terzi "sono coerenti e se del caso complementari con la politica umanitaria dell'Unione e rispettano i principi umanitari stabiliti nel consenso sull'aiuto umanitario".

[173] Qualora l'assistenza si svolga in Paesi terzi e la Commissione scelga l'attuazione diretta, possono presentare domanda di sovvenzione gli Stati membri, i Paesi terzi (in casi debitamente giustificati), organismi congiunti, organizzazioni internazionali, la Croce rossa e la Mezzaluna rossa, le ONG e le agenzie UE per l'assistenza emergenziale.

[174] *Supra*, par. 7 del capitolo primo.

[175] Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, successivamente modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 2017/1123 del Consiglio, del 20 giugno 2017.

meridionali – ad affrontare le emergenze legate al controllo delle frontiere e all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[176].

In generale, si ricorda che il finanziamento disposto dall'Unione per rispondere alle sfide migratorie è più che raddoppiato dal 2015, passando dagli iniziali 9,6 miliardi di euro a 22 miliardi di euro, di cui 9,6 da impiegare all'interno dell'UE e 12,4 al suo esterno[177]. L'aumento è stato determinato dalla necessità di rispondere alle nuove esigenze (6,6 miliardi di euro), dalla creazione del Fondo fiduciario per la Siria (600 milioni di euro), dagli ulteriori impegni per la Siria presi durante le conferenze di Londra del febbraio 2016 e di Bruxelles dell'aprile 2017 (1,6 miliardi di euro), dalla creazione del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione per l'Africa (2,6 miliardi di euro) e dallo Strumento per i rifugiati in Turchia (1 miliardo di euro).

I finanziamenti a lungo termine per il periodo 2014-2020 a valere sul FAMI e sul FSI ammontano, rispettivamente, a 3,9 e 2,3 miliardi di euro. Gli Stati membri che usufruiscono dei finanziamenti di lungo termine più ampi erano, al dicembre 2017, la Francia (683,4 milioni di euro, di cui 496,5 sul FAMI e 186,9 sul FSI), la Germania (659,8 milioni di euro, di cui 514,3 sul FAMI e 145,5 sul FSI), la Grecia (540,5 milioni di euro, di cui 322,8 sul FAMI e 217,7 sul FSI), l'Italia (634,2 milioni di euro, di cui 381,5 sul FAMI e 252,7 sul FSI) e la Spagna (669,7 milioni di euro, di cui 400 sul FAMI e 269,7 sul FSI). Nella relazione del 14 marzo 2018, la Commissione ha segnalato che i finanziamenti a lungo termine disponibili per la Grecia e per l'Italia ammontavano, rispettivamente, a 561 e oltre 650 milioni di euro[178].

A queste risorse vanno aggiunte quelle per l'assistenza emergenziale concessa sino al 7 dicembre 2017[179], che ammontavano a 616 milioni di euro per il FAMI e 276 milioni di euro per FSI. Ciò ha portato alla corresponsione di 975,8 milioni sul FAMI a Cipro; 125,8 milioni sul FAMI e 56,2 milioni sul FSI alla Grecia; 89,7 milioni sul FAMI e 59,8 milioni sul FSI all'Italia; e a 55 milioni alla Svezia. Inoltre, l'assistenza emergenziale è stata concessa anche per le attività dell'UNHCR (132,8 milioni sul FAMI e 9,1 sul FSI), dell'OIM (41,5 milioni sul FAMI), dell'EASO (25 milioni sul FAMI e 1,1 sul FSI) e di Europol (3,7 milioni sul FSI). Nel marzo 2018, l'assistenza emergenziale a Grecia e Italia ha raggiunto la rispettiva cifra di 393 e 189 milioni di euro.

Oltre alle risorse emergenziali di FAMI e FSI, si ricordano i circa 700 milioni di euro previsti dallo strumento di sostegno di emergenza del regolamento 2016/369[180], gli oltre 440 milioni di euro derivanti dall'attivazione del meccanismo unionale di protezione civile (a favore della Grecia) e i circa 1,4 miliardi di euro per il sostegno alle agenzie e alle loro operazioni. Infine, si ricorda la

---

176 In argomento v. Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., p. 683 ss.

177 Scheda informativa del 7 dicembre 2017, Dotazione di bilancio dell'UE per far fronte alla crisi dei rifugiati e migliorare la gestione della migrazione, reperibile *online*.

178 COM(2018)250, pp. 4 e 10.

179 Secondo quanto affermato nella scheda informativa del 7 dicembre 2017, Migrazione: solidarietà all'interno dell'UE, reperibile *online*.

180 Al 14 marzo 2018, alla sola Grecia sono stati corrisposti 440 milioni e altri 198 sono previsti per il 2018: COM(2018)250, p. 5.

recente decisione di mobilizzare lo strumento di flessibilità del regolamento sul QFP per finanziare misure in materia di migrazione e di afflusso di rifugiati per circa 837 milioni di euro[181].

Si noti che le risorse assegnate all'Italia sono state impiegate, tra l'altro, per l'acquisto di unità e veicoli di pronto soccorso; per il miglioramento del monitoraggio dei flussi migratori e dei crimini connessi al rilevamento di esseri umani durante la sorveglianza delle frontiere esterne; per le retribuzioni straordinarie agli agenti di polizia coinvolti in attività legate alla gestione del flusso migratorio; per il potenziamento del sistema aereo-navale per il controllo delle frontiere e la sorveglianza della migrazione; per l'acquisto di attrezzature e dispositivi per la sorveglianza delle frontiere e per le attività di ricerca e salvataggio; per l'attuazione di un quadro operativo specifico per la sorveglianza delle frontiere e la salvaguardia della vita umana in mare; per operazioni di ricerca e salvataggio; per la valutazione del quadro giuridico e della capacità della guardia costiera libica in termini di servizi di ricerca e salvataggio; per il servizio BORNER di accoglienza per i migranti nei centri temporanei del Nord-Est; e per la mediazione linguistica e interculturale negli interventi di emergenza.

In Grecia, le risorse sono state impiegate in numerose azioni. Tra queste, si ricordano la risposta immediata alla crisi dei migranti con la fornitura di rifugio, alloggio, ristorazione e trasporti nella terraferma e nelle isole dell'Egeo; lo sviluppo del sistema *hotspot*, del sistema di ricollocazione di emergenza e delle capacità di accoglienza; il supporto alle isole greche sede degli *hotspot*; il supporto alle operazioni di ricollocazione; il miglioramento dell'accesso a procedure di asilo eque ed efficienti; l'assistenza di emergenza per la gestione efficace dell'immigrazione; la fornitura di rifugio e alloggio, ristorazione, assistenza sanitaria e trasporto presso i centri *hotspot* e altri centri di accoglienza; la risposta completa alle emergenze sanitarie; il potenziamento dei sistemi informativi della polizia ellenica diretto alla registrazione dei cittadini di Paesi terzi; i servizi provvisori ai cittadini di Paesi terzi e il sostegno operativo ai servizi di polizia ellenica alle frontiere esterne; l'aumento delle risorse umane nei centri di prima accoglienza; e il rafforzamento delle agenzie nazionali competenti per le questioni di asilo e immigrazione.

16. L'assistenza tecnico-operativa a carattere riequilibratorio ed emergenziale disposta dalle agenzie europee: l'attività di Frontex

Le misure di solidarietà riequilibratoria ed emergenziale possono avere anche carattere tecnico-operativo. Esse, infatti, sono riconducibili all'art. 80 TFUE il quale, nel ricordare che il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri governa le politiche di cui agli articoli da 77 a 79 TFUE "anche sul piano finanziario", non ne esclude altre. Ai nostri fini va rile-

[181] Decisione (UE) 2018/8 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, relativa alla mobilizzazione dello strumento di flessibilità per finanziare misure di bilancio immediate per far fronte alle sfide attuali in materia di migrazione, afflusso di rifugiati e minacce alla sicurezza.

vato che queste misure sono caratterizzate da una "doppia solidarietà" da parte degli Stati, che non solo contribuiscono finanziariamente al funzionamento delle agenzie ma, in caso di necessità, possono mettere a disposizione uomini e mezzi per interventi a favore degli Stati in difficoltà.

Vengono in rilievo, anzitutto, le diverse forme di intervento dell'agenzia Frontex. Il vecchio regolamento 2007/2004 permetteva, all'art. 3, la valutazione, l'approvazione, il coordinamento e il cofinanziamento di operazioni congiunte e di progetti pilota, su proposta degli Stati membri e da svolgersi in coordinamento con questi ultimi (come anche con Paesi terzi, *ex* art. 14)[182]. Di interesse era anche l'assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne che, ai sensi dell'art. 8 regolamento 2007/2004, l'Agenzia poteva fornire attraverso il coordinamento tra due o più Stati per affrontare i problemi riscontrati alle frontiere esterne oppure inviando i propri esperti per sostenere le autorità nazionali.

Con una modifica del 2007[183], era stata prevista anche la possibilità di creare squadre di intervento rapido alle frontiere (c.d. RABITs)[184]. Altre due regolamenti avevano disposto l'istituzione delle squadre europee di guardie di frontiera da impiegare durante le operazioni congiunte, i progetti pilota e gli interventi rapidi[185], nonché le regole per lo svolgimento della sorveglianza alle frontiere esterne marittime[186]. Si noti, invero, che quest'ultimo regolamento – tuttora

---

[182] Eventualmente lasciando l'organizzazione pratica ai reparti specializzati di cui all'art. 16. Questi ultimi potevano essere creati all'interno di ogni Stato e previo loro consenso, dando priorità ai centri operativi e di formazione eventualmente già presenti negli Stati e specializzati nella materia del controllo delle frontiere esterne. Il compito dei reparti era quello di sviluppare le migliori pratiche con riguardo ai tipi particolari di frontiere esterne di cui erano responsabili. Inoltre, doveva essere compiuta una valutazione *ex post* dei risultati di tali interventi, tramite la loro analisi completa e comparativa con la finalità di migliorare la qualità, la coerenza e l'efficacia delle operazioni e dei progetti futuri.

[183] Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

[184] Con la finalità di aiutare gli Stati membri, su loro richiesta, qualora si trovassero a "far fronte a sollecitazioni urgenti ed eccezionali, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di paesi terzi che tenta[vano] di entrare illegalmente nel territorio di tale Stato membro" (art. 8-bis). La composizione di tali squadre e la procedura per il loro invio, compresa la necessità di predisporre un piano operativo, erano disciplinate dagli articoli 8-ter e seguenti. Tra gli interventi delle squadre RABITs, si segnala quello richiesto dalla Grecia nell'ottobre 2010 nella regione ultraperiferica del fiume Evros, al confine con la Turchia, che si è svolto dal novembre 2010 al marzo 2011: cfr. NICOLACOPOULOU-STEPHANOU, *op. cit.*, pp. 282-283.

[185] Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

[186] Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

vigente – annovera gli articoli 8 e 8-bis del regolamento 2007/2004, assieme all'assistenza emergenziale dell'art. 14 regolamento FSI-F, tra i "meccanismi di solidarietà" per gli Stati membri che si trovino a fronteggiare pressioni urgenti ed eccezionali alle frontiere esterne.

Con il regolamento istitutivo della Guardia di frontiera e costiera europea, è stata rafforzata la capacita tecnico-operativa della nuova agenzia Frontex e, per quanto ci interessa, la possibilità di agire in funzione solidaristica riequilibratoria e, soprattutto, emergenziale.

L'art. 8 del regolamento 2016/1624 annovera tra i compiti della nuova Agenzia quelli di supportare gli Stati membri in circostanze che richiedono una *maggiore assistenza tecnica e operativa* alle frontiere esterne. Ciò può avvenire attraverso il coordinamento e l'organizzazione di operazioni congiunte (lett. d), gli interventi rapidi alle frontiere esterne in caso di sfide specifiche e sproporzionate (lett. e) e le operazioni di rimpatrio (lett. l). Frontex fornisce tale assistenza anche a sostegno delle operazioni di ricerca e soccorso in mare nel quadro delle operazioni marittime di sorveglianza delle frontiere (lett. f). Inoltre, l'Agenzia può istituire e dispiegare squadre della GFCE (compresa la "riserva di reazione rapida") (lett. g) e attrezzature tecniche (lett. h) durante le operazioni congiunte, gli interventi rapidi e nell'àmbito delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione negli *hotspot*.

a) Le *operazioni congiunte*, ai sensi dell'art. 15, possono essere avviate, su richiesta degli Stati, per far fronte a sfide imminenti che comprendono l'immigrazione illegale, minacce presenti o future alle frontiere esterne o la criminalità transfrontaliera (par. 1). Simile richiesta, peraltro, può essere avanzata anche per ottenere maggiore assistenza tecnica e operativa ai fini del corretto adempimento degli obblighi statali in materia. Tali operazioni devono essere valutate, approvate e coordinate dal direttore operativo di Frontex, dovendo sempre essere precedute da una completa, affidabile e aggiornata analisi del rischio (par. 2), nonché dalla valutazione delle vulnerabilità dell'art. 14 e dal livello "analisi" del quadro situazionale europeo del regolamento Eurosur[187].

Le modalità di esecuzione delle operazioni sono disciplinate dall'art. 16, che in particolare richiede la redazione di un elenco delle attrezzature e del personale necessari (par. 1) e la predisposizione di un piano operativo (par. 2) che è vincolante per l'Agenzia, per lo Stato ospitante l'operazione e per gli Stati che vi partecipano (par. 3). La composizione delle squadre della GFCE da impiegare ogni anno in vista di tali operazioni è programmato nell'anno precedente "sulla base di negoziati e accordi bilaterali annuali tra l'Agenzia e gli Stati membri" e il contingente così definito è a disposizione dell'Agenzia, salvo situazioni eccezionali (art. 20, par. 3)[188].

---

[187] Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

[188] In tal modo, viene superato il problema della "dipendenza" della vecchia Frontex dalle decisioni prese dagli Stati volta per volta, che limitava le capacità di intervento dell'Agenzia nell'organizzare quelle operazioni congiunte: conforme Campesi, *Sicurezza*, cit., p. 19. Il regolamento 2016/1624 prevede anche la possibilità di avviare operazioni congiunte

b) Gli *interventi rapidi alle frontiere esterne*, invece, possono essere richiesti all'Agenzia dagli Stati che si trovino a fronteggiare sfide specifiche e sproporzionate, specie in caso di afflusso massiccio in determinati punti delle frontiere esterne di cittadini di Paesi terzi che tentino di entrare nel loro territorio senza autorizzazione (art. 15, par. 2). La valutazione, l'approvazione e il coordinamento di questi interventi sono demandati al direttore operativo e sono preceduti dalle medesime valutazioni previste per le operazioni congiunte. Previa descrizione della situazione, dei possibili obiettivi e delle esigenze previste dallo Stato richiedente (art. 17, par. 1), il direttore informa il consiglio di amministrazione di Frontex e adotta una decisione entro due giorni lavorativi dalla richiesta. Qualora decida di avviare un simile intervento, il direttore dispiega le squadre della GFCE attinte dalla riserva di reazione rapida (art. 20, par. 5)[189] e la riserva di attrezzatura di reazione rapida (art. 39, par. 7), predisponendo assieme allo Stato richiedente, entro tre giorni lavorativi, il piano operativo vincolante dell'art. 16.

La *riserva di reazione rapida* è un corpo permanente nella disponibilità immediata di Frontex, che gli Stati devono fornire all'Agenzia[190] entro cinque giorni dall'approvazione del piano operativo. L'art. 20, par. 5, specifica che il numero totale del personale che gli Stati mettono a disposizione per la riserva di reazione rapida non può essere inferiore a 1.500 guardie di frontiera o altro personale competente[191].

c) Una rilevante novità del regolamento 2016/1624 consiste nella possibilità di avviare *azioni urgenti alle frontiere esterne*, che hanno natura coercitiva e nelle quali l'effetto solidaristico, pur presente, passa in secondo piano. Secondo la procedura dell'art. 19, infatti, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare decisioni di esecuzione contenenti misure idonee[192] "[q]ualora il controllo delle frontiere esterne sia reso inefficace in misura tale da rischiare di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen": ciò può avvenire sia nel caso in cui gli Stati non diano sèguito alle decisioni conseguenti alla valutazione delle vulnerabilità dell'art. 13, par. 8, sia qualora si trovino a far fronte a

---

di tipo multifunzionale, che "possono comprendere funzioni di guardia costiera e la prevenzione della criminalità transfrontaliera, inclusa la lotta contro il traffico di migranti o la tratta di esseri umani e la gestione della migrazione, compresi l'identificazione, la registrazione, la raccolta di informazioni (*debriefing*) e il rimpatrio" (art. 15, par. 5).

[189] In caso di necessità, la riserva di reazione rapida può essere immediatamente integrata da una o più squadre della GFCE che gli Stati devono mettere a disposizione, su richiesta di Frontex, entro sette giorni lavorativi dall'inizio dell'intervento, salvo circostanze eccezionali (art. 20, par. 8). Ulteriori integrazioni sono disposte *ex* par. 9.

[190] Salvo il caso eccezionale dell'art. 20, par. 7, che autorizza la messa a disposizione della metà del contingente nazionale.

[191] Ogni decisione sull'ulteriore personale, da mettere a disposizione oltre al numero minimo di 1.500 unità, va presa secondo la procedura dell'art. 20, par. 4.

[192] Che possono includere interventi rapidi alle frontiere, il dispiegamento della riserva di reazione rapida, l'invio di squadre della GFCE nei centri *hotspot*, il coordinamento delle attività con i Paesi terzi, l'impiego di attrezzatura tecnica o l'organizzazione di interventi di rimpatrio.

sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere esterne senza aver chiesto l'intervento dell'Agenzia o senza attuarne le misure disposte da quest'ultima.

Gli Stati interessati hanno l'obbligo di conformarsi a tali decisioni di esecuzione e cooperare con Frontex nell'attuazione delle relative misure, previa redazione di un piano operativo e sotto il controllo dei funzionari di collegamento dell'Agenzia (art. 12, par. 3, lett. i). In caso di inottemperanza, la Commissione può attivare la procedura "a salvaguardia del sistema" dell'art. 29 del codice frontiere Schengen (art. 19, par. 10)[193].

d) Il ruolo solidaristico riequilibratorio di Frontex si esplica anche nell'*assistenza tecnico-operativa agli Stati membri i cui sistemi di rimpatrio sono sottoposti a sfide particolari* (art. 27, par. 1, lett. b). Essa, *ex* par. 2, comprende attività dirette a sostenere le operazioni di rimpatrio degli Stati membri fornendo, in specie, servizi d'interpretazione; informazioni pratiche sui Paesi terzi di rimpatrio (eventualmente in cooperazione con altri soggetti, quali l'EASO); consulenza sull'attuazione e sulla gestione delle procedure di rimpatrio; nonché consulenza e assistenza sulle misure necessarie per garantire la disponibilità dei rimpatriandi, soprattutto per evitare che questi ultimi si rendano irreperibili.

Particolare importanza hanno le *operazioni di rimpatrio volontario o forzato*, che, secondo l'art. 28, non solo possono usufruire dell'assistenza necessaria da parte di Frontex, ma, su richiesta degli Stati, possono anche essere coordinate od organizzate dall'Agenzia, o ancora, proposte da quest'ultima[194]. In caso di necessità di assistenza e coordinamento, gli Stati debbono informare mensilmente l'Agenzia delle loro previsioni indicative del numero di rimpatri da effettuare, sulla base delle quali Frontex predispone un piano operativo dinamico diretto a fornire il necessario rinforzo operativo. Le operazioni di rimpatrio in cui è coinvolta Frontex devono essere monitorate (par. 6), valutate (par. 8) e sono finanziate o cofinanziate dal bilancio dell'Agenzia, dando priorità a quelle che coinvolgono più di uno Stato membro o da effettuarsi presso i centri *hotspot* (par. 9). Se si tratta di operazioni di rimpatrio forzato, il monitoraggio è affidato ad appositi osservatori (art. 29); inoltre, per queste ultime operazioni, l'Agenzia ha a disposizione personale destinato a scortare i rimpatriandi (riserva di scorte: art. 30). Ancora, l'Agenzia costituisce una riserva di esperti in materia di rimpatrio per lo svolgimento di compiti specifici, quali l'identificazione di particolari gruppi di cittadini di Paesi terzi, l'acquisizione dei documenti di viaggio dai Paesi terzi e la facilitazione della cooperazione consolare (art. 31)[195].

---

[193] *Supra*, par. 10 del capitolo secondo. L'art. 18 della proposta COM(2015)671 era ancora più "rivoluzionario", perché consentiva alla Commissione di autorizzare l'Agenzia ad adottare le misure ritenute idonee: il che attribuiva a Frontex un diritto di intervento negli Stati membri, slegato dal controllo politico del Consiglio. Cfr. SAVINO, *op. cit.*, pp. 750-751, e ROSENFELDT, *The European Border*, cit., pp. 15-16.

[194] Il regolamento 2016/1624 disciplina anche l'ipotesi del coinvolgimento di Frontex nelle operazioni di rimpatrio "collettive" (quelle cioè in cui i mezzi di trasporto e le scorte per i rimpatri forzati sono messi a disposizione da un Paese terzo di rimpatrio), previa predisposizione di un apposito piano operativo (paragrafi 3-5).

[195] Il personale nazionale che compone la riserva di osservatori per il rimpatrio forzato, la riserva di scorte per i rimpatri forzati e la riserva di esperti in materia di rimpatrio viene

Infine, il regolamento 2016/1624 disciplina l'ipotesi in cui uno Stato membro si trovi a sopportare particolari oneri oppure sia in situazioni di emergenza, stabilendo all'art. 33 la possibilità per l'Agenzia di effettuare *interventi di rimpatrio* senza predisporre un'operazione congiunta. In presenza di oneri nell'attuazione dell'obbligo di rimpatrio, l'intervento di Frontex, che segue a una richiesta dello Stato interessato, può consistere nel dispiegamento di *squadre europee di intervento per i rimpatri*[196] nello Stato interessato e nell'organizzazione di operazioni di rimpatrio. Qualora, invece, lo Stato interessato sia soggetto a una sfida specifica e sproporzionata nell'attuazione dei propri obblighi, l'assistenza tecnico-operativa di Frontex – su richiesta dello Stato o anche di propria iniziativa – può svolgersi attraverso il predetto intervento oppure tramite un più incisivo *intervento rapido di rimpatrio*[197]. Per gli interventi di rimpatrio, compresi quelli rapidi, il direttore di Frontex deve predisporre un piano operativo di concerto con lo Stato interessato e altri Stati partecipanti.

17. *Segue*: l'attività dell'EASO

Dal punto di vista riequilibratorio e, soprattutto, emergenziale, sono significative anche alcune misure di assistenza tecnica e operativa dell'EASO.

L'art. 8 regolamento 439/2010 dispone il coordinamento e l'assistenza dell'Ufficio nei casi di "pressione particolare" sui sistemi di asilo degli Stati membri, che comportano un onere eccezionale ed urgente per le strutture di accoglienza e i sistemi di asilo di quegli Stati. La norma fornisce due esempi di cause di pressione particolare, senza escluderne altre: si tratta dell'arrivo improvviso di un vasto numero di cittadini di Paesi terzi che possono aver bisogno di protezione internazionale e della situazione geografica o demografica degli Stati interessati.

L'art. 9 prevede, anzitutto, che l'EASO compia attività di *raccolta e analisi delle informazioni*, funzionali alla valutazione delle esigenze degli Stati sottoposti a quella pressione particolare. Ciò, si noti, non solo per individuare, preparare e definire le azioni di sostegno del successivo art. 10, ma anche ai fini del meccanismo di *early warning* dell'art. 33 regolamento Dublino III[198] nonché di eventuali propri sistemi di allarme rapido (art. 9, par. 3)[199].

---

messo a disposizione dell'Agenzia da parte degli Stati membri sulla base di accordi bilaterali e di una programmazione annuale.

[196] Queste squadre europee di intervento *ad hoc*, ai sensi dell'art. 32, sono formate a partire dalle riserve di osservatori per il rimpatrio forzato, di scorte per i rimpatri forzati e di esperti in materia di rimpatrio.

[197] Quest'ultimo può consistere sia nel dispiegamento tempestivo delle predette squadre sia nell'organizzazione di operazioni di rimpatrio.

[198] *Supra*, par. 9 di questo capitolo. In argomento v. De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 494 s., e Garlick, *Practical cooperation*, cit., p. 11.

[199] L'EASO ha avviato un sistema di questo tipo, consistente nella raccolta di informazioni e nella loro organizzazione secondo indicatori incentrati su tutte le fasi chiave del SECA. Tali dati, scambiati mensilmente tra l'EASO e gli Stati membri, sono disponibili sul sito web www.easo.europa.eu e riguardano l'accesso alle procedure, i sistemi di accoglienza,

Rilevante è la possibilità attribuita all'EASO, su richiesta degli Stati, di coordinare, ai sensi dell'art. 10, *azioni di sostegno agli Stati i cui sistemi sono sottoposti a particolari pressioni*. Detto coordinamento può riguardare, in specie, le azioni per agevolare l'avvio dell'esame delle domande di protezione internazionale, le azioni dirette ad assicurare la disponibilità nazionale di adeguate strutture di accoglienza (es. alloggi di emergenza, mezzi di trasporto, assistenza medica) e l'invio di apposite squadre.

Queste ultime, denominate *squadre di sostegno per l'asilo*, possono essere inviate dall'EASO su richiesta degli Stati sottoposti a particolare pressione, i quali devono fornire informazioni riguardanti la situazione, le finalità dell'invio e il fabbisogno previsto (art. 13). A sèguito della richiesta, l'EASO può coordinare l'assistenza tecnico-operativa e inviare le squadre per un tempo limitato, in base alla procedura dell'art. 17 e previa predisposizione del piano operativo concordato con gli Stati richiedenti *ex* art. 18. Il personale di cui si compongono le squadre è attinto, a seconda della situazione prospettata (art. 16, par 2), da un elenco di esperti messi a disposizione dagli Stati[200] che vanno a formare il *gruppo d'intervento in materia di asilo* dell'art. 15.

A partire dal 2011, l'EASO ha concordato e predisposto piani operativi o di sostegno speciale[201] a vantaggio della Grecia (per gli anni 2011-2012, 2013-2014, 2015-2016, 2017 e 2018), del Lussemburgo (per il 2012), della Svezia (per il 2012), dell'Italia (per gli anni 2013-2014, 2015, 2017 e 2018), della Bulgaria (per gli anni 2013, 2014, 2016 e 2017) e di Cipro (per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017)[202].

L'Ufficio, inoltre, ha avviato nella prassi anche progetti pilota sul *trattamento congiunto delle domande di asilo*. Secondo uno studio richiesto dalla Commissione nel 2013[203], per "trattamento congiunto" si intende il trattamento delle domande che viene condotto in maniera congiunta da due o più Stati oppure dall'EASO, con l'eventuale partecipazione dell'UNHCR, all'interno del territorio dell'Unione[204]. Tali

---

le decisioni di primo grado, il rimpatrio di coloro ai quali non è stato riconosciuto uno *status* di protezione internazionale e il funzionamento del sistema Dublino. Sulla base dei dati, l'EASO pubblica i *Latest Asylum Trends* mensili nonché gli *Asylum Trends Overview* annuali.

[200] Tali esperti devono corrispondere ai diversi profili richiesti dall'EASO (compresi i traduttori), benché l'art. 16 precisi che gli Stati mantengono comunque autonomia per quanto riguarda la selezione del numero e dei profili degli esperti e la durata del loro invio. L'invio degli esperti nazionali richiesti dall'EASO è obbligatorio (art. 15, par. 2), a meno che lo Stato richiesto non si trovi in una "situazione che incida in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali" (art. 16).

[201] Le due denominazioni sono utilizzate senza apprezzabili differenze.

[202] Su alcuni di questi piani v. Morgese, *Solidarietà in materia di asilo e contrasto all'immigrazione irregolare*, in *Sud in Europa*, aprile 2015, p. 17 s.; Garlick, *The Dublin System*, cit., p. 188 ss.; e Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., pp. 677-678.

[203] Cfr. Urth, Heegaard Bausager, Kuhn, 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*, 13 febbraio 2013, reperibile *online*.

[204] Tali sistemi dovrebbero disciplinare in maniera chiara sia le responsabilità durante la procedura di esame delle domande di protezione sia, eventualmente, le immediate conseguenze in capo ai richiedenti. Lo studio del 2013 individuava quattro possibili ipotesi. La prima delineava un sistema "emergenziale" (simile all'*early warning* del regolamento

attività sono state svolte in alcuni Stati membri, benché su scala ridotta e talvolta all'interno dei piani operativi o di supporto speciale[205].

Si segnala che la proposta di regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) amplia il ruolo e le funzioni dell'attuale EASO nell'assistenza tecnica e operativa agli Stati, specie quelli sottoposti a pressione sproporzionata, al pari di quanto dispone il regolamento 2016/1624 per l'agenzia Frontex. In particolare, l'EUAA dovrebbe poter svolgere attività di assistenza nell'identificazione e registrazione dei cittadini di Paesi terzi; di agevolazione del trattamento delle domande di protezione internazionale[206]; di assistenza alle autorità nazionali responsabili dell'esame di tali domande; di agevolazione delle iniziative di cooperazione tecnica per il trattamento delle domande di protezione internazionale; di consulenza e coordinamento nella creazione o messa a disposizione di strutture di accoglienza; di assistenza nella ricollocazione o nel trasferimento dei beneficiari di protezione internazionale; di prestazione di servizi di interpretariato; e di partecipazione alle squadre di sostegno per la gestione della migrazione nei punti di crisi (*hotspot*). L'assistenza tecnico-operativa dovrebbe essere assicurata, come oggi, dalle squadre di sostegno in materia d'asilo[207].

La proposta del maggio 2016 prevede, inoltre, una disciplina per i casi di pressione sproporzionata sui sistemi nazionali di asilo, che implichino oneri eccezionalmente pesanti e urgenti, analoga a quella contenuta nella proposta del dicembre 2015 sulla nuova Frontex. In tali casi, infatti, l'EUAA dovrebbe poter dare avvio, entro un breve periodo e anche di propria iniziativa, alle misure operative e tecniche prima menzionate. Qualora, invece, uno Stato sottoposto a pressione sproporzionata non chieda aiuto oppure rifiuti un'offerta di aiuto dell'EUAA, o comunque non adotti misure sufficienti, e in ragione di ciò possa essere compromesso il funzionamento del SECA, la Commissione dovrebbe poter adottare una decisione di esecuzione in cui indicare una o più misure che l'EUAA dovrebbe essere tenuta ad adottare e alle quali lo Stato in questione non potrebbe

---

Dublino III), attivabile in situazioni di eccezionale afflusso di richiedenti protezione nello Stato competente in base al sistema Dublino: questa opzione si basava sulla costituzione di "squadre di trattamento congiunto" da inviare su richiesta dello Stato "in crisi", squadre che avrebbero dovuto, però, limitarsi a istruire i procedimenti lasciando la decisione finale allo Stato interessato. La seconda ipotesi, invece, implicava uno scambio tra lo Stato "in crisi" (che accettava di esaminare sul proprio territorio tutte le domande in base al sistema Dublino, senza procedere a trasferimenti altrove) e gli altri Stati (che si impegnavano ad accettare sul proprio territorio i richiedenti le cui domande fossero state dichiarate fondate da propri funzionari nazionali distaccati presso le squadre di trattamento congiunto). La terza ipotesi si differenziava dalla prima, in quanto consentiva il trattamento congiunto anche in un momento precedente la situazione "di crisi". Infine, la quarta ipotesi – la più radicale – prevedeva la trasformazione dell'EASO in agenzia centralizzata per l'esame di tutte le domande presentate nell'Unione.

[205] Cfr. Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 273 ss., e Tsourdi, *Solidarity at work?*, cit., p. 678.

[206] In questi casi, il relativo piano operativo dovrebbe prevedere disposizioni dettagliate, una precisa descrizione dei compiti e i riferimenti alla legislazione applicabile.

[207] Esse dovrebbero essere composte da esperti degli Stati membri, da esperti distaccati presso l'EUAA e da personale della medesima Agenzia.

sottrarsi[208]. È prevedibile che questa parte della proposta del maggio 2016 vada incontro alla stessa sorte di quell'altra, che nel regolamento 2016/1624, come si è visto, è stata ricondotta sotto il controllo degli Stati.

18. *Segue*: l'attività multifunzionale presso i punti di crisi (*hotspot*)

L'assistenza tecnico-operativa delle agenzie operanti nei settori del controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione può svolgersi anche nell'àmbito delle *squadre di sostegno per la gestione della migrazione presso i punti di crisi (hotspot)*[209].

Il termine *hotspot* viene utilizzato per indicare sia le zone di frontiera esterna degli Stati membri interessate da una pressione migratoria sproporzionata[210], sia le strutture di accoglienza e prima accoglienza, poste in prossimità di quelle zone, in cui assicurare prontamente l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti[211]. Il relativo metodo è stato introdotto, dal 2015, per assistere gli Stati in difficolta ad adempiere correttamente agli obblighi derivanti dalle norme comuni in mate-

---

[208] Quest'ultimo, infatti, dovrebbe cooperare immediatamente con l'Agenzia e intraprendere le azioni necessarie per agevolare l'attuazione della decisione e l'esecuzione pratica delle misure stabilite nella stessa e nel piano operativo.

[209] In argomento v. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2015, p. 109 ss.; Morgese, *Recenti iniziative*, cit., p. 18 ss.; Gornati, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall''evoluzione' dei CIE all'introduzione dei c.d.* hotspot, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 471 ss.; Maiani, *Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 febbraio 2016, reperibile *online*; Mangiaracina, *Hotspots e diritti: un binomio possibile?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 dicembre 2016, reperibile *online*; Neville, Sy, Rigon, *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, 2016, reperibile *online*; Guild, Costello, Moreno-Lax, *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, 2017, reperibile *online*, p. 44 ss.; Leone, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d. lgs. 286/98: un'occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, n. 2, reperibile *online*; Papapanagiotou-Leza, Garipidis, *Implementing the "Hotspot Approach" on the Greek Islands: Legal and Operational Aspects*, *ivi*, n. 1; Penasa, *L'approccio* 'hotspot' *nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, 2/2017, reperibile *online*; e Tsourdi, *Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 gennaio 2017, reperibile *online*.

[210] L'art. 18 regolamento 2016/1624 specifica che i punti di crisi sono zone di frontiera esterna caratterizzate dall'arrivo di ampli flussi migratori misti, in cui gli Stati si trovino a fronteggiare sfide migratorie sproporzionate. La definizione di una sezione di frontiera esterna come *hotspot* dipende, quindi, da una valutazione dell'intensità dell'afflusso di migranti che spetta allo Stato in difficoltà ed è di natura temporanea.

[211] In questo secondo senso, v. le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015.

ria di controllo delle frontiere esterne, di asilo e di immigrazione, in specie dal regolamento Eurodac. Esso, pertanto, si qualifica anche come misura solidaristica a vantaggio non solo degli Stati che sopportano oneri maggiori per la loro posizione geografica, ma anche di tutti gli altri che, in virtù dell'assenza dei controlli alle frontiere interne, potrebbero subire un pregiudizio dalla circolazione incontrollata dei migranti non identificati, non registrati e le cui impronte digitali non vengono rilevate.

Il metodo è stato delineato sinteticamente nell'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015 e, per più di due anni, non è stato formalizzato in atti vincolanti delle Istituzioni[212]. Ora l'art. 18 regolamento 2016/1624 disciplina, seppur non esaustivamente, la possibilità di attivazione delle squadre di sostegno, le modalità della cooperazione tra le agenzie, il ruolo della Commissione e le attività di Frontex[213]. La partecipazione dell'EASO è sinora avvenuta in base ai piani operativi per la ricollocazione di emergenza concordati con Italia e Grecia[214]. La proposta di istituzione dell'EUAA, qualora approvata, dovrebbe fornire alla nuova Agenzia una base giuridica simile a quella dell'art. 18 del regolamento 2016/1624[215].

Nei punti *hotspot*, i funzionari nazionali vengono affiancati dalle squadre di sostegno per la gestione della migrazione con il compito di condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali[216], in modo da distinguere i bisognosi di protezione internazionale dagli altri migranti (di regola, da rimpatriare). I centri *hotspot* sono multifunzionali, in quanto quelle operazioni sono dirette al rapido inserimento dei migranti in un "doppio binario", che prevede l'accesso dei richiedenti protezione alla procedura Dublino (nonché alla procedura di ricollocazione di emergenza delle decisioni

---

[212] La Commissione si era limitata a fornire specificazioni in una nota esplicativa (v. l'Explanatory note on the "Hotspot" approach, allegata alla lettera del 17 luglio 2015 inviata dal commissario Avramopoulos al Consiglio, reperibile *online*) e nell'allegato alla comunicazione COM(2015)490 final. Di recente, v. il documento della Commissione, del 15 novembre 2017, Best practices on the implementation of the hotspot approach, SWD(2017)372 final.

[213] Lo Stato interessato, prima del regolamento 2016/1624, doveva presentare una richiesta in tal senso alla Commissione. L'art. 18, par. 1, di questo atto, invece, specifica che la "richiesta di rinforzo e una valutazione delle proprie esigenze" va presentata a Frontex e alle altre agenzie competenti. Detta richiesta va valutata, secondo il par. 2, dal direttore esecutivo di Frontex, in coordinamento con altre agenzie, "allo scopo di definire un insieme completo di misure di rinforzo consistenti di varie attività coordinate dalle agenzie competenti dell'Unione, che deve essere approvato dallo Stato membro interessato". Alla Commissione, *ex* par. 3, spetta invece la definizione delle modalità di cooperazione presso gli *hotspot*, essendo altresì responsabile del coordinamento delle attività delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione.

[214] V. l'*EASO Hotspot Operating Plan to Greece*, del settembre 2015 (modificato nel dicembre 2015 e nell'aprile 2016) e l'*EASO Hotspot Relocation Operating Plan to Italy*, del dicembre 2015, reperibili *online*.

[215] Permettendo, in specie, al direttore esecutivo dell'EUAA di avviare la procedura per l'invio delle squadre di sostegno per l'asilo o degli esperti del gruppo d'intervento in materia d'asilo.

[216] COM(2015)240, p. 7.

del settembre 2015, durante la loro vigenza) e l'avvio delle operazioni di rimpatrio per gli altri migranti.

Il carattere multifunzionale dei punti di crisi si riflette sulla composizione delle squadre di sostegno, formate principalmente da personale di Frontex, dell'EASO (e, in prospettiva, dell'EUAA) nonché di Europol. Ai sensi dell'art. 18, par. 4, regolamento 2016/1624, il personale dell'agenzia Frontex può occuparsi dell'assistenza nella selezione (*screening*) dei migranti che arrivano alle frontiere esterne; dell'identificazione e della registrazione dei migranti, oltre alla raccolta di informazioni dagli stessi (*debriefing*); se richiesto dallo Stato membro, del rilevamento delle impronte digitali e della comunicazione delle relative informazioni ai migranti; della comunicazione di informazioni preliminari a coloro che intendano richiedere la protezione internazionale[217]; e dell'assistenza tecnica e operativa nel settore del rimpatrio. Dal canto loro, i funzionari dell'EASO collaborano con le autorità nazionali alla registrazione e all'avvio della procedura di riconoscimento della protezione (o, quando vigente, della ricollocazione di emergenza)[218]. Infine, gli investigatori di Europol hanno il compito di raccogliere informazioni per le indagini dirette a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti. La complementarità dei lavori delle Agenzie è assicurata dalla istituzione, nello Stato ospitante, di una *Task force regionale dell'Unione europea* (EURTF)[219].

A oggi, sono operativi centri *hotspot* in Italia e in Grecia. Per quanto riguarda l'Italia, il 26 giugno 2015 è stata istituita l'EURTF a Catania con compiti di coordinamento delle attività delle squadre di sostegno. Ai quattro centri operativi dalla fine del 2015 (Lampedusa, Pozzallo, Trapani e Taranto), si è aggiunto a fine settembre 2017 quello di Messina; è prevista l'apertura di altri *hotspot* nel 2018[220]. In Grecia, la sede della *task force* regionale – incardinata nel già esistente ufficio di collegamento di Frontex nel Pireo – coordina gli *hotspot* operativi sulle isole maggiormente interessate dai flussi (Chio, Kos, Lero, Lesbo e Samo).

---

[217] In tal caso, le persone interessate vengono indirizzate alle autorità nazionali competenti dello Stato o al personale dell'EASO.

[218] Vedi Tsourdi, *Bottom-up Salvation?*, cit., p. 1015 ss. Nella proposta di istituzione dell'EUAA, si prevede che il personale della nuova Agenzia possa svolgere attività di *screening* dei cittadini di Paesi terzi, di registrazione delle loro domande di protezione, di esame di tali domande (se richiesto dagli Stati membri), di comunicazione di informazioni e di assistenza specifica per i richiedenti o potenziali richiedenti suscettibili di ricollocazione.

[219] L'EURTF è incaricata di implementare il metodo sotto il profilo amministrativo-operativo, coordinando i lavori delle squadre negli *hotspot* e interfacciandosi con le autorità nazionali. Ai fini della procedura di ricollocazione di emergenza, potevano far parte della *Task force* anche rappresentanti di altri Stati membri; in casi specifici, possono essere istituiti collegamenti con altri organismi internazionali quali l'Interpol, l'OIM e l'UNHCR.

[220] Inoltre, l'Italia applica il metodo *hotspot* anche in diversi porti di sbarco.

19. La ricollocazione di beneficiari e richiedenti protezione internazionale: le limitate possibilità offerte dal regolamento Dublino III

Oltre a quelle finanziarie e tecnico-operative – che percorrono in maniera trasversale tutte le politiche previste dagli articoli da 77 a 79 TFUE –, le Istituzioni hanno adottato alcune misure di solidarietà riequilibratoria ed emergenziale concernenti la redistribuzione "fisica" di cittadini di Paesi terzi o apolidi. Tali misure sono idonee a svolgere i loro effetti nel solo settore dell'asilo, in considerazione dell'esigenza posta soprattutto dagli Stati di frontiera esterna di condividere le responsabilità relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e all'esame delle loro domande.

Il problema, come più volte rilevato, risiede nella circostanza per cui il sistema Dublino si svolge essenzialmente sulla base della "regola dello Stato di primo ingresso". Tale regola comporta, in caso di afflusso significativo di migranti alle frontiere esterne, maggiori oneri in capo agli Stati membri competenti per il controllo delle frontiere esterne. Questi, invero, debbono non solo assicurare detto controllo in nome e per conto di tutti gli Stati dell'area Schengen, ma anche accogliere tutti i migranti e procedere all'esame delle domande di protezione internazionale presentate da costoro.

Da alcuni anni, gli Stati dell'Unione più esposti ai flussi migratori a carattere irregolare – quelli, cioè, di frontiera esterna meridionale come Italia e Grecia – avanzano richieste pressanti finalizzate a ripartire in maniera più equa le responsabilità derivanti da siffatta accoglienza. A tal proposito, abbiamo detto che ci sembra difficile riconoscere l'illegittimità del regolamento Dublino III rispetto all'art. 80 TFUE[221] e che la Corte di giustizia è restia a interpretare in senso maggiormente solidaristico quel regolamento[222]. Ciò posto, restano da esaminare le poche misure che, nel tempo, sono state adottate dalle Istituzioni per dare una risposta alle richieste degli Stati più onerati.

Si ricorda che la regola dello Stato di primo ingresso, benché prevalente, non è l'unica accolta dal sistema Dublino[223] e che quest'ultimo consente delle "deviazioni" aventi un effetto redistributivo. Rilevano, a tal riguardo, l'obbligo dell'art. 16 di lasciare insieme o ricongiungere le persone a carico[224]; nonché le due clausole "di sovranità" dell'art. 17, par. 1, in base alla quale ogni Stato ha la facoltà di esaminare una domanda di protezione internazionale, di cui non è competente; e "umanitaria", di cui al successivo par. 2, secondo cui lo Stato in cui una domanda è stata presentata o quello individuato come competente hanno la possibilità di chiedere a un altro Stato, prima che sia presa una decisione, di

---

[221] *Supra*, par. 9, *sub* a), del capitolo secondo.

[222] *Supra*, par. 13 del capitolo secondo.

[223] Sui criteri previsti dal regolamento Dublino III v. recentemente MOSCHETTA, *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino*, in *Federalismi.it*, 28 febbraio 2018, reperibile *online*.

[224] La clausola opera nei casi di gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata, qualora un richiedente sia dipendente dall'assistenza del figlio, del fratello o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri o laddove quei soggetti dipendano dall'assistenza del richiedente.

prendere in carico un richiedente "al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente".

Un effetto indirettamente solidaristico deriva, peraltro, anche dalla ricordata giurisprudenza della Corte che vieta i trasferimenti dei richiedenti protezione verso quegli Stati in cui, per carenze sistemiche o situazioni individuali, tali individui corrano il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti[225].

20. *Segue*: le misure precedenti al 2015. La direttiva protezione temporanea e i progetti pilota di ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale

La questione di una più equa redistribuzione di richiedenti (e beneficiari della) protezione internazionale è emersa in occasione dell'afflusso di rifugiati bosniaci nei primi anni Novanta del secolo scorso[226], portando all'adozione di due provvedimenti non vincolanti[227] né utilizzati durante l'afflusso dei rifugiati kosovari. Alla necessità di prevedere una più efficace ripartizione degli oneri è stata data risposta, nel diritto primario, con il Trattato di Amsterdam del 1997, che – come sappiamo – ha inserito nell'63, par. 2, lett. b) TCE 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". Su questa base giuridica sono state adottate la decisione istitutiva del FER, già trattata[228], e la direttiva 2001/55.

---

[225] *Supra*, par. 13 del capitolo secondo.

[226] 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 l'opposizione di alcuni Stati della Comunità europea (soprattutto, del Regno Unito). Cfr. THIELEMANN, *Between Interest*, cit., p. 260; VANHEULE, VAN SELM, BOSWELL, *op. cit.*, p. 42; e GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., p. 99 ss.

[227] Si tratta, per un verso, della 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, in cui viene abbandonata l'idea di un meccanismo obbligatorio di ricollocazione in favore di linee-guida facoltative. Per altro verso, 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: essa dava sèguito alla risoluzione del 1995, delineando una procedura facoltativa per dichiarare l'esistenza di una situazione che richiedesse un'azione concertata da parte dell'Unione. Per alcuni riferimenti v. KOSER, WALSH, BLACK, *Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union*, in *International Journal of Refugee Law*, 1998, p. 444 ss., e GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., pp. 101-102.

[228] *Supra*, par. 13 di questo capitolo.

a) Quest'ultimo atto contiene le norme minime per la concessione della *protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati* e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri[229]. Il meccanismo previsto, tuttavia, non risulta particolarmente rilevante, in ragione delle modalità per la concessione di tale protezione e, ancor prima, della limitazione ai soli casi di afflusso massiccio a esclusione delle situazioni non di emergenza[230]. Sinora, peraltro, non è stato ancora attivato.

La direttiva limita il proprio àmbito di applicazione agli "sfollati", cioè ai cittadini di Paesi terzi o apolidi che hanno abbandonato il loro Paese d'origine o che sono stati evacuati, il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso (art. 2, lett. c)[231]. In secondo luogo, l'atto dispone una tutela c.d. "collettiva", non richiedendo la dimostrazione del rischio di pericolo individuale. In terzo luogo, la temporaneità della protezione risiede nel fatto che può essere disposta per un anno, eventualmente prorogabile automaticamente di sei mesi in sei mesi fino a un ulteriore anno (art. 4, par. 1); oppure per un periodo superiore, ma solo previa ulteriore decisione in tal senso (par. 2); o, ancora, per una durata inferiore, qualora nel frattempo la situazione nel Paese d'origine consenta un rimpatrio sicuro e stabile (art. 6).

Perno del sistema è l'esistenza di una situazione di afflusso massiccio di sfollati, il cui accertamento è compiuto dal Consiglio a maggioranza qualificata, su

---

[229] In dottrina v. Arenas, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 7 ss.; Caggiano, *L'insostenibile onere*, cit., pp. 53-54; 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.; Battjes, *Subsidiary Protection and Other Alternative Forms of Protection*, in Chetail, Bauloz (eds.), *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham-Northampton, 2014, p. 541 ss., pp. 557-558; Ineli-Ciger, *Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean*, in Bauloz, Ineli-Ciger, Singer, Stoyanova (eds.), *Seeking Asylum in the European Union*, Leiden-Boston, 2015, p. 223 ss.; Notarbartolo di Sciara, *Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on The Reasons Behind its Lack of Implementation*, in *Eurojus*, 2 dicembre 2015, reperibile *online*; Beirens, Maas, Petronella, van der Velden, *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, 2016, reperibile *online*; Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 111 ss.; Ineli-Ciger, *Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 1 ss.; e Sciaccaluga, *Sudden-Onset Disasters, Human Displacement, and the Temporary Protection Directive: Space for a Promising Relationship?*, in Bruno, Palombino, Rossi (eds.), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, Rome, 2017, p. 75 ss.

[230] Così anche la Corte di giustizia nella sentenza *N.S.*, punto 93: "[l]a direttiva 2001/55 costituisce un esempio di (…) solidarietà ma (…) i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati".

[231] Rientrano in questa definizione sia coloro che possono richiedere lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, sia le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica, sia infine le persone soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani (o che sono state già vittime di ciò).

proposta della Commissione (art. 5, par. 1). La direttiva indica alcuni elementi da prendere in considerazione a tal fine (par. 4), tra i quali spicca quello della "opportunità di istituire la protezione temporanea": ciò lascia al Consiglio la più ampia discrezionalità in materia. Una volta attivato il meccanismo, gli Stati devono garantire agli sfollati alcuni diritti minimi (articoli da 8 a 19).

Si noti che la direttiva reca un capo VI intitolato alla *solidarietà* tra gli Stati membri, i quali devono accogliere "con spirito di solidarietà" le persone ammissibili alla protezione temporanea, al fine di alleviare gli oneri di accoglienza dello Stato o degli Stati interessati dall'afflusso massiccio di sfollati. Queste disposizioni non sono, tuttavia, particolarmente incisive perché si basano su una doppia manifestazione di volontà: da un lato, quella degli Stati che devono indicare le loro capacità di accoglienza in termini numerici o generali; dall'altro, quella degli sfollati che devono acconsentire alla ricollocazione. Inoltre, la solidarietà finanziaria prevista nella direttiva si limita alle risorse a disposizione nei fondi rilevanti nel settore dell'asilo.

b) Al di fuori delle situazioni di emergenza, le Istituzioni e gli Stati per lungo tempo (e anche oggi) si sono mostrate restie a introdurre misure generali per la *ricollocazione di richiedenti o beneficiari della protezione internazionale*[232]. Con il termine "ricollocazione" (e con le analoghe espressioni "reinserimento interno", "riallocazione" e "rilocalizzazione") ci si riferisce, in linea generale, al processo tramite cui viene disposto il trasferimento di cittadini di Paesi terzi o apolidi, con il loro consenso, al fine di porre in capo allo Stato di destinazione l'onere dell'esame delle domande di protezione o dell'accoglienza dei beneficiari[233]. In presenza della regola dello Stato di primo ingresso del sistema Dublino, dunque, la ricollocazione si configura come misura tipicamente solidaristica e coerente con l'art. 80 TFUE.

Diverse sono le modalità per la sua attuazione pratica. Come si evince da un approfondito studio del 2010, richiesto dalla Commissione europea, è possibile optare tra un meccanismo volontario e *ad hoc* (in cui gli Stati decidono, volta per volta, il numero di individui da ricollocare sul proprio territorio) oppure obbligatorio e basato su alcuni criteri (quali ad es. il PIL o l'estensione geografica degli Stati). Inoltre, è possibile limitare l'operatività del meccanismo solo ai beneficiari di protezione internazionale o solo ai richiedenti di quest'ultima, o ancora ricomprenderli entrambi[234].

---

[232] Ciò, come notano De Bruycker, Tsourdi, *Building the Common*, cit., p. 506, benché alcuni Stati membri prevedano sistemi di distribuzione geografica interna (es. in Germania tra i Lander) oppure di divieto di concentrazione in alcune aree (es. nel Regno Unito con riguardo alla città di Londra).

[233] Secondo l'art. 7 del regolamento 516/2013 sul FAMI, il "trasferimento di richiedenti protezione internazionale e/o dei beneficiari di tale protezione [può essere effettuato] con il loro consenso a partire dallo Stato membro che ha concesso loro protezione internazionale o che è competente per l'esame della loro domanda verso un altro Stato membro interessato nel quale sarà loro concessa una protezione equivalente o nel quale sarà esaminata la loro domanda di protezione internazionale".

[234] Aa.Vv., *Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection*, 2010, reperibile *online*.

Prima del 2015, gli atti e i documenti delle Istituzioni hanno preso in considerazione solo la *ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale*. Nel piano strategico sull'asilo del 2008, ad es., la Commissione suggeriva di "agevolare il reinserimento interno su base volontaria [di quei beneficiari] da uno Stato membro all'altro in caso di particolare sollecitazione del sistema di asilo", anche mediante sostegno finanziario[235]. Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo 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 del Programma di Stoccolma del 2009, sulla necessità di "analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri", veniva ripresa dalla Commissione nella comunicazione sulla solidarietà rafforzata del 2011[236]. Qui si affermava che l'eventuale ricollocazione dei richiedenti asilo sarebbe entrata in conflitto con il sistema Dublino, sottraendo quegli individui alla regola dello Stato di primo ingresso; invece, si riteneva utile e opportuno proseguire sulla strada della ricollocazione di coloro che avevano già ottenuto uno *status* di protezione internazionale, anche alla luce delle possibilità di finanziamento offerte dal FER (poi, dal FAMI), nonché del sostegno tecnico-operativo dell'EASO ai sensi dell'art. 5 regolamento 439/2010[237].

Tale opzione, invero, era stata esplorata attraverso l'avvio di un progetto pilota, denominato *EU Relocation Malta Project* (EUREMA). Esso, cofinanziato dal FER, aveva permesso, tra il 2009 e il 2011, di trasferire su base volontaria alcuni beneficiari di protezione internazionale da Malta in altri sei Stati membri. Nel 2012, inoltre, è stato avviato il progetto EUREMA II, prorogato fino alla fine del 2013, in base al quale sono stati promessi 97 posti di ricollocazione, cui se ne sono aggiunti altri 265 in base a impegni bilaterali. In tutto, sono stati ricollocati 647 individui tramite i progetti EUREMA e gli accordi bilaterali[238].

---

[235] COM(2008)360 def., p. 9.

[236] Ciò, nonostante lo scetticismo già espresso nella comunicazione del 6 maggio 2010, Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009), COM(2010)214 def., p. 8, in cui si faceva presente come la maggior parte degli Stati preferisse agire su base bilaterale e non dimostrasse molto interesse per le misure di ricollocazione, nonostante il sostegno finanziario del FER.

[237] Secondo questa norma, "[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'Ufficio di sostegno 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" (corsivo nostro). Tale possibilità, secondo il considerando 5, è idonea a incentivare "lo sviluppo della solidarietà all'interno dell'Unione".

[238] In argomento v. l'*EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, luglio 2012, reperibile *online*; POLLET, *op. cit.*, p. 44 ss.; GARLICK, *Solidarity under Strain*, cit., p. 300 ss.; e ID., *The Dublin System*, cit., pp. 192-193. Sono state segnalate difficoltà rispetto ad alcuni Stati di destinazione, che utilizzavano criteri restrittivi nel selezionare

Sulla scorta del progetto EUREMA, la comunicazione sulla solidarietà rafforzata del 2011 aveva avanzato l'idea di introdurre un meccanismo di ricollocazione volontario ma permanente, che permettesse agli Stati in difficoltà di chiedere quel trasferimento, anche in casi di emergenza, senza dover predisporre programmi *ad hoc*[239]. In questa direzione si era mosso anche il Parlamento europeo che, ritenendo la ricollocazione una delle forme più concrete di solidarietà, aveva censurato lo scarso impegno degli Stati in tal senso e invitato la Commissione non solo a valutare l'introduzione di criteri oggettivi per la ricollocazione nell'àmbito dell'ipotizzato sistema permanente, ma anche a risolverne dei profili problematici[240]. Più sfumata la posizione del Consiglio, che nel marzo 2012 si era limitato a richiedere che ulteriori misure di ricollocazione fossero esaminate e adottate sulla base dell'esperienza acquisita[241].

21. *Segue*: le decisioni di ricollocazione di emergenza dei richiedenti protezione del settembre 2015

L'aumento dei flussi migratori nella prima metà del 2015 e la crisi della successiva estate hanno condotto all'adozione delle due note decisioni di ricollocazione di emergenza[242].

---

i beneficiari da ricollocare oppure in cui questi ultimi ritenevano che, dopo la ricollocazione, avrebbero incontrato difficoltà quanto al ricongiungimento familiare e alle prospettive di integrazione.

[239] Cfr. Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 309 ss.

[240] Nella citata risoluzione 2012/2032(INI), il Parlamento suggeriva 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, si sottolineava la necessità che la ricollocazione fosse sempre attuata con il consenso dei soggetti interessati; che non facesse venir meno gli obblighi di ogni Stato membro in base al SECA; che fossero contemplate garanzie procedurali e criteri chiari in vista della migliore tutela dei beneficiari; che fossero coinvolte sin dall'inizio le comunità ospitanti, la società civile e le autorità locali; che l'attuazione della ricollocazione non fornisse alibi agli Stati per non colmare le lacune dei loro sistemi di asilo; e che l'EASO rafforzasse le proprie capacità per sostenere attivamente la ricollocazione, in stretta cooperazione con l'UNHCR.

[241] 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'EASO, a effettuare una valutazione completa del progetto EUREMA, evidenziandone punti di forza e di debolezza; e, per altro verso, la stessa EASO a promuovere, facilitare e coordinare gli scambi di informazioni ed altre attività riguardanti la ricollocazione all'interno dell'Unione.

[242] In dottrina v. Borraccetti, *op. cit.*; Caggiano, *Alla ricerca*, cit., p. 468 ss.; Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 2, p. 1 ss.; Favilli, *Reciproca fiducia*, cit., p. 744 ss.; Mori, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE online*, *Osservatorio europeo*, settembre 2015, reperibile *online*;

Il tema della ricollocazione (non più dei beneficiari ma) dei richiedenti protezione era stato prefigurato nell'Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015, ove la Commissione proponeva di attivare il sistema dell'art. 78, par. 3, TFUE per istituire una misura di "distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune"[243]. Tale distribuzione sarebbe dovuta essere disposta sulla base di una "chiave di redistribuzione" allegata all'Agenda. In quest'ultima, peraltro, si preannunciava anche una proposta di sistema permanente di ricollocazione obbligatoria ad attivazione automatica. Si trattava, quindi, di un meccanismo diverso da quello della protezione temporanea.

a) Pochi giorni dopo, la Commissione presentava una proposta sulla ricollocazione di 40.000 richiedenti protezione da Italia e Grecia verso gli altri Stati[244]. Il criterio di distribuzione di tali richiedenti tra gli Stati ricalcava quello dell'Agenda, prendendo cioè in considerazione la popolazione (con una ponderazione del 40%), il PIL totale (con una ponderazione del 40%), la media delle domande di asilo presentate spontaneamente e il numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (con una ponderazione del 10%) e il tasso di disoccupazione (con una ponderazione del 10%).

La proposta, tuttavia, incontrava l'opposizione di numerosi Stati: alcuni intendevano tirarsi fuori dal meccanismo in virtù della loro posizione differenziata nello SLSG (Regno Unito, Irlanda e Danimarca); altri, invece, esprimevano la loro contrarietà (Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Spagna, Slovacchia e Ungheria); altri, ancora, chiedevano di rivedere i criteri di distribuzione (Francia e Germania). Nel Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, si trovava un'intesa di massima sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale di 40.000 richiedenti, rinviando però al Consiglio GAI del 20 luglio il problema della loro distribuzione, che doveva comunque avvenire per consenso e rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri[245].

A sèguito del compromesso raggiunto un mese dopo[246], il 14 settembre 2015 veniva adottata la decisione 2015/1523, che stabiliva una deroga temporanea e obbligatoria ai criteri di competenza del regolamento Dublino III sulla base giuridica emergenziale del citato art. 78, par. 3, TFUE[247]. In particolare, *ex* art. 3, si

---

Peers, *Relocation*, cit.; Nascimbene, *Refugees*, cit., p. 106 ss.; Munari, *The Perfect Storm*, cit., p. 534 s.; Nicolosi, *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*, in *European Law Review*, 2016, p. 338 ss.; e Favilli, *La crisi*, cit., p. 290 ss.

[243] COM(2015)240, p. 5.

[244] Del 27 maggio 2015, COM(2015)286 final. In argomento v. Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 324 ss.

[245] Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, doc. EUCO 22/15. Cfr. Garlick, *Solidarity under Strain*, cit., p. 338 ss.

[246] V. la risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 luglio 2015, sulla ricollocazione, dalla Grecia e dall'Italia, di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale, doc. 11131/15.

[247] *Supra*, par. 3 del capitolo secondo.

prevedeva la ricollocazione in altri Stati membri[248] dei richiedenti che avevano una delle nazionalità individuate in base a un apposito criterio[249] ed erano giunti in Italia e Grecia dal 15 agosto 2015 presentandovi domanda di protezione internazionale. L'art. 4, prendendo atto dell'intesa raggiunta nel luglio precedente, disponeva che i 40.000 richiedenti fossero ricollocati nel numero massimo di 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia.

La procedura di ricollocazione disciplinata dall'art. 5 – posta la designazione di punti di contatto di ogni Stato presso i due Paesi beneficiari nonché l'adozione di misure per la cooperazione diretta e lo scambio di informazioni – prevedeva che, ogni tre mesi, gli Stati membri dovessero indicare il numero di richiedenti in grado di ricollocare rapidamente sul proprio territorio. Sulla base di ciò, Italia e Grecia, con il supporto dell'EASO, dovevano identificare i richiedenti ammissibili alla ricollocazione[250] e presentare tutte le informazioni pertinenti ai punti di contatto. Gli Stati di destinazione dovevano così procedere all'approvazione di quei richiedenti ammissibili[251] e, in sèguito, Italia e Grecia adottare rapidamente le decisioni di trasferimento per effettuare quanto prima quest'ultimo. Per gli Stati di ricollocazione era previsto un sostegno finanziario di 6.000 euro per ogni richiedente ricollocato da Italia o Grecia nel loro territorio.

In cambio della solidarietà mostrata con la ricollocazione, Italia e Grecia erano tenute a presentare alla Commissione una tabella di marcia delle misure nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi[252], oltre a misure per garantire l'adeguata attuazione della ricollocazione di emergenza (art. 8, par. 1). Il mancato rispetto degli impegni presi con la tabella di marcia poteva essere sanzionato con la sospensione del meccanismo di ricollocazione per un massimo di tre mesi, prorogabili una sola volta (par. 2). In secondo luogo, i due Stati beneficiari accettavano il sostegno operativo da parte di Frontex, dell'EASO e delle altre agenzie competenti (art. 7). In terzo luogo, sotto il profilo procedurale, Italia e Grecia dovevano disporre la ricollocazione dei familiari ammissibili nello stesso Stato; informare i richiedenti della procedura di ricollocazione; informare per iscritto

---

[248] L'art. 2 definiva come ricollocazione "il trasferimento del richiedente dal territorio dello Stato membro che i criteri [del regolamento Dublino III] designano come competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, verso il territorio dello Stato membro di ricollocazione" (lett. e), intendendo per quest'ultimo lo Stato che "diventa competente per l'esame della domanda di protezione internazionale di un richiedente a seguito della ricollocazione di quest'ultimo nel suo territorio" (lett. f).

[249] Secondo l'art. 3, par. 2, erano soggetti alla ricollocazione solo i richiedenti appartenenti a nazionalità per le quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati, fosse pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado secondo le procedure di cui al capo III della direttiva 2013/32/UE.

[250] Dando priorità ai richiedenti vulnerabili.

[251] Potendoli rifiutare solo qualora vi fossero fondati motivi per ritenere che costituissero un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, oppure in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione dalla protezione internazionale di cui alla direttiva 2011/95.

[252] In primo luogo, l'attivazione dei punti *hotspot*.

della decisione di trasferire i richiedenti, con indicazione dello Stato di destinazione; ed esaurire ogni singola procedura entro due mesi dalla comunicazione della disponibilità numerica da parte degli altri Stati (salvo eccezioni), pena la riassunzione della competenza ai sensi del regolamento Dublino III.

b) Prima che la decisione 1523 fosse adottata, l'afflusso significativo di migranti lungo la rotta turco-greco-balcanica dell'estate del 2015 aveva condotto la Commissione a proporre, il 9 settembre 2015, un'altra misura di ricollocazione di emergenza, approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata il 22 settembre 2015 e poi, come sappiamo, impugnata da due Stati membri.

La decisione 2015/1601 è simile ma non identica alla 1523. Anch'essa stabilisce una deroga temporanea e obbligatoria ai criteri del regolamento Dublino III, ma al fine di ricollocare un numero massimo di 120.000 richiedenti protezione in Italia e Grecia a partire dal 16 settembre 2016. Questo numero, ai sensi dell'art. 4, era ripartito a vantaggio dell'Italia per 15.600 e della Grecia per 50.400 richiedenti. La cifra rimanente di 54.000 richiedenti, che nella proposta del 9 settembre era attribuita all'Ungheria[253], rimaneva a disposizione dei primi due Stati oppure di altri Stati qualora ne sorgesse la necessità[254].

Per quanto riguarda la procedura di ricollocazione, gli obblighi per Italia e Grecia nonché il sostegno operativo a questi due Stati, la decisione 1601 non differiva dalla 1523. Le novità riguardavano, in primo luogo, la possibilità per ogni Stato di ricollocazione di sottrarsi temporaneamente ai propri obblighi fino al 30% della quota attribuita, secondo il procedimento indicato nell'art. 4, paragrafi 5 e 6[255]; in secondo luogo, il fatto che al sostegno finanziario per gli Stati di ricollocazione di 6.000 euro a richiedente ricollocato si aggiungeva la somma forfetaria di 500 euro a Italia e Grecia per richiedente trasferito.

Tuttavia, la differenza più rilevante tra le due decisioni consisteva nella previsione della decisione 1601 di una ripartizione delle quote di richiedenti tra gli Stati di destinazione basata non sulle situazioni specifiche di questi ultimi, come la 1523, bensì su un metodo di calcolo della capacità nazionali di accoglienza. La determinazione *ex ante* della percentuale dei richiedenti da ricollocare in ciascuno Stato, infatti, teneva conto per il 40% della popolazione nazionale, per il 40% del PIL, per il 10% della media delle domande di asilo presentate in passato e per il restante 10% del tasso di disoccupazione. Si trattava, in altri termini, della medesima chiave di distribuzione prevista nell'allegato della proposta del 27 maggio 2015, ma non utilizzata al momento dell'approvazione della deci-

[253] Questo Stato ha preferito non essere considerato beneficiario e la sua indicazione, di conseguenza, è stata espunta dal testo finale.

[254] Circostanza, invero, poi verificatasi, con attribuzione di quella quota al funzionamento del sistema "1 a 1" della c.d. dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016. A ciò si è provveduto attraverso la decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio, del 29 settembre 2016, che modifica la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

[255] Nel testo finale non è stata accolta la proposta della Commissione di prevedere una "clausola di solidarietà", diretta a compensare la temporanea sottrazione degli Stati agli obblighi della ricollocazione con il pagamento al FAMI di un importo pari allo 0,0002% del PIL.

sione 1523. Non è un caso, pertanto, che alcuni Stati – che, nell'occasione, si erano opposti in sede di Consiglio – abbiano deciso di impugnare la decisione 1601 e non, invece, la 1523.

22. *Segue*: le proposte relative all'introduzione di forme di redistribuzione permanente dei richiedenti protezione internazionale

Le decisioni 1523 e 1601 hanno cessato di svolgere i loro effetti, rispettivamente, il 17 e il 26 settembre 2017. Com'è noto, l'attuazione del meccanismo previsto in questi due atti – che, com'è stato rilevato, rappresentano una timida risposta alle esigenze prese in considerazione dall'art. 80 TFUE[256] – ha incontrato molti ostacoli già evidenziati in questo lavoro[257]. Solo di recente, la Commissione ha potuto dichiarare che oltre il 96% dei richiedenti ammissibili alla procedura sono stati effettivamente trasferiti dall'Italia e dalla Grecia verso altri Stati membri[258]. Le tensioni tra gli Stati membri più esposti ai flussi migratori e quelli soprattutto del gruppo di Visegrad si sono però ripresentate in occasione dell'esame delle proposte della Commissione dirette a istituire un meccanismo permanente di ricollocazione; proposte che qui di sèguito, sinteticamente, si espongono, nell'intesa che esse sono anche espressione di quel ruolo preventivo dell'art. 80 TFUE consistente nella mutua assistenza per modificare le norme esistenti.

La proposta del 9 settembre 2015[259] intende introdurre nel regolamento Dublino III un meccanismo permanente di ricollocazione di crisi che, qualora approvato[260], permetterebbe di ovviare alla necessità di approvare decisioni di ricollocazione di emergenza *ad hoc* sulla base dell'art. 78, par. 3, TFUE.

Il meccanismo contempla sia un criterio per verificare il carattere iniquo delle responsabilità a carico degli Stati in difficoltà, sia un metodo di calcolo per la ripartizione dei richiedenti negli altri Stati membri. Sotto il primo profilo, la Commissione dovrebbe attivare il meccanismo, tramite atto delegato, previa verifica dell'esistenza di una situazione di crisi tale da sottoporre il regime di asilo degli Stati beneficiari a un'estrema pressione a causa dell'afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di Paesi terzi. La gravità di quella situazione – presupposto per la ricollocazione – si sostanzierebbe nella sua idoneità a sottoporre a estrema pressione anche un sistema di asilo ben preparato e funzionante in rap-

---

256 Così MUNARI, *The Perfect Storm*, cit., p. 543.

257 *Supra*, nel capitolo secondo. V. anche ECRE, *Relocation not Procrastination. ECRE's Assessment of the Obstacles to Relocation of Asylum Seekers from Greece and Italy and Its Proposals for a Continuation of Relocation after September 2017*, 6 settembre 2017, reperibile *online*, e GUILD, COSTELLO, MORENO-LAX, *op. cit.*, *passim*.

258 COM(2018)250, p. 19.

259 COM(2015)450 final.

260 La proposta del settembre 2015 dovrebbe essere ritirata qualora venga approvata quella c.d. "Dublino IV" del maggio 2016, sulla quale v. *infra*.

porto alle dimensioni dello Stato[261]. La proposta, inoltre, stabilisce obblighi per gli Stati beneficiari (tabella di marcia, possibilità di sospensione) simili a quelli delle due decisioni di ricollocazione di emergenza. Sotto il secondo profilo, invece, si utilizza una chiave di distribuzione negli altri Stati membri analoga a quella della decisione 2015/1601[262].

Tale meccanismo non ci sembra condivisibile alla luce del principio dell'art. 80 TFUE. Esso, infatti, opera una inopportuna sovrapposizione, con effetti netti restrittivi, tra i due casi di "impossibilità ad adempiere" e di "rifiuto o riluttanza ad adempiere". Per un verso, contiene le stesse condizionalità delle decisioni di ricollocazione di emergenza previste per situazioni di crisi ritenute, almeno in parte, derivanti dall'inadempimento statale. Per altro verso, però, l'attivazione del meccanismo presupporrebbe l'esistenza di una situazione tale da mettere in difficoltà qualunque sistema di asilo (dunque, a prescindere da ogni inadempimento). Qualora entrasse in vigore, il meccanismo proposto nel settembre 2015 avrebbe la conseguenza di offrire una solidarietà condizionata anche in casi di impossibilità ad adempiere correttamente agli obblighi comuni e non solo – ipotesi peraltro da noi ritenuta non condivisibile[263] – nei casi di inadempimento anche parziale di quegli obblighi.

In una comunicazione dell'aprile 2016, la Commissione ha esplorato altre strade nella consapevolezza della necessità di passare da un sistema come quello di Dublino "che, per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri e incoraggia flussi migratori incontrollati e irregolari, a un sistema più equo che offra percorsi ordinati e sicuri verso l'UE ai cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione"[264]. Nel documento erano previste due opzioni, in alternativa tra loro: una diretta a mantenere i vigenti criteri di attribuzione del sistema Dublino integrandoli con un meccanismo di equità correttivo ad attivazione automatica *ex post*; l'altra, invece, a modificare quel sistema mediante una chiave di distribuzione applicabile *ex ante* a tutti gli Stati, prima cioè che si verifichi una situazione di crisi.

Nella proposta di regolamento Dublino IV, presentata nel maggio 2016[265], la Commissione ha sviluppato la prima opzione, mantenendo cioè gli attuali criteri

---

[261] A tal fine, la Commissione dovrebbe tenere conto, tra l'altro, del numero totale di richiedenti protezione e degli ingressi irregolari nei sei mesi precedenti l'adozione dell'atto delegato; dell'aumento di tale numero rispetto allo stesso periodo nell'anno precedente; e del numero di domande *pro capite* presentate nello Stato beneficiario della ricollocazione nei 18 mesi precedenti rispetto alla media dell'Unione.

[262] Popolazione (per il 40%), PIL totale (per il 40%), media delle domande di asilo nei 5 anni precedenti per milione di abitanti, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL (per il 10%) e tasso di disoccupazione, con un tetto massimo del 30% della popolazione e del PIL (per il 10%).

[263] *Supra*, par. 6 del capitolo secondo.

[264] Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, COM(2016)197 final.

[265] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), COM(2016)270 final.

– compreso quello dello Stato di primo ingresso – e introducendo un meccanismo correttivo di assegnazione in situazioni in cui uno Stato debba affrontare un numero sproporzionato di domande per il cui esame risulti competente. Questo meccanismo dovrebbe confrontare in tempo reale il numero delle domande per cui ogni Stato viene designato come competente con la propria "quota di riferimento", calcolata in base alla popolazione (per il 50%) e al PIL totale (per il restante 50%), e attivarsi automaticamente a beneficio dello Stato che si trova a trattare un numero di domande superiore al 150% di tale quota. Da quel momento, tutte le nuove domande presentate nello Stato beneficiario del meccanismo dovrebbero essere riassegnate in maniera proporzionale ad altri Stati che esaminano un numero di domande inferiori al 100% della loro quota di riferimento, finché non cessa la situazione di crisi.

La proposta Dublino IV è molto diversa dal meccanismo permanente della proposta del settembre 2015. Essa non è animata dalla medesima "solidarietà condizionata" di quest'ultimo: non solo non ripropone tabelle di marcia e/o ipotesi di sospensione a carico degli Stati beneficiari né la "premialità" di 6.000 euro per gli Stati di assegnazione, ma introduce al contrario una "penalità" di 250.000 euro per ogni richiedente che questi ultimi non accettino di ricollocare nel proprio territorio. Tuttavia, per arricchire il metodo di valutazione del carattere iniquo della ripartizione delle responsabilità, forse sarebbe stato opportuno inserire più criteri alla base del calcolo della quota di riferimento. Inoltre, ci sembra che la soglia del 150% sia eccessivamente alta, quasi "punitiva" per lo Stato in difficoltà, e che contraddica l'esigenza di solidarietà alla sua base: una soglia del 100%, al contrario, sarebbe stata più conforme all'art. 80 TFUE, anche perché il suo raggiungimento è ritenuto idoneo a liberare uno Stato di assegnazione dall'obbligo della ricollocazione[266].

La proposta Dublino IV ha provocato numerose reazioni, anche di segno opposto, che sinora hanno impedito il raggiungimento di un compromesso in Consiglio, come peraltro è stato riconosciuto anche dalla Commissione[267]. Mentre gli Stati di frontiera meridionale si sono lamentati delle condizioni di attivazione,

---

[266] Sulla proposta Dublino IV cfr. Caggiano, *Ascesa e caduta*, cit., p. 235 ss.; Di Filippo, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in *SIDI-Blog*, 12 maggio 2016, reperibile *online*; Id., *Dublin 'reloaded' or time for ambitious pragmatism?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 12 ottobre 2016, reperibile *online*; Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation*, 2016, reperibile *online*; Mori, *La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus*, 7 settembre 2016, reperibile *online*; Vitiello, *Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement "Dublin IV"*, in *European Papers - European Forum*, 27 dicembre 2016, reperibile *online*; Favilli, *La crisi*, cit., p. 293 ss.; Maiani, *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 622 ss.; Morgese, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo (a cura di), *op. cit.*, p. 471 ss.; Progin-Theuerkauf, *The «Dublin IV» Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights?*, in *Sui-Generis*, 2017, p. 61 ss.; e De Pasquale, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 267 ss.

[267] Da ultimo, nella comunicazione COM(2017)820, p. 5: "[è] ancora necessario un lavoro considerevole, invece, (…) sulla fondamentale proposta di revisione del regolamento Dublino".

ritenute eccessivamente alte, quelli del gruppo di Visegrad hanno contestato l'idea stessa di un meccanismo obbligatorio di questo tipo.

Giova segnalare il *non-paper* sulla riforma del sistema Dublino, presentato dalla presidenza semestrale slovacca del Consiglio nel novembre 2016. Questo documento esprime la posizione del gruppo di Visegrad – nonché, più in generale, di quelli contrari a una robusta e automatica ripartizione fisica dei richiedenti protezione – e si segnala per una visione "conservativa" del sistema attuale[268]. Il *non-paper* non mette in dubbio la necessità di mostrare un'effettiva e "flessibile" solidarietà agli Stati in difficoltà ma la colloca all'interno di un sistema prevedibile, che sia oggettivamente equo e che contempli la ricollocazione dei richiedenti solo come una delle misure possibili. Tale equità, invero, non viene ulteriormente definita ma diventa l'occasione per suggerire un approccio tripartito alla problematica, a seconda dell'intensità degli arrivi dei migranti nell'Unione[269].

La reazione più esplicita alle criticità della proposta Dublino IV, e alla posizione degli Stati meno disposti a porre in essere meccanismi efficaci ed equi di ripartizione delle responsabilità, è venuta dal Parlamento europeo. Le modifiche apportate alla proposta da parte della commissione LIBE nell'ottobre 2017, approvate dall'Aula nel successivo novembre, hanno in sostanza riscritto il sistema[270]. Per limitarci agli aspetti che ci occupano, si propone di eliminare il cri-

---

[268] Sul *non-paper*, reperibile *online*, cfr. DEN HEIJER, *Corrective allocation or effective solidarity? The Slovak Presidency non-paper on the revision of the Dublin system*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10 marzo 2017, reperibile *online*, e VÉGH, *'Flexible solidarity'. Intergovernmentalism or differentiated integration: the way out of the current impasse*, in *Visegrad Insight*, 2017, reperibile *online*.

[269] In circostanze normali, analogamente alla proposta Dublino IV, si insiste sulla responsabilità di ogni Stato membro (*rectius*, di quelli di frontiera meridionale) di controllare efficacemente le proprie frontiere esterne nonché di porre in essere sistemi nazionali di asilo efficaci e rispettosi dei rilevanti atti UE; responsabilità che, anzi, dovrebbe essere rafforzata. Qualora le condizioni si deteriorino, per il *non-paper* si dovrebbero porre in essere misure di solidarietà all'interno di un sistema prevedibile, equo e oggettivo. Quest'ultimo dovrebbe contemplare la pianificazione delle capacità da dislocare a tal fine, delle risorse anche europee da impiegare, delle diverse misure solidaristiche eventualmente adottabili e del (differente) livello di partecipazione degli Stati. Tra le misure viene sì annoverata la ricollocazione dei richiedenti protezione, ma si insiste soprattutto sulla solidarietà finanziaria, su quella tecnico-operativa affidata alle agenzie europee, sulla ripartizione dei centri di accoglienza (specie in caso di Stati membri confinanti), sul trattamento congiunto delle domande e sulla inedita "ricollocazione dei rimpatriandi", diretta a ripartire la responsabilità del rimpatrio di coloro che non si sono visti riconoscere gli *status* di protezione. In caso di crisi eccezionale, infine, il documento – coerentemente con la visione conservativa che lo anima – riconosce la necessità di un'azione collettiva altrettanto eccezionale, ma vincola l'adozione delle corrispondenti misure a decisioni in tal senso del Consiglio europeo (cioè, all'unanimità), da attuare sulla base della volontà degli Stati.

[270] Cfr. la relazione della commissione LIBE presentata al Parlamento europeo il 6 novembre 2017, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), n. 2016/133(COD). In proposito cfr. MAIANI, HRUSCHKA, *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin*

terio del Paese di primo ingresso dal sistema Dublino, in modo che i richiedenti protezione internazionale ovunque arrivati, se privi di "reali legami" con un particolare Stato, siano ricollocati tra tutti gli Stati membri in base ad un metodo di ripartizione fissato in anticipo e attraverso un sistema automatizzato[271]. Ciò permetterebbe agli Stati più interessati dai flussi migratori di non raggiungere mai una quota iniqua di richiedenti da esaminare in rapporto agli altri Stati, limitando il più possibile le ipotesi di "impossibilità ad adempiere" per saturazione delle capacità nazionali e permettendo anche di riconoscere più agevolmente i casi di "rifiuto o riluttanza ad adempiere".

A differenza della proposta della Commissione, peraltro, si prevede una duplice penalità: a carico degli Stati di ingresso, nei cui confronti il meccanismo correttivo può essere sospeso se rifiutano sistematicamente di rispettare l'obbligo di registrare i richiedenti; e a carico degli Stati di assegnazione, che, invece di pagare 250.000 euro per richiedente non ricollocato, vedrebbero in tal caso decurtati i fondi strutturali loro attribuiti nonché impedito l'uso di quelli per il rimpatrio.

---

system: certainly bold, but pragmatic?, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 dicembre 2017, reperibile *online*; Rizza, *La riforma del sistema di Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 1, reperibile *online*; e De Pasquale, *op. cit.*, p. 274 s.

[271] Senza, cioè, che sia necessario un atto delegato della Commissione oppure il raggiungimento di una specifica soglia percentuale.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'indagine svolta in questo lavoro ci ha permesso di mettere in luce due caratteristiche di fondo della solidarietà nell'Unione europea.

La prima, di carattere generale, è che detta solidarietà non ha raggiunto un grado di "maturità" tale da permetterle di svolgere un ruolo ampio nell'ordinamento UE: non limitato, cioè, agli àmbiti in cui essa viene esplicitamente o implicitamente in rilievo. La seconda, invece, è quella secondo cui l'àmbito di operatività del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati dell'art. 80 TFUE risulta caratterizzato non solo dall'ampio margine di discrezionalità di Istituzioni e Stati membri ma anche dal fatto che alcuni Stati gli attribuiscono un carattere volontario e vincolato alla previa dimostrazione di responsabilità. Ciò rende difficile, a nostro avviso, utilizzare quel principio sul piano strettamente giuridico, da parte degli Stati più onerati, al fine di "scardinare" il sistema Dublino e, più in generale, ottenere maggiore solidarietà nei settori del controllo delle frontiere esterne, dell'asilo e dell'immigrazione.

Con riferimento alla questione della ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale – che rappresenta l'aspetto più sensibile nel dibattito non solo giuridico sulla solidarietà – ci si chiede se essa sia la strada migliore da percorrere. Vista l'ostilità dimostrata dai Paesi del gruppo di Visegrad nei confronti di questa misura di solidarietà, infatti, forse non sarebbe inopportuno provare a percorrere altre strade.

Una prima strada, di difficile realizzazione, sarebbe quella di superare *in toto* i criteri di allocazione della competenza del sistema Dublino, permettendo alle persone bisognose di protezione internazionale di presentare la loro domanda nello Stato preferito. Una simile strada è stata intrapresa, senza carattere di obbligatorietà, nelle decisioni di ricollocazione del settembre 2015: nelle premesse di tali atti si auspicava che, "nel determinare lo Stato membro di ricollocazione si [tenesse] conto in particolare delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l'integrazione nello Stato membro di ricollocazione"[1]. Nella

[1] V. i considerando 28 della decisione 2015/1523 e 34 della decisione 2015/1601. Evidenzia tale profilo DI FILIPPO, *Le misure*, cit., p. 10 ss.

medesima traccia si pongono le modifiche della commissione LIBE del Parlamento europeo alla proposta di riforma Dublino IV: modifiche che prevedono, in assenza di "reali legami" tra un richiedente e uno specifico Stato membro, la possibilità che la sua domanda sia esaminata dallo Stato preferito tra i quattro che, in quel momento, sono meno onerati. Si tratta, come si può notare, di timidi passi che, però, ci paiono significativi alla luce del carattere "granitico" del sistema Dublino.

Una seconda strada, forse più produttiva, potrebbe essere quella di mantenere gli attuali criteri di competenza del regolamento Dublino ma permettere a coloro che ottengono uno *status* di protezione di circolare liberamente in altri Stati membri. Attualmente, i titolari di protezione internazionale in uno Stato membro non godono, negli altri Stati, di diritti di circolazione maggiori rispetto a tutti gli altri cittadini di Paesi terzi: cioè, nella maggior parte dei casi, possono circolare solo per un breve periodo di tempo oppure, per un periodo più lungo, solo qualora abbiano ottenuto lo *status* di soggiornanti di lungo periodo. In sostanza, nel sistema attuale, non è previsto il mutuo riconoscimento delle decisioni *positive* di protezione internazionale tra Stati membri, essendo queste riconosciute solo se *negative* (solo se, cioè, negano la protezione, comportando la possibilità per tutti gli Stati di allontanare il richiedente "diniegato").

L'introduzione di un sistema di mutuo riconoscimento delle decisioni positive, invero, permetterebbe non solo di ottenere la collaborazione dei richiedenti nell'ottica della migliore attuazione delle norme comuni[2], ma anche di ripartire in maniera più equa le responsabilità tra gli Stati: mentre quelli di frontiera esterna – come oggi – sopporterebbero l'onere di accogliere i richiedenti protezione ed esaminare le loro domande, gli altri Stati si accollerebbero la responsabilità di integrare i titolari di quella protezione qualora vogliano trasferirsi sul loro territorio per legami familiari, culturali, linguistici o per migliori opportunità di lavoro[3].

Una terza strada, percorribile nell'immediato, sarebbe quella di diminuire il numero degli anni richiesti ai titolari di protezione internazionale per ottenere lo *status* di lungosoggiornante, così da permettere loro di trasferirsi altrove in un tempo più breve di quello attuale[4]. Ciò avrebbe, sebbene nel medio periodo, gli stessi effetti solidaristico-deflattivi dell'ipotesi di mutuo riconoscimento sopra ricordata.

Queste brevi considerazioni ci portano ad affermare come la "crisi" del sistema europeo di immigrazione e asilo non derivi tanto dalla pressione migratoria – che, al più, potrebbe esserne uno dei fattori scatenanti – bensì dall'esistenza di sbilanciamenti strutturali nell'attuazione delle politiche comuni, determinati dalla riluttanza degli Stati a modificare tali politiche in senso solidaristico. Pur-

[2] Ciò in quanto il vero incentivo all'elusione dei criteri di competenza di Dublino, da parte dei richiedenti protezione, risiede nell'impossibilità di trasferirsi altrove per almeno i cinque anni necessari a ottenere lo *status* di lungosoggiornante.

[3] Per una prospettazione più approfondita di questa ipotesi, e dei suoi limiti, v., anche per ulteriori riferimenti, Di Filippo, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, 2015, n. 1, p. 47 ss., spec. p. 56 ss.; Favilli, *Reciproca fiducia*, cit., p. 728 ss.; e Nascimbene, *Refugees*, cit., p. 110 s.

[4] Conforme Bast, *op. cit.*, p. 301 s.

troppo, per come stanno le cose, non riteniamo che, nell'immediato futuro, tali sbilanciamenti possano essere efficacemente corretti.

Il punto, a nostro avviso, è che la "crisi della solidarietà" nell'immigrazione e nell'asilo rappresenta, in realtà, lo specchio della crisi che attraversa l'intera Unione europea, oggi sottoposta a notevoli tensioni per via delle difficoltà economiche di alcuni strati della popolazione, dei piccoli e grandi populismi spesso a matrice xenofoba, e della mancanza di una visione ambiziosa del futuro. A queste importanti questioni si dovrà, in qualche modo, dare una risposta propositiva, pena il disfacimento del progetto di integrazione europea già peraltro significativamente intaccato dalla *Brexit*.

INDICE DEGLI AUTORI

(i numeri indicano le pagine in cui l'opera viene citata; in caso di più opere dello stesso o degli stessi autori, i numeri in grassetto indicano le pagine in cui esse vengono citate per la prima volta)

Aa.Vv.: 177
Adinolfi: **49**, **59**, **69**, **70**, 73, **89**
Alì: **30**, **42**
Almeida, Bamberg: 12
Amato, Bribosia, De Witte: 64
Amico di Meane, Gianniti: 34
Amnesty International: 127
Anro: 33, 60
Arena: 25
Arenas: 176
Armstrong, Kilpatrick: 32

Barbou des Places: 23
Bartoloni: **24**, **25**
Baruffi: **52**, **98**
Bast: 59, 73, 74, 83, 85, 88, 95, 98, 158, 190
Batelli, Guggenheim: 9
Battjes: 176
Bauloz, Ineli-Ciger, Singer, Stoyanova: 176
Baziadoly: 34
Beirens, Maas, Petronella, van der Velden: 176
Bernitz, Nergelius, Cardner: 49
Berramdane: 44, 48
Betts: 76
Bieber, Maiani: 32, 52, 81, 85, 88, 128
Bifulco, Cartabia, Celotto: 26
Blumann: 69
Bolognese: 114
Borgmann-Prebil, Ross: 44
Borraccetti: 62, 179
Boswell: 76
Boutayeb: **21**, 22, 23, 25, 28, 29, 44, 46, **48**
Bredt: 38
Broek, Buiskool: 28
Brouwer: **81**, **116**
Brouwer, Rijken, Severijns: 81
Bruno, Palombino, Rossi: 176
Bungenberg, Giegerich, Stein: 139
Busetto, Fiorini, Pieroni, Zarrella: 142
Byrne: 76

Cabras: 34
Cafari Panico: 34
Cafaro: **31**, **32**, **34**
Caffio: 129
Caggiano: **25**, **41**, 42, **51**, **60**, **77**, 81, **114**, 116, 117, 118, **139**, 176, 179, 185
Calafà: 26
Calamia, Di Filippo, Gestri: 69, 70
Campesi: **101**, **139**, 165
Cannizzaro: 117
Cannone: 11
Carlier, Leboeuf: 116
Carozza, Crema: 9
Carrera, den Hertog, Parkin: 138
Carrera, Den Hertog, Stefan: 117
Carrera, Guild, Merlino, Parkin: 101
Casini: 9, 11
Casolari: **42**, 43, **52**, 82, 84, 114, **171**
Cataldi, Del Guercio, Liguori: 114
Cellamare: **69**, **70**, 101, **114**, **116**, 143
Chemain : 31
Cherubini: **70**, **130**, **148**
Chetail, Bauloz: 176
Chetail, De Bruycker, Maiani: 73, 78, 145

Chieffi: 31
Clerc, Kauffmann: 34
Colliat: 34
Comba: 11
Condinanzi, Lang, Nascimbene: 22
Contaldi: 37, 39
Cornelisse: 101
Corten, Dony: 117
Cortinovis: 148
Cottu: 129
Coudert: 142
Cremonini: 15, 17, 48
Crowley: 31
Cuttitta: 118

d'Angelo: 40
Daniele: 20, 34, 89, 110
De Baere: 147
De Bruycker: 139
De Bruycker, Tsourdi: **68**, **73**, 78, 79, 83, 99, 111, 142, 149, 157, 158, 168, 177
de La Rosa: 44
De Moor: 142
De Pasquale: 185, 187
De Pasquale, Pesce: 23
De Vittor: 129
Del Guercio: **70**, **116**
del Valle Gálvez: 60
den Heijer: 186
den Heijer, Rijpma, Spijkerboer: 145
den Heijer, Spijkerboer: 117
Devisscher: 148
Di Comite: 23
Di Filippo: **69**, **70**, **179**, **185**, 189, **190**
Di Pascale: **22**, **70**, **130**
Di Stasio: 116
Di Stefano: 29
Dollat: 23
Domurath: 23, 24, 27
Donati: 34
Draetta: 34

ECRE: **142**, 146, **183**
Ekelund: 139

Farcy: 73, 83, 86, 105
Favilli: **59**, **81**, 114, **116**, **117**, 126, **129**, **146**, 150, **176**, 179, 180, 185, 190
Fernandes, Rubio: 8, 34, 36
Fernández Arribas: **117**, **151**
Ferraro, Lazzerini: 48
Ferri: **116**, **148**
Fink: 139
Fontanelli: 49

Gallo (D.): **25**, **26**
Gallo (F.): 36
García Andrade: 148
García Andrade, Martín: 148
Gargiulo (con la collaborazione di Montanari): 23
Garlick: **8**, 72, 73, **78**, **82**, 83, 84, 86, 88, 94, 95, 122, 124, 125, 126, 128, 129, 130, **141**, 144, 146, 156, 157, 158, 168, 169, 170, 175, 176, 178, 179, 180,
Gatta: 116
Gatti: 117
Gestri: **40**, **42**, 43, **73**, 88, 94, 111, 112, 134, **149**
Ghymers: 31
Giubboni: **5**, 6, 7, 17, 18, **23**, **24**, 54
Goldner Lang: **68**, 84, **112**
Gornati: 171
Gray: 12, 68, 74, 79, 98, 100, 114
Grozelier, Hacker, Kowalsky, Machnig, Meyer, Unger: 5
Guidi: 148
Guild, Costello, Garlick, Moreno-Lax: 60
Guild, Costello, Moreno-Lax: 171, 183

Haake, Krieger, Minter: 76
Habermas: 5, 11
Hailbronner, Thym: **69**, 70, **72**, 88, 90
Hausemer, Todaro, Kamphuis, Williams, Thielemann, Talani: 156
Hein: 148
Hilpold: 28, 38, 48, 54, 56
Human Rights Watch: 127

Imamovic, Muir: 114
Ineli-Ciger: 176
Ingravallo: **21**, **23**
Ippolito: 101
Italiano: 113
Itzcovich: 46

Jacobs: 23

Jakab, Kochenov: 46

Karageorgiou: 88
Karagiannis: 13
Kaunert, Léonard: 86
Klamert: 52, 55
Koser, Walsh, Black: 175
Kotzur: 99
Kraler: 134
Krauskopf, Steven: 32
Küçük: **13**, 15, 17, 28, 29, 39, 44, **89**, 93, 95, 108, 112, 113, 119

La Rosa: 114
Labayle: **91**, **113**, **115**, **117**
Ladenburger, Verwilghen: 64
Laitinen, Pessi: 5, 6, 8
Lang: **46**, **69**
Lardoux: 31
Lastilla: 28
Latino: 48, 148
Leclerc: 28
Leino, Wyatt: 117
Lenaerts: 81
Lenaerts, Gutiérrez-Fons: 49
Leone: 171
Levade: 48
Licastro: 154
Liguori: 114
Liguori, Ricciuti: 139
Ligustro, Sacerdoti: 73
Lotito: 26
Louis: 33

MacDonald: 9, 10, 11
Maiani: **145**, 146, **171**, **185**
Maiani, Hruschka: 186
Malatesta: 31
Mananashvili: 137
Mangiameli: 15
Mangiaracina: 171
Mantu, Minderhoud: 24
Marchegiani: **113**, **114**, **127**
Marchegiani, Marotti: 117
Marias: 15
Marin: 81
Marinai: 70
Martinico: 17
Mastroianni: 46
Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini: 22, 24, 25, 48
Mau: 13
McDonnell: 14, 15, 33, 34, 39, 48, 72
McDonough, Tsourdi: **12**, **81**, 127
Meloni: 136
Menéndez: 60
Mengozzi (Pa.): **49**, **114**
Mengozzi (Pi.): **34**, **38**
Merlin: 34
Mészáros, Horga: 121
Miglio: 41, 42
Mitsilegas: **73**, 144, **145**
Mitsilegas, Moreno-Lax, Vavoula: 71
Monjal: 26, 48
Montaldo: 81
Morano-Foadi: 48, 68, 98, 102, 103
Morelli: 141
Moreno-Lax: **45**, 68, 88, **116**, 148
Morgades-Gil: 100, 113
Morgese: **51**, 68, 92, 95, **101**, **113**, **123**, 125, **130**, **132**, **150**, 151, **152**, **154**, **169**, 171, **185**
Mori: **179**, **185**
Morviducci: 23
Moschetta: 174
Mrozek: 139
Munari: **70**, **101**, 117, 180, 183
Mungianu: 139
Muñoz Aunion: 42

Nascimbene: **45**, **60**, **81**, 180, 190
Nascimbene, Di Pascale: 88, 101
Nascimbene, Rossi Dal Pozzo: 23
Neal: 139
Neergaard: 26
Neergaard, Nielsen, Roseberry: 26
Neframi: 29
Neville, Sy, Rigon: 171
Nicolacopoulou-Stephanou: 86, 134 ,164
Nicolosi: 180
Noll: **76**, **88**
Notarbartolo di Sciara: 176

Oberdorff: 28
Obradovic: 91, 99, 103
Oomen, Rodrigues de Oliveira: 112
Orlandini, Chiaromonte: 24
Ottmann: 23

Pace: 49
Palladino: 114
Panella, Spatafora: 23
Papa: 68, 73, 79, 88, 111, 158
Papadimitriou, Papageorgiou: 127
Papadopoulou: **148**, **152**
Papagianni: 148
Papapanagiotou-Leza, Garipidis: 171
Papastavridis: 139
Pascouau: 136
Pedrazzi: **18**, **28**
Peers: **60**, 61, 62, 63, **69**, 70, **89**, **117**, **142**, 180
Peers, Guild, Acosta Arcarazo, Groenendijk, Moreno-Lax: 70
Peers, Guild, Tomkin: 69, 136, 139
Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild: 70, 72
Penasa: **61**, 91, **171**
Peroni: 34
Perrin, McNamara: 150
Pétin: 115
Petralia: 115
Picheral: 22
Pocar: 15, 18
Pocar, Baruffi: 26, 28, 33, 42, 46, 52, 59, 69, 70, 89, 98
Pollet: 75, 81, 144, 158, 178
Ponzano: 31
Poon: 117
Porchia: 34
Porro: 23
Prechal: 81
Prieto: 34
Progin-Theuerkauf: 185

Quinn, De Hert: 23

Raimondo: 116
Ravo: 113
Rebasti: 113
Reslow: 148
Rijpma: 139
Rinoldi: 15
Rizza: 187
Rizzo: 61, 62, 63, 90
Rodotà: 5, 7
Rodrigues: 25
Roman: 117
Romano: 102, 134
Ronzitti: 32
Rosenfeldt: **71**, 72, 73, 74, 75, 79, 82, 88, 114, **139**, 167
Ross: 15, 46
Ross, Borgmann-Prebil: 15, 24, 44
Rossi, Casolari: 14, 52
Rossolini: 24, 25
Ruccia: **35**, **38**
Ruffer: 34
Ruotolo: 101
Ruozzi: 12
Russo (D.): 114
Russo (T.): 43, 45

Saltalamacchia: 142
Salvadori: 33
Sangiovanni: 45
Sankari, Frerichs: 24
Sarcinelli: 32
Savino: **60**, **102**, 139, 146, 148, 167
Schillaci: 36, 38, 39
Schuck: 80
Sciaccaluga: 176
Sciso, Baratta, Morviducci: 48, 148
Scovazzi: 11
Semmelmann: 49
Shelton: 9
Skordas, Sitaropoulos: 127
Soldatos: 46
Spijkerboer: 60
Suhrke: 76
Syring: 113

Tammikko: 139
Tartaglia Polcini, Virzo: 23
Telaro: 139
Tesauro: 49
Thielemann: **76**, 156, **159**, 175
Thielemann, Williams, Boswell: 79
Thym: **60**, **102**
Thym, Tsourdi: 52, 57, 82, 83
Tizzano: **23**, **69**, 70
Toriello: 49
Torre-Schaub: 21
Tosato, Basso: 32
Traisci: 23
Trauner: 60

Tridimas: 49
Triggiani: **17**, 18, 22, **23**, **29**, 33, **70**, 139
Triggiani, Cherubini, Nalin, Ingravallo, Virzo: 38, 42, 43, 45, 46, 185
Tsourdi: **77**, 79, 86, 88, 132, **141**, 142, **158**, 162, 169, 170, **171**, 173
Tsourdi, De Bruycker: 74
Tufano: 33

UNHCR: **76**, **127**
Urth, Heegaard Bausager, Kuhn, Van Selm: 169

van der Woude, van Berlo: 101, 134
van Eijken: 23
Vanheule, van Selm, Boswell: 58, 64, 68, 73, 74, 75, 81, 83, 84, 122, 175
Végh: 186
Villani (U.): **10**, **13**, 20, **22**, 45, **46**, 47, 88, 89, 110, **113**
Villani (S.): 40
Virally: 9
Vitale: 49
Viterbo: 11
Viterbo, Cisotta: 34
Vitiello: **148**, **185**
Vogenauer, Weatherill: 49

Wellens: 9
Wolfrum: 9
Wolfrum, Kojima: 9

Zilioli, Selmayr: 32
Zoeteweij-Turhan, Progin-Theuerkauf: 116
Zoll: 5, 6, 7, 8

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

(I provvedimenti sono riportati in ordine cronologico.
I numeri indicano le pagine in cui il provvedimento viene citato)

Corte di giustizia dell'Unione europea

Corte di giustizia

Sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*: 110
Sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione* c. *Francia*: 15, 52
Sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione* c. *Italia*: 15, 53, 107
Parere del 26 aprile 1977, n. 1/76, sull'accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna: 53
Sentenza del 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione* c. *Regno Unito*: 53
Sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia*: 15, 16
Sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 26 e 86/79, *Thy-Marcinelle e Monceau*: 16
Sentenza del 16 febbraio 1982, causa 276/80, *Ferriera Padana*: 17
Sentenza del 14 dicembre 1983, causa 263/82, *Klöckner-Werke*: 16
Sentenza del 9 luglio 1985, causa 179/84, *Bozzetti*: 16
Sentenza del 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania*: 16
Sentenza del 29 settembre 1987, cause riunite 351 e 360/85, *Fabrique de fer de Charleroi*: 16
Sentenza del 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna* c. *Consiglio*: 16
Sentenza del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*: 50
Sentenza del 14 febbraio 1989, causa 247/87, *Star Fruit* c. *Commissione*: 98
Sentenza del 20 marzo 1990, causa C-21/88, *Du Pont de Nemours Italiana*: 29
Sentenza del 17 febbraio 1993, cause riunite C-159 e 160/91, *Poucet*: 26
Sentenza del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito* c. *Consiglio*: 94, 96
Sentenza del 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania* c. *Parlamento* e *Consiglio*: 94
Sentenza del 17 giugno 1997, causa C-70/95, *Sodemare*: 50
Sentenza del 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*: 93
Sentenza del 5 maggio 1998, causa C-157/96, *National Farmers' Union* e *al.*: 94, 96
Sentenza del 21 settembre 1999, causa C-67/96, *Albany*: 26
Sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*: 24

Sentenza del 22 gennaio 2002, causa C-218/00, *Cisal*: 26
Sentenza del 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*: 94, 96
Sentenza del 9 marzo 2006, causa C-493/04, *Piatkowski*: 50
Sentenza del 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Portogallo* c. *Commissione*: 94
Sentenza del 9 marzo 2010, cause riunite C-379 e 380/08, *ERG* e *al.*: 96
Sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S.*: 81, 113, 114, 117, 128, 176
Sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade* e *GISTI*: 115
Sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*: 38
Sentenza del 30 maggio 2013, causa C-528/11, *Halaf*: 113
Sentenza del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*: 24
Sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*: 24
Sentenza dell'11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino»*: 26
Sentenza del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*: 39
Sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*: 25
Sentenza del 22 ottobre 2015, causa C-185/14, *EasyPay* e *Finance Engineering*: 26
Sentenza del 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *Garcia Nieto*: 25
Sentenza del 4 maggio 2016, causa C-358/14, *Polonia* c. *Parlamento* e *Consiglio*: 94, 96
Sentenza del 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione* c. *Regno Unito*: 25
Sentenza del 16 febbraio 2017, C-578/16 PPU, *C.K.*: 114
Sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X* e *X*: 115, 116
Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-490/16, *A.S*: 116
Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Jafari*: 116, 118, 119
Sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*: 51, 60, 61, 62, 63, 72, 74, 87, 90, 91, 92, 93, 97, 99, 103, 104, 105, 109, 119

Tribunale

Ordinanza del 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF* c. *Consiglio europeo*: 117
Ordinanza del 28 febbraio 2017, causa T-193/16, *NG* c. *Consiglio europeo*: 117
Ordinanza del 28 febbraio 2017, causa T-257/16, *NM* c. *Consiglio europeo*: 117
Sentenza del 7 febbraio 2018, causa T-851/16, *Access Info Europe* c. *Commissione*: 117
Sentenza del 7 febbraio 2018, causa T-852/16, *Access Info Europe* c. *Commissione*: 117

Avvocati generali

Conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro del 29 settembre 1992, cause riunite C-159 e 160/91, *Poucet*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs del 28 gennaio 1999, causa C-67/96, *Albany*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Stix-Hackl del 14 novembre 2002, causa C-355/00, *Freskot*: 50

Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs del 22 maggio 2003, cause riunite C-264, 306, 354 e 355/01, *AOK-Bundesverband* e *al.*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 10 novembre 2005, causa C-205/03 P, *FENIN*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Mazák del 18 novembre 2008, causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak del 3 marzo 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio* e *al.*: 50
Conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak del 12 gennaio 2010, causa C-620/10, *Kastrati*: 82
Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi dell'11 novembre 2010, causa C-437/09, *AG2R Prévoyance*: 49
Presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*: 39, 49
Conclusioni dall'Avvocato generale Mengozzi dell'11 aprile 2013, causa C-84/12, *Koushkaki*: 136
Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 17 settembre 2015, causa C-179/14, *Commissione* c. *Ungheria*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 12 novembre 2015, causa C-453/14, *Knauer*: 49
Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X* e *X*: 116
Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston dell'8 giugno 2017, causa C-646/16, *Jafari*: 118
Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 26 luglio 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca* e *Ungheria* c. *Consiglio*: 45, 46, 51, 77, 91, 104, 109
Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni* e *al.*: 49, 50

Corte europea dei diritti dell'uomo

Sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S.* c. *Belgio* e *Grecia*: 113, 128
Sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel* c. *Svizzera*: 114

Corti nazionali

Corte distrettuale de L'Aia, sentenza del 24 marzo 2017, *We Gaan Ze Halen* c. *Ministero della sicurezza e della giustizia dei Paesi Bassi*: 111
Corte d'appello de L'Aia, sentenza del 20 giugno 2017, *We Gaan Ze Halen* c. *Ministero della sicurezza e della giustizia dei Paesi Bassi*: 111

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*[5], 2017.

2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.

3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.

4. Elena FALLETTI, Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.

5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.

6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.

7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.

8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.

9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.

10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.

11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.

12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.

13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.

14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.

15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.

17. Luca Paladini, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.

18. Anna Iermano, *La nozione di* pena *tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.

19. Andrea Cannone, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.

20. Teresa Maria Moschetta, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.

21. Ennio Triggiani, Anna Maria Nico, Maria Grazia Nacci (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.

22. Antonietta Damato, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.

23. Giandonato Caggiano (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.

24. Emanuela Pistoia, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.

25. Nicola Ruccia, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.

26. Francesco Cherubini, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.

27. Claudia Morini, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.

28. Giuseppe Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.