

# DIALOGHI

CON

# UGO VILLANI

I

*a cura di*

**Ennio Triggiani**

**Francesco Cherubini    Ivan Ingravallo**

**Egeria Nalin    Roberto Virzo**



CACUCCI  EDITORE  
BARI



GIUSEPPE MORGESE\*

## PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ E PROPOSTA DI RIFUSIONE DEL REGOLAMENTO DUBLINO\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Solidarietà e anti-solidarietà nella proposta di rifusione Dublino IV. – 3. Conclusioni.

1. Tra il maggio e il luglio 2016, la Commissione europea ha avviato un processo di modifica degli atti del sistema europeo comune di asilo (SECA) – nonché di altri ampi settori del diritto dell'UE in materia di immigrazione<sup>1</sup> – avente, tra le altre, la finalità di individuare soluzioni alla crisi migratoria che, dal 2015, sta minando le fondamenta dello spazio di libera circolazione<sup>2</sup> con significative ripercussioni sullo stesso processo di integrazione europea. In questa sede svolgeremo un breve esame della proposta di rifusione del regolamento Dublino III<sup>3</sup> (“Dublino IV”)<sup>4</sup>, nella parte in cui contiene disposizioni riconducibili al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità dell’art. 80 TFUE<sup>5</sup>.

\* Ricamatore di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

\*\* Il presente lavoro è aggiornato all’11 febbraio 2017.

<sup>1</sup> Ci piace ricordare che il Maestro Ugo Villani, nella sua vasta e prolifica attività scientifica, si è occupato anche di questi temi: v. tra gli altri *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell’uomo*, in *Studi senesi*, 1987, p. 105 ss.; *La politica dell’Unione europea in materia di immigrazione, in Il fenomeno della immigrazione clandestina. Aspetti penali e di prevenzione criminale*, Bari, 1997, p. 61 ss.; *Osservazioni sulla sentenza della Corte europea nell’affaire Hirsi Jamaa e sui problemi relativi alla sua esecuzione*, in *I diritti dell’uomo. Cronache e battaglie*, 2012, n. 1, p. 5 ss.; *Linee di tendenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo relativa agli stranieri*, in MARCELLI (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Napoli, 2013, p. 273 ss.; *Immigrazione*, in GIANFALDONI (a cura di), *Lessico interculturale*, Milano, 2014, p. 106 ss.; e la *Prefazione* a CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 13 ss.

<sup>2</sup> Cfr. 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.; Id., *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, ivi, 2016, p. 221 ss.; MORGESE, *Recenti iniziative dell’Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 3-4, p. 15 ss.; NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the “Dublin System”. The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, p. 101 ss., reperibile on line; e SAVINO, *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, p. 739 ss.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

<sup>4</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, COM(2016)270 def., 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).

<sup>5</sup> Secondo tale disposizione, “[l]e politiche dell’Unione [in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità

Questo principio ha sinora ricevuto scarsa applicazione<sup>6</sup> a causa della volontà della maggioranza degli Stati UE di non modificare i caratteri del regolamento Dublino, che prevede criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri e attribuisce competenza essenzialmente in base al "criterio dello Stato di primo ingresso" regolare o irregolare del richiedente<sup>7</sup>. Il principale ostacolo all'attuazione del principio dell'art. 80 TFUE in materia risiede proprio in questo criterio, che si palesa come l'antitesi della solidarietà e il risultato di un'iniqua ripartizione degli oneri, penalizzando gli Stati UE le cui frontiere esterne sono interessate da flussi migratori provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente (soprattutto Italia e Grecia)<sup>8</sup>. Per questa ragione, da tempo se ne chiede quantomeno una correzione in senso maggiormente solidaristico, la qual cosa di recente ha trovato eco in due atti emergenziali, in una proposta di modifica del settembre 2015 e infine nella proposta Dublino IV, oggetto del presente lavoro.

Con le due decisioni del settembre 2015<sup>9</sup> il Consiglio UE, agendo ex art. 78, par. 3, TFUE, ha disposto un meccanismo di ricollocazione (*relocation*) di emergenza per attribuire ad altri Stati, in deroga al sistema Dublino, l'esame delle domande di richiedenti in evidente bisogno di protezione giunti in Italia e in Grecia<sup>10</sup>. Con la proposta del settembre 2015<sup>11</sup>, la Commissione ha immaginato di introdurre nel regolamento Dublino III un meccanismo di ricollocazione – simile a quello delle due decisioni testé ricordate – per la cui attivazione si richiederebbe un atto delegato della Commissione che verifichi l'esistenza di una situazione di crisi, determini il numero dei ricollocandi<sup>12</sup> e la loro distribuzione negli altri Stati<sup>13</sup> nonché stabilisca la durata della ricollocazione.

---

tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

<sup>6</sup> In argomento v. 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., e 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.

<sup>7</sup> *Amplius* FERACI, *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, reperibile on line, e GAJA, *La compétence des Etats dans l'examen des demandes d'asile*, in D'ARGENT et al. (dirs.), *Les limites du droit international. Essais en l'honneur de Joe Verhoeven*, Brussels, 2014, p. 139 ss.

<sup>8</sup> Cfr. per tutti ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 669 ss.; 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.; 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.

<sup>9</sup> Decisioni (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, (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.

<sup>10</sup> V. per tutti CAGGIANO, *Alla ricerca*, cit., p. 468 ss.; DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'UE nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 2, p. 33 ss.; e NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 106 ss.

<sup>11</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, COM(2015)450 def., che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013.

<sup>12</sup> Non qualunque nuovo richiedente ma solo quelli appartenenti a nazionalità per le quali, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'UE, la percentuale di riconoscimento è pari o superiore al 75%.

<sup>13</sup> Applicando una chiave di distribuzione simile a quella delle due decisioni di ricollocazione del settembre 2015: 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%).

2. Com'è noto, le due decisioni di ricollocazione di emergenza del Consiglio del settembre 2015 non hanno dato gli esiti sperati. Sin dall'inizio, infatti, il funzionamento del meccanismo, che avrebbe dovuto redistribuire in due anni un totale di 160.000 richiedenti, ha subito vistosi rallentamenti<sup>14</sup> e l'aperta ostilità dei Paesi del gruppo di Visegrad<sup>15</sup>, al punto che una modifica ha reso disponibili numerosi posti per le (differenti) operazioni di reinsediamento<sup>16</sup>.

In considerazione di ciò, la Commissione ha immaginato altre soluzioni nella comunicazione dell'aprile 2016, ove comunque si riconosce la necessità di "passare da un sistema 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 o in grado di contribuire allo sviluppo economico dell'Unione"<sup>17</sup>.

Nel documento sono contemplate due opzioni di modifica del regolamento Dublino III nel senso della condivisione delle responsabilità, opzioni alternative tra loro e ulteriori rispetto alla proposta del settembre 2015: la prima mantiene i vigenti criteri di attribuzione integrandoli con un meccanismo di equità correttivo *ex post* ad attivazione automatica per tutti i richiedenti; la seconda, invece, modifica il sistema attuale mediante una chiave di distribuzione applicabile *ex ante* a tutti gli Stati<sup>18</sup>. Detto altrimenti, mentre la prima renderebbe permanente e automatica la ricollocazione di emergenza delle due decisioni del settembre 2015, la seconda comporterebbe il superamento del criterio dello Stato di primo ingresso<sup>19</sup>.

Nella proposta Dublino IV, la Commissione ha optato per la prima ipotesi<sup>20</sup>. Infatti, pur riconoscendo che "attualmente pochi Stati membri si trovano a gestire la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo" e che una riforma del sistema è necessaria "per metterlo in condizioni tali da poter reagire a situazioni in cui i sistemi di asilo degli Stati membri subiscano pressioni sproporzionate", vengono mantenuti – e anzi rafforzati – i vigenti criteri di competenza, compreso quello dello Stato di primo ingresso<sup>21</sup>.

Il meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione in caso di crisi<sup>22</sup> è sostituito da un "meccanismo correttivo di assegnazione" in situazioni in cui uno

<sup>14</sup> Dalla relazione dell'8 febbraio 2017, COM(2017)74 fin., *Ninth report on relocation and resettlement*, si ricava che dal settembre 2015 sono state sinora ricollocate solo 11.966 persone (8.766 dalla Grecia e 3.200 dall'Italia).

<sup>15</sup> Si tratta di Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria. In particolare, questi ultimi due Paesi hanno presentato ricorsi per annullamento contro la decisione 2015/1601: v. rispettivamente le cause C-643/15, *Slovacchia c. Consiglio*, e C-647/15, *Ungheria c. Consiglio*, attualmente pendenti.

<sup>16</sup> 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. Sul reinsediamento (*resettlement*) v. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 396 ss., e ID., *Recenti iniziative*, cit., p. 28 ss.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione, del 6 aprile 2016, COM(2016)197 def., *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*.

<sup>18</sup> Destinata, cioè, a operare sempre (e non solo in particolari circostanze) in base a dimensioni, ricchezza e capacità di assorbimento degli Stati membri in termini relativi.

<sup>19</sup> La seconda, pertanto, risulta molto più innovativa dell'assetto attuale: in tal senso anche DI FILIPPO, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in *SIDI Blog*, 12 maggio 2016, reperibile on line.

<sup>20</sup> Per un esame critico v. ECRE, *Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation*, 2016, reperibile on line, e VITIELLO, *Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement "Dublin IV"*, in *European Papers*, 2016, n. 3, reperibile on line.

<sup>21</sup> La proposta di rifusione dispone ad es. l'obbligo, per i minori non accompagnati privi di familiari nell'UE, di radicare la competenza in capo al primo Stato di presentazione della domanda (quasi sempre quello di primo ingresso); e l'obbligo, per lo Stato che ha già esaminato un richiedente (quasi sempre quello di primo ingresso), di rimanere sempre competente, anche a distanza di tempo, per l'esame di ulteriori dichiarazioni e domande della persona in questione.

<sup>22</sup> Introdotto nel 2013 dall'art. 33 del regolamento Dublino III ma mai utilizzato. Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero rientrare, invece, nelle competenze della nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, che secondo la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, COM(2016)271

Stato debba affrontare un numero sproporzionato di domande per il cui esame risulti competente. La Commissione suggerisce di sviluppare un sistema automatizzato per la registrazione di tutte le domande e il monitoraggio della quota attribuita a ciascuno Stato UE sul totale delle domande. Esso dovrebbe confrontare in tempo reale il numero delle domande per cui ogni Stato viene designato come competente<sup>23</sup> con la relativa quota di riferimento, calcolata in base alla popolazione e al PIL totale<sup>24</sup>. Il meccanismo si attiverebbe automaticamente a beneficio dello Stato competente a trattare un numero di domande superiore al 150% della sua quota di riferimento, integrando così l'ipotesi di "pressione sproporzionata". Da quel momento, tutte le nuove domande presentate nello Stato beneficiario (a prescindere dalla nazionalità dei richiedenti) verrebbero riassegnate<sup>25</sup> in maniera proporzionale ad altri Stati competenti per un numero di domande inferiori al 100% della loro quota di riferimento, finché non cessa la situazione di pressione sproporzionata<sup>26</sup>.

Per evitare che i Paesi di assegnazione ne ostacolino il funzionamento, la proposta Dublino IV consente loro di sottrarsi ai propri obblighi per un periodo di dodici mesi versando allo Stato beneficiario un "contributo di solidarietà" di 250.000 euro per richiedente non riassegnato<sup>27</sup>.

Ciò detto, siamo dell'idea che il meccanismo della proposta Dublino IV raggiunga solo in parte gli obiettivi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità che sembra proporsi. In primo luogo, la Commissione poteva "osare" di più invece di confermare gli attuali criteri di competenza e introdurre una mera correzione *ex post*<sup>28</sup>. In secondo luogo, sarebbe stato opportuno inserire più criteri alla base del calcolo della quota nazionale di riferimento<sup>29</sup>. In terzo luogo, ci sembra che la soglia del 150% sia eccessivamente alta, quasi "punitiva" per lo Stato in difficoltà, e contraddica l'esigenza di solidarietà alla sua base: una soglia del 100%, al contrario, sarebbe stata più logica anche perché il raggiungimento di tale percentuale è viceversa ritenuto idoneo a liberare uno Stato di assegnazione dall'obbligo della ricollocazione. In quarto luogo, rispetto alle decisioni del settembre 2015, vero è che il meccanismo funzionerebbe a prescindere dalla nazionalità dei richiedenti ma è altrettanto vero che scomparirebbe il riferimento all'opportunità di tenere conto delle esigenze dei richiedenti da ricollocare<sup>30</sup>.

def., relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, dovrebbe prendere il posto dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

<sup>23</sup> Compreso il numero totale delle persone reinsediate in quello Stato da Paesi terzi.

<sup>24</sup> Questi due criteri valgono ciascuno il 50% del totale.

<sup>25</sup> Si prevede una clausola di tutela del nucleo familiare, in base alla quale le domande dei familiari del richiedente riassegnato siano attribuite allo stesso Stato di assegnazione. Sarebbero invece esclusi dalla ricollocazione i richiedenti che possono, per gravi motivi, essere considerati un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato di assegnazione: per l'esame delle loro domande (con procedura accelerata) resterebbe sempre competente lo Stato beneficiario del meccanismo.

<sup>26</sup> Evidenti sono le differenze rispetto al sistema della proposta del settembre 2015, che è destinata a essere ritirata all'esito positivo delle discussioni su quella Dublino IV.

<sup>27</sup> Mentre invece nella proposta del settembre 2015 si parla di un contributo finanziario al bilancio dell'UE, pari allo 0,002% del PIL, per finanziare l'assistenza per gli sforzi sostenuti da tutti gli altri Stati membri nel gestire la situazione di crisi e le conseguenze della mancata partecipazione di tale Stato membro alla ricollocazione.

<sup>28</sup> Così anche ECRE, *Comments*, cit., p. 32 s.

<sup>29</sup> Quali ad es. il tasso di disoccupazione, il numero degli arrivi registrati, la media delle domande accolte in anni precedenti, forse anche lo stato delle finanze pubbliche.

<sup>30</sup> Nel preambolo delle due decisioni, infatti, si afferma che "nel determinare lo Stato membro di ricollocazione si dovrebbe tenere 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": *amplius* Di FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione*, cit., p. 10 ss. Nel parere del Comitato delle Regioni, dell'8 dicembre 2016, 2016/3267, *Riforma del sistema europeo comune di asilo*, si raccomanda "una maggiore considerazione del percorso, dell'esperienza professionale e delle aspirazioni dei richiedenti, disincentivando così i movimenti secondari".

Inoltre, è evidente il carattere provocatorio (e, in ipotesi, discriminatorio)<sup>31</sup> del contributo di solidarietà fissato a 250.000 euro per richiedente non ricollocato nel proprio territorio<sup>32</sup>, così come la scarsa probabilità che sopravviva all'esame del Consiglio. Ancora, si sarebbe potuta prevedere a beneficio dello Stato di assegnazione solo una parziale facoltà di compensazione finanziaria per la mancata ricollocazione dei richiedenti nonché l'obbligo di illustrare in maniera puntuale i "gravi motivi" per cui un singolo richiedente è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico e, quindi, inidoneo alla ricollocazione in entrata.

Infine, si noti come il meccanismo correttivo abbia il mero obiettivo di riallocare la competenza ad applicare i criteri del sistema Dublino IV: ciò implica che lo Stato di assegnazione, a trasferimento avvenuto, potrebbe ritrovarsi a non esaminare nel merito una domanda qualora individui un ulteriore Stato competente<sup>33</sup>, con un inopportuno allungamento dei tempi a tutto svantaggio del richiedente.

Un ultimo aspetto merita di essere esaminato. La proposta Dublino IV pone, a carico degli Stati in cui viene presentata una domanda, due obblighi preliminari alla verifica della competenza: obblighi, cioè, cui ottemperare prima di dichiararsi competenti oppure individuare altro Stato competente. Il primo consiste nel verificare che i richiedenti non provengano da Paesi di primo asilo o da Paesi terzi sicuri<sup>34</sup>: in tal caso, le domande devono essere dichiarate inammissibili – previa attribuzione inderogabile della competenza in capo agli Stati di presentazione – e i richiedenti rinvii nei rispettivi Paesi di primo asilo o terzi sicuri. Il secondo obbligo si sostanzia nell'attribuzione, anch'essa inderogabile, della competenza in capo allo Stato di presentazione e nell'esame con procedura accelerata di tutti i richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri<sup>35</sup>, oppure che rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, o ancora che in passato siano stati rimpatriati in modo forzato per ragioni gravi di sicurezza od ordine pubblico.

Oltre a possibili violazioni dei diritti fondamentali dei richiedenti<sup>36</sup>, si rileva come, *in parte qua*, la proposta sia idonea a comportare un ulteriore aggravio del carico di lavoro per i Paesi di frontiera esterna, penalizzati in quanto Stati di presentazione di un numero significativo di domande da parte di richiedenti provenienti via terra o via mare dall'Africa o dal Medio Oriente. Questi Stati, infatti, dovrebbero compiere *sempre* le verifiche preliminari; in caso positivo, dichiararsi *sempre* competenti in base al sistema Dublino nonché esaminare *sempre* tali domande ai fini della dichiarazione di inammissibilità o con procedura accelerata, senza trarre beneficio neanche dall'eventuale attivazione del meccanismo correttivo.

<sup>31</sup> Gli Stati ben potrebbero scegliere chi ricollocare sul proprio territorio e chi no sulla base di considerazioni etniche, religiose, linguistiche, ecc., che non sarebbero frutto della libera scelta dei richiedenti o il risultato dell'esame delle loro qualifiche e caratteristiche specifiche, ma il risultato di politiche discriminatorie nazionali.

<sup>32</sup> Conforme VITIELLO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>33</sup> In altri termini, mentre la ricollocazione di emergenza delle decisioni del settembre 2015 e il sistema contenuto nella proposta di modifica del medesimo periodo coinvolgono solo due Stati (quello sottoposto a pressione sproporzionata e quello di successiva ricollocazione), il meccanismo correttivo proposto nel maggio 2016 potrebbe coinvolgerne tre: lo Stato che beneficia del meccanismo, quello di assegnazione e quello individuato come effettivamente competente da quest'ultimo (cioè, il Paese di destinazione finale del richiedente).

<sup>34</sup> Le due nozioni sono contenute rispettivamente negli articoli 35 e 38 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.

<sup>35</sup> Per la nozione di Paese d'origine sicuro (di cui all'art. 36 e all'Allegato I della direttiva 2013/32/UE) e per la proposta di elenco europeo comune di tali Paesi, attualmente all'attenzione delle istituzioni legislative UE, si rinvia a CAGGIANO, *Alla ricerca*, cit., p. 479 ss., e MORGESE, *Recenti iniziative*, p. 35 ss.

<sup>36</sup> Evidenziati, ad es., nel parere dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali, dell'8 dicembre 2016, 4/2016, *sull'impatto sui bambini della proposta di revisione del regolamento Dublino*.

vo di assegnazione<sup>37</sup>. Tutto ciò a noi pare esattamente il contrario di una politica legislativa diretta a condividere in maniera equa gli oneri tra gli Stati dell'Unione.

**3.** Ci sentiamo, quindi, di affermare come la proposta Dublino IV vada solo parzialmente nel senso dell'attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità dell'art. 80 TFUE.

Un giudizio positivo nei confronti del meccanismo correttivo di assegnazione risulta temperato, se non offuscato, da almeno tre considerazioni. La prima risiede nella presa d'atto della volontà della Commissione di non modificare gli attuali criteri di competenza che risultano ormai anacronistici e che, nel quadro migratorio di questi ultimi anni, pongono oneri eccessivi in capo solo ad alcuni Stati UE di frontiera esterna. La seconda ha a che fare con l'inopportuno rafforzamento del criterio dello Stato di primo ingresso e la parallela introduzione di due obblighi di verifica preliminare che, lungi dal condividere equamente le responsabilità, rischiano addirittura di aggravare gli oneri alle frontiere esterne. La terza, infine, riguarda aspetti specifici del meccanismo in sé considerato, quali l'eccessiva soglia per la sua attivazione e le possibilità concesse agli Stati di sottrarsi alla ricollocazione, che minano la sua efficacia. Com'era prevedibile, in sede di Consiglio gli Stati stanno manifestando numerose perplessità, anche di segno opposto, la qual cosa lascia presumere che la proposta subirà profonde modifiche anche nelle parti esaminate in questa sede<sup>38</sup>.

In conclusione, non si può non ricordare come le criticità dell'attuale sistema europeo comune di asilo dipendano da flussi migratori ormai a carattere strutturale, potremmo dire "fisiologico", che però continuano a essere affrontate come se fossero eccezionali. Di eccezionale, a nostro avviso, rimane invece solo la pervicace volontà delle istituzioni UE e della maggioranza degli Stati membri di non modificare in maniera radicale i criteri del sistema Dublino e di non ridurre le vigenti disparità tra Stati in termini di accoglienza, *status* e procedure<sup>39</sup>: solo in questa maniera, infatti, si avrebbe una vera e compiuta attuazione del dettato dell'art. 80 TFUE.

<sup>37</sup> È infatti previsto espressamente che "[l]e domande dichiarate inammissibili o esaminate con procedura accelerata [...] non sono soggette ad assegnazione".

<sup>38</sup> Si veda, ad es., il documento del Consiglio, del 28 novembre 2016, doc. 14708/16, contenente la relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, in cui si dà conto delle perplessità in merito all'obbligo di svolgere obbligatoriamente le verifiche preliminari, al meccanismo correttivo di assegnazione, al contributo di solidarietà finanziaria nonché a questioni di carattere pratico, operativo e finanziario in relazione al nuovo sistema automatizzato.

<sup>39</sup> Ad es. favorendo il mutuo riconoscimento delle decisioni nazionali di riconoscimento della protezione internazionale, oppure disponendo il trattamento congiunto delle domande di protezione a livello di Unione con attribuzione di uno *status* davvero uniforme, o ancora – e forse più semplicemente – permettendo ai richiedenti di presentare domanda nello Stato da loro preferito. Per approfondimenti v. FAVILLI, *op. cit.*, p. 728 ss.; DI FILIPPO, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2015, n. 1, p. 47 ss., spec. p. 56 ss.; e NASCIBENE, *op. cit.*, p. 110. In questo senso anche CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *SIDI Blog*, 2016, reperibile on line.





ISBN 978-88-6611-591-5



Due tomi indivisibili

€ **120,00**