

ASILO E IMMIGRAZIONE
TRA TENTATIVI DI RIFORMA E SUPPLENZA DEI GIUDICI:
UN BILANCIO

Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni
(ADiM)

17 e 18 novembre 2022

A cura di
Mario Savino e Daniela Vitiello

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, nell'ambito del Progetto di eccellenza 2018-2022. L'iniziativa è promossa dall'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete accademica attiva dal 2018, e dal Centro di eccellenza Jean Monnet 'Integration of Migrants in Europe' (IntoME), finanziato dal Programma Erasmus+ dell'Unione europea.

This Volume has been produced within the framework of the Jean Monnet Centre of Excellence on the Integration of Migrants in Europe (IntoME). The contents of this publication reflects the views of authors only, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2023
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-5976-747-9

INDICE

MARIO SAVINO, DANIELA VITIELLO, <i>Introduzione</i>	7
GIULIANO AMATO, <i>Prologo</i>	13

PARTE I

ASILO E IMMIGRAZIONE IN EUROPA

IL QUADRO LEGISLATIVO UE: TRA RIFORME MANCATE E RIFORME SILENZIOSE

STEFANO MONTALDO, La riforma della governance delle frontiere interne dello Spazio Schengen	17
SIMONE MARINAI, La protezione temporanea: spunti di riflessione alla luce della sua prima attivazione e in vista della riforma del sistema europeo comune di asilo	34
SALVATORE FABIO NICOLOSI, Frontex e i rischi per la tutela dei diritti fondamentali dei migranti: “Pratiche del passato” o ombre nel futuro?	46
IVAN INGRAVALLO, Responsabilità e <i>accountability</i> della nuova Frontex nello svolgimento di attività operative	59

IL DIALOGO TRA LE CORTI DI STRASBURGO E LUSSEMBURGO: CONVERGENZE E DIVERGENZE

GUIDO RAIMONDI, I migranti davanti alla Corte di Strasburgo	71
FRANCESCO BUONOMENNA, Solidarietà e responsabilità nella giurisprudenza di Lussemburgo	79
GIUSEPPE MORGESE, Tre domande in cerca di risposte sul principio di solidarietà	91

PARTE II
ASILO E IMMIGRAZIONE IN ITALIA

IL QUADRO LEGISLATIVO ITALIANO: RIFORME E CONTRORIFORME

MADIA D'ONGHIA, Il lavoro dei migranti: sempre più urgente (ma ancora lontana) la riforma del Testo Unico Immigrazione	100
MARIA TERESA AMBROSIO, L'immigrazione per motivi di lavoro tra riforma e controriforma	113
ELEONORA CELORIA, Contrasto all'immigrazione irregolare e protagonismo del diritto amministrativo tra punizione e prevenzione	128
LUCA GALLI, Il ruolo dei privati e delle amministrazioni locali nel Sistema di accoglienza	144

LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI NAZIONALI: QUANTO CREATIVA?

ROBERTO CHERCHI, Il sindacato di legittimità costituzionale sulla condizione giuridica dello straniero e sull'immigrazione	161
FRANCESCA BIONDI DAL MONTE, La giurisprudenza costituzionale sui diritti degli stranieri e dei richiedenti asilo	176
CECILIA SICCARDI, La giurisprudenza ordinaria sull'accesso dei richiedenti asilo al territorio nazionale	192
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, Sul diritto al rilascio del visto per motivi umanitari	209
ANTONIO CASSATELLA, Il giudice amministrativo quale "inventore" di diritto	225
GIUSEPPE TROPEA, Il dibattito sull' <i>ubi consistam</i> del giudice amministrativo nella materia migratoria	244
UGO VILLANI, <i>Conclusioni. I principi alla base della politica europea in materia di asilo e d'immigrazione e la loro problematica attuazione</i>	257

TRE DOMANDE IN CERCA DI RISPOSTE SUL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ

Giuseppe Morgese*

SOMMARIO: 1. Quale principio di solidarietà? – 2. Quali indicazioni trarre dalla giurisprudenza della Corte di giustizia? – 3. Quali sviluppi è lecito attendersi?

1. *Quale principio di solidarietà?*

Parlare di solidarietà nella politica di asilo dell'UE significa cercare di rispondere ad almeno tre domande sul significato da attribuire all'art. 80 TFUE, sulle indicazioni che è possibile trarre dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e, infine, sugli sviluppi che è lecito attendersi in futuro.

Anzitutto, ci si deve chiedere se il principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE svolga un ruolo, e quale, nella definizione della politica di asilo. Si ricorda che, secondo tale norma primaria, «[l]e politiche dell'Unione [concernenti le frontiere, l'asilo e l'immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

Il primo passo per dare applicazione a tale principio dovrebbe essere quello di individuarne il contenuto: operazione, tuttavia, di difficile attuazione in quanto è lo stesso concetto di solidarietà nei Trattati a essere “sfuggente”. Esso, infatti, assume molte forme e richiede, di conseguenza, che le si dia una curvatura attraverso precise scelte delle Istituzioni. Queste ultime, in particolare, hanno al riguardo un significativo margine di discrezionalità anche perché sono rinvenibili nei Trattati non una ma (almeno) tre diverse declinazioni del concetto di solidarietà, con presupposti e conseguenze differenti tra loro.

La prima è quella della *solidarietà preventiva-responsabilizzante*, fondata sulla reciproca assistenza tra Istituzioni UE e Stati membri nel rispetto di diritti e obblighi discendenti dall'appartenenza all'UE e finalizzata a evitare

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, *Jean Monnet Chair*, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

che quei soggetti si trovino in difficoltà per le “mancanze” altrui. Così intesa, la solidarietà è strettamente connessa al dovere di leale cooperazione dell’art. 4, par. 3, TUE e assume una connotazione orizzontale che innerva l’intero ordinamento, come più volte evidenziato dai giudici del Lussemburgo (*infra*).

La seconda declinazione è quella della *solidarietà riequilibratoria*, intesa come mutua azione finalizzata a riequilibrare le diverse condizioni di partenza o ad attenuare le difficoltà che possono sorgere in capo ad alcuni Stati dall’applicazione del diritto dell’UE. Essa valorizza maggiormente le specificità del nostro concetto rispetto al dovere di leale collaborazione, così avvicinandosi alla “solidarietà sociale” accolta negli ordinamenti nazionali; tuttavia, il vincolo che pone risulta più o meno forte a seconda dei settori considerati e dei soggetti destinatari. Ad es., la solidarietà riequilibratoria è forte nella politica di coesione economica, sociale e territoriale (ove la condivisione di parte delle risorse statali è diretta alla loro redistribuzione verso Stati e regioni europee più svantaggiati); è anche forte nello strumento dell’UE per la ripresa o *Next Generation EU*, programma economico temporaneo adottato per contribuire a sollevare le economie degli Stati colpiti dalla crisi pandemica del 2020; tale vincolo è invece oggi meno forte del passato per quanto riguarda il livello delle prestazioni sociali non contributive fornite dagli Stati membri ai cittadini di altri Stati membri, anche per via di una certa giurisprudenza restrittiva della Corte di giustizia; infine, esso è ancora abbastanza debole proprio nell’ambito delle politiche di asilo, per la perdurante operatività degli attuali criteri del sistema Dublino che impediscono una redistribuzione “strutturale” dei richiedenti protezione internazionale tra tutti gli Stati membri.

Infine, la *solidarietà emergenziale* si riferisce alla mutua assistenza in casi, per l’appunto, di emergenza e l’intensità del suo vincolo varia a seconda dei settori presi in esame: ed es., essa è forte nelle due clausole di mutua difesa (art. 42, par. 7, TUE) e di solidarietà (art. 222 TFUE), da cui emerge un dovere di assistenza in situazioni di emergenza; al contrario, è debole nell’Unione economica e monetaria in quanto soggetta a divieti e condizioni (es. articoli 122 e 136, par. 3, TFUE) e circondata da obblighi “di non solidarietà” (articoli 123, 124 e 125 TFUE); ed è debole anche nella politica di asilo, visto che i meccanismi dell’art. 78, par. 3, TFUE e della direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea degli sfollati pongono solo una facoltà in capo alle Istituzioni (*rectius*, al Consiglio) circa l’adozione di misure emergenziali anche solidaristiche.

L’estrema difficoltà di individuare un contenuto unico e preciso della so-

lidarietà nell'UE si riflette nell'analogia impossibilità di definire il "principio" di solidarietà dell'art. 80 TFUE. Questa norma, a ben vedere, non fornisce un'autonoma base giuridica per l'adozione di atti delle Istituzioni né pone specifici obblighi di azione solidaristica. Secondo la sua formulazione, le Istituzioni godono di un margine di discrezionalità talmente ampio nel decidere se adottare atti solidaristici ("ove necessario") da impedire agli Stati che si ritengono, per così dire, "in credito di solidarietà" di eccepire la mancanza di quest'ultima, così come di ottenere la censura di atti e comportamenti ritenuti anti-solidaristici. Dunque, l'esistenza di un "principio" in materia non pare sufficiente a fondare diritti e obblighi solidaristici in capo a chicchessia prima che le Istituzioni dell'UE convengano sulla necessità di agire in senso solidaristico: così, la mancanza di un'azione solidaristica che si concretizzi in atti dell'UE ci sembra preclusiva di qualunque "diritto alla solidarietà" nelle politiche qui considerate.

Se ciò è vero, gli unici obblighi positivi ricavabili dalla lettera dell'art. 80 TFUE non attengono all'*an* degli interventi solidaristici ma solo al *quomodo*. Laddove, cioè, le Istituzioni dell'UE ritengano necessario adottare atti solidaristici, e solo allora, le misure ivi contenute devono dare applicazione al principio dell'art. 80 TFUE in modo appropriato, ad es. ripartendo i nuovi maggiori oneri tra tutti gli Stati meno onerati per aiutare quelli più onerati sia per riequilibrare le condizioni di partenza sia per dare sostanza a interventi emergenziali. Ma, lo ribadiamo, solo dopo una decisione del tutto discrezionale delle Istituzioni.

Questa conclusione ci pare confermata *a contrario* dalla prassi, ove Stati membri come l'Italia che, da anni, chiedono la modifica dei criteri del sistema Dublino per introdurre meccanismi di ricollocazione strutturale dei richiedenti protezione internazionale a volte hanno ottenuto interventi emergenziali vincolanti di carattere temporaneo (come le due decisioni 2015/1523 e 2015/1601) ma, più spesso, si sono scontrati con l'inazione delle Istituzioni dell'UE e con la necessità di concordare misure solidaristiche volontarie direttamente con questo o quello Stato membro. Quanto questa prassi sia lontana dal riconoscimento dell'esistenza di un vero e proprio principio vincolante di solidarietà nella politica di asilo, ci sembra fin troppo facile a dirsi.

2. Quali indicazioni trarre dalla giurisprudenza della Corte di giustizia?

Le nostre conclusioni sembrano trovare conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia avente a oggetto le decisioni 2015/1523 e 2015/1601,

prima ricordate, che hanno disposto in via emergenziale, tra il 2015 e il 2017, la ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale in tutti gli Stati membri, in deroga al sistema Dublino e a vantaggio di Italia e Grecia.

Nella sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, concernente la validità della decisione 1601, il giudice sovranazionale ha affermato che «[q]ualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'art. 78, par. 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'art. 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo» (punto 291). Nella successiva pronuncia del 2 aprile 2020, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, sulla procedura di infrazione contro quegli Stati che si erano opposti alla ricollocazione di emergenza, il giudice di Lussemburgo ha ribadito in maniera forse più chiara che «gli oneri derivanti dalle misure temporanee previste dalle decisioni 2015/1523 e 2015/1601, essendo state esse adottate in forza dell'art. 78, par. 3, del TFUE al fine di aiutare la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel loro territorio, 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'art. 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo» (punto 80).

Emerge, dal ragionamento della Corte, che la decisione di ricollocare in altri Stati membri un certo numero di richiedenti protezione internazionale giunti in Italia e Grecia – così derogando al sistema Dublino che invece avrebbe radicato la competenza a esaminare i richiedenti in capo a questi ultimi due Paesi – derivava non dall'applicazione del principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE in sé considerato, bensì dalle determinazioni discrezionali prese dal Consiglio nella decisione 2015/1601 sulla base emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE. In altri termini, il rispetto degli obblighi di condivisione degli oneri è stato (correttamente) fatto discendere dalla decisione con cui il Consiglio aveva ritenuto necessario disporre l'intervento emergenziale solidaristico e che l'inottemperanza a tali obblighi si era configurata come violazione non dell'art. 80 TFUE ma del più generale dovere di leale cooperazione. Solo dopo aver compiuto questo passaggio logico (che appare

più chiaro nella sentenza del 2020 rispetto a quella del 2017), la Corte ha applicato il principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE ricordando che, una volta stabilita la necessità di ricorrere a misure emergenziali di carattere solidaristico (*l'an*), il carico degli oneri di ricollocazione va ripartito tra tutti gli Stati non in situazione di emergenza e non solo tra alcuni di essi (il *quomodo*).

Del resto, solo intendendo l'art. 80 TFUE come principio per la ripartizione proporzionale degli oneri solidaristici tra gli Stati, *destinato a operare solo dopo che un intervento solidaristico sia stato ritenuto necessario* dalle Istituzioni, possiamo conciliare la giurisprudenza appena ricordata con altre pronunzie in cui la Corte di giustizia ha confermato l'impianto complessivo del sistema europeo comune di asilo anche in caso di situazioni eccezionali e/o laddove risulti poco solidaristico.

Si ricorda, infatti, che, ad es., nella sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e GISTI*, la Corte ha affermato che l'onere finanziario per l'accoglienza di tutti i richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio nazionale grava in capo allo Stato della domanda, senza alcun effetto redistributivo automatico improntato alla solidarietà che esuli dagli strumenti finanziari esistenti. Nella nota pronunzia del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X*, concernente il rifiuto opposto dal Belgio ad alcuni cittadini siriani che avevano fatto richiesta, all'ambasciata belga a Beirut, di visti a validità territoriale limitata per motivi umanitari, il giudice sovranazionale ha sostenuto che gli Stati hanno una facoltà e non un obbligo di concedere tali visti, ricordando incidentalmente che «la conclusione contraria equivarrebbe (...) a consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare (...) domande 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]» (punto 48), così peraltro respingendo il ragionamento dell'Avvocato generale che, proprio sulla base dell'art. 80 TFUE, aveva sostenuto l'obbligatorietà del rilascio di quei visti.

Ma è nella sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Jafari*, che la Corte di giustizia compie un ragionamento decisivo – seppur in maniera indiretta – ai fini dell'affermazione della necessità di una previa decisione delle Istituzioni per introdurre deroghe solidaristiche al sistema vigente. Qui il giudice sovranazionale si è trovato, in buona sostanza, a decidere se la regola della competenza dello Stato di primo ingresso del sistema Dublino dovesse essere rispettata anche in occasione di una crisi eccezionale come quella del 2015-2016, in cui un gran numero di persone entrate nell'UE lungo la rotta turco-greco-balcanica avevano presentato domanda di protezione internazionale in Stati membri diversi da quello “di primo ingresso” che, allora, non

era la Grecia (ove le regole comuni erano temporaneamente inoperanti) ma la Croazia. La Corte ha evitato di introdurre una deroga interpretativa alla predetta regola nonostante l'eccezionalità della situazione, affermando che «[l]a circostanza che l'attraversamento della frontiera abbia avuto luogo in una situazione caratterizzata dall'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendono ottenere protezione internazionale, non è idonea a influenzare l'interpretazione o l'applicazione [del sistema Dublino]» (punto 93). Ciò equivale a dire, a nostro avviso, che il principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE non è sufficiente a rendere il sistema vigente più solidaristico in via interpretativa, essendo a tal fine invece necessario che le Istituzioni adottino atti derogatori in via temporanea o strutturale.

A fronte del quadro così delineato, ci si deve chiedere se obblighi di azione solidaristica in materia di asilo possano farsi discendere non dall'art. 80 TFUE bensì dalla più recente sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*. Al di là della vicenda di merito, concernente la politica energetica, qui la Corte ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un principio di solidarietà (non ulteriormente aggettivato) che comporta diritti e obblighi reciproci: l'Unione ha doveri di solidarietà nei confronti degli Stati membri e questi hanno analoghi obblighi tra di loro nonché nei confronti dell'interesse comune dell'Unione e delle sue politiche.

In mancanza di una spiegazione più articolata di quella fornita in questa sentenza, a noi pare che l'affermazione della Corte sia poco più che un *obiter dictum* perché davvero troppo sintetica e priva di una minima valutazione delle sue conseguenze sul piano interpretativo e applicativo. Date le tante forme di solidarietà presenti nell'ordinamento dell'UE, infatti, non riusciamo a immaginare se tutte o solo alcune di queste, e quali, possano fungere da parametro di legittimità per gli atti derivati. Come conciliare, ad es., la solidarietà intergenerazionale in materia di ambiente, che richiede il passaggio a fonti energetiche rinnovabili per migliorare le condizioni ambientali a tutela delle future generazioni, con le richieste di solidarietà interstatale in materia economico-energetica avanzate da quegli Stati membri che, dall'abbandono delle fonti fossili, ne ricaveranno un pregiudizio? Quali richieste di solidarietà prediligere, in materia di politica economica, tra quelle avanzate dagli Stati membri in difficoltà o in crisi e quelle di altri Stati membri che, al contrario, si aspettano solidarietà consistente nel rispetto delle regole di bilancio vigenti? Sempre in ambito economico, come scegliere tra la solidarietà consistente nell'assunzione di debito comune per aiutare gli Stati in difficoltà o crisi e la ben diversa solidarietà intergenerazionale verso chi quel debito un giorno dovrà ripagarlo con gli interessi? Dove trovare un punto di equilibrio,

proprio in materia di asilo, tra le richieste di condivisione degli oneri avanzate dagli Stati di frontiera esterna e i richiami alla “solidarietà e responsabilità” per il rispetto del sistema Dublino da parte degli Stati di destinazione dei movimenti secondari?

Non ci pare, quindi, che attraverso l’operare di un principio fondamentale di solidarietà, che stabilisca diritti e obblighi e funga da parametro di legittimità per gli atti derivati, si possa oggi giungere all’annullamento totale o parziale del sistema Dublino, solo perché ritenuto da alcuni Stati poco solidale, in mancanza di una decisione in tal senso delle Istituzioni europee. O perlomeno crediamo che l’affermazione dei giudici sovranazionali debba come minimo essere confermata in successive pronunzie e in ambiti diversi da quello della politica energetica, e possibilmente essere accompagnata da motivazioni meno stringate.

3. *Quali sviluppi è lecito attendersi?*

È ora il caso di chiedersi quali sviluppi ci possiamo attendere per il futuro. Rispondere a una simile domanda non è semplice, non solo per via della prassi degli ultimi tempi, ma anche in ragione delle implicazioni della sentenza *Germania c. Polonia* del 2021.

Partendo dalla prassi, le prospettive non paiono rosee. Guardando alle problematiche che hanno interessato l’attuazione delle due citate decisioni di ricollocazione del 2015, al fallimento del “meccanismo correttivo di assegnazione” della proposta di rifusione Dublino del 2016, ai modesti effetti della c.d. “dichiarazione di Malta” del 2019 e dello schema di ricollocazione volontaria dalla Grecia del 2020, al perdurante stallo negoziale sulle riforme solidaristiche del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo del 2020 nonché, più di recente, alle tensioni che stanno accompagnando il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria del 2022, è evidente la mancanza di volontà degli Stati membri di impostare le politiche di asilo in senso maggiormente solidaristico. Sullo sfondo dei diversi meccanismi che si sono succeduti negli anni rimane, infatti, la tensione tra Stati membri dell’Europa centrosettentrionale, che intendono la solidarietà in senso responsabilizzante come espressione del dovere di leale cooperazione, e quindi spingono per il rispetto integrale del sistema Dublino al fine di limitare i movimenti secondari, e gli Stati membri di frontiera esterna meridionale e orientale per i quali il sistema dovrebbe essere riformato nell’ottica solidaristica riequilibratoria verso una maggiore redistribuzione dei richiedenti protezione internazionale.

Per questi motivi, venendo al secondo punto, sarà interessante vedere se e quali obblighi generali di solidarietà riusciranno in futuro a prevalere nelle politiche di asilo, dato che l'*obiter dictum* della sentenza *Germania c. Polonia* lascia aperta ogni strada. Quel che è certo è che, quanto alla solidarietà riequilibratoria, l'*iter* del più recente tentativo di riforma del sistema Dublino, avviato con il citato Nuovo Patto del 2020, non lascia presagire nulla di buono per quanto attiene ai meccanismi contenuti della c.d. proposta "Gestione", in specie quello connesso agli sbarchi conseguenti a operazioni SAR. Con riguardo alla solidarietà emergenziale, si vedrà se la Corte di giustizia, sulla base del principio fondamentale di solidarietà, vorrà cambiare la giurisprudenza che sinora ha salvaguardato il sistema Dublino (es. *Jafari*) a meno che le Istituzioni non dispongano, anche temporaneamente, una diversa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri (*Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio; Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*).

Ciò che continua a mancare, inoltre, è una vera solidarietà nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi che intendono raggiungere il territorio europeo, che vada cioè oltre la solidarietà interstatale dell'art. 80 TFUE e i pur importanti *status* di protezione sussidiaria e temporanea dell'UE. Sotto questo profilo, il contrasto tra il trattamento dei richiedenti provenienti dall'Africa, dal Medio Oriente e dall'Asia e quello degli sfollati dall'Ucraina in guerra non potrebbe essere più stridente. Per diverse ragioni, a questi sfollati non è stato applicato il "contenimento" del sistema Dublino, essendo stati inquadrati nel diverso canale della protezione temporanea, ma ciò dimostra solo che la libera circolazione anche di un gran numero di cittadini di Paesi terzi, lungi dall'essere un problema insormontabile, potrebbe essere una strada quanto meno da esplorare senza preclusioni ideologiche. Salvo voler affermare che in Europa ormai si distingue tra richiedenti "accettabili" e richiedenti "non accettabili", magari sulla base del colore della pelle e dei capelli: ma ciò richiederebbe un approfondimento non giuridico che esula da questo lavoro.