

Il 2020 è stato un anno di svolta nel processo di integrazione europea? Di sicuro è stato un anno, come pochi altri in passato, ricco di eventi in una pluralità di ambiti fondamentali per l'Unione europea. Eventi preventivati, come la Brexit, altri completamente imprevisi, come la pandemia da COVID - 19, altri ancora che hanno avuto luogo in reazione alle difficoltà determinate da questi ultimi e che, probabilmente, non sarebbero accaduti, come la costituzione dell'*EU Next Generation Fund*. Un anno difficile e complicato il 2020, accolto con molte aspettative, come capita agli anni che segnano il passaggio da un decennio all'altro, e, infine, salutato con un certo sollievo, ma anche con la consapevolezza di avere vissuto un anno speciale. Questo volume, suddiviso in dodici capitoli che richiamano i mesi dell'anno, ha lo scopo di approfondire, con approccio scientifico ma linguaggio accessibile, i maggiori e più significativi temi che hanno contraddistinto il 2020 per fare emergere le novità più rilevanti, soprattutto dal punto di vista giuridico. L'opera è il risultato della collaborazione tra gli studiosi del Diritto dell'Unione europea dell'Università Alma Mater di Bologna e dell'Università degli Studi di Torino e i funzionari della Commissione europea che si sono interrogati su dove si collochi la giusta mediazione per dare corso al contemperamento delle legittime istanze e degli insopprimibili interessi degli Stati europei così da fare progredire utilmente il processo di integrazione tra loro.

P. Manzini - M. Vellano
(a cura di)

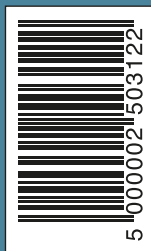
UNIONE EUROPEA 2020

UNIONE EUROPEA 2020

I dodici mesi che hanno segnato
l'integrazione europea

a cura di
Pietro Manzini e **Michele Vellano**

In copertina:
The Abduction of Europa (Il ratto di Europa)
Noël-Nicolas Coypel (1690 - 1734)
esposto presso *The Philadelphia Museum of Art*.



€ 25,00 I.V.A. INCLUSA



Wolters Kluwer

CEDAM



UNIONE EUROPEA 2020

I dodici mesi che hanno segnato
l'integrazione europea

a cura di

Pietro Manzini e Michele Vellano

Copyright 2021 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

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

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Composizione: Integra Software Services Pvt.Ltd

Finito di stampare nel mese di giugno 2021
da LegoDigit S.r.l.

Via Galileo Galilei, 15/1 - 38015 Lavis (TN)

«L'Europe ne se fera pas d'un coup,
ni dans une construction d'ensemble:
elle se fera par des réalisations concrètes
créant d'abord une solidarité de fait».

Robert Schuman, 9 maggio 1950

INDICE

Prefazione di Antonio Parenti	p.	XIII
Introduzione: <i>Un percorso accidentato, lungo un anno, tra sovranità e solidarietà</i> di Pietro Manzini e Michele Vellano	»	XIX
Autori	»	XXIII

1. GENNAIO

BREXIT E OLTRE di MICHELE VELLANO

1. Brexit: una novità senza precedenti.....	»	3
2. La capitale differenza tra recesso e secessione e il ruolo dell'art. 50 TUE.....	»	6
3. L'Accordo sul recesso.....	»	7
4. L'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione e le conseguenze di un compromesso.....	»	10
5. Le implicazioni per le quattro libertà di circolazione.....	»	14
6. L'Irlanda del Nord, le questioni sospese di Gibilterra e di Cipro e le rivendicazioni della Scozia.....	»	18
7. L'effetto emulativo e quello dissuasivo prodotti dalla Brexit: quale prevarrà nel futuro dell'Unione europea?	»	25

2. FEBBRAIO

LA RISPOSTA EUROPEA ALL'EMERGENZA DA COVID-19 di MAURO GATTI

1. Introduzione.....	»	31
2. La richiesta di assistenza da parte dell'Italia.....	»	34
3. Il tardivo invio di assistenza all'Italia.....	»	36
4. I divieti all'esportazione di dispositivi di protezione individuale.....	»	40
5. L'aggiudicazione congiunta di contromisure mediche.....	»	44
6. La creazione di riserve mediche dell'Unione tramite rescEU.....	»	48

7. L'acquisto coordinato dei vaccini contro il COVID-19..... p. 51
 8. Conclusione..... » 56

3. MARZO

L'ASSISTENZA SANITARIA TRANSFRONTALIERA ALLA PROVA DELLA PANDEMIA

di GIACOMO DI FEDERICO

1. Premessa..... » 63
 2. Brevi cenni sulle competenze dell'Unione europea in materia di salute e sulla resilienza dei sistemi sanitari nazionali in caso di pandemia. » 64
 3. L'assistenza sanitaria come valore e come parte integrante del mercato interno..... » 67
 4. La governance sanitaria dell'Unione europea nel caso di gravi minacce per la salute di carattere transfrontaliero alla prova del COVID-19..... » 70
 5. La risposta dell'Unione europea alla pandemia: solidarietà europea e mercato interno..... » 73
 6. Insegnamenti e conseguenze della pandemia in tema di assistenza sanitaria transfrontaliera. » 80

4. APRILE

MOBILITÀ DELLE PERSONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE DI FRONTE ALL'EMERGENZA

di MARCO BORRACCETTI

1. Introduzione. » 87
 2. Le possibili misure di prevenzione e contrasto..... » 90
 3. Le misure di natura generale: i controlli alle frontiere interne..... » 92
 4. ...e la restrizione degli ingressi alle frontiere esterne..... » 95
 5. Provvedimenti adottabili e *status* dei destinatari..... » 96
 6. Le misure-tampone adottate dalle istituzioni (e le criticità ad esse collegate). » 100
 7. In conclusione, uno sguardo al futuro. » 106

5. MAGGIO

LA SFIDA DELLA CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA

di ANNAMARIA VITERBO

1. Introduzione. » 113
 2. Il ricorso della BCE a strumenti di politica monetaria non convenzionali..... » 114
 3. La posizione della Corte di giustizia sulla legittimità dei programmi d'acquisto di titoli pubblici adottati dalla BCE. » 119

4. La sentenza del 5 maggio 2020 nel caso *Weiss* e la sfida della Corte costituzionale tedesca alla BCE. p. 123
 5. Profili critici e riflessioni conclusive. » 126

6. GIUGNO

LA PROPOSTA EUROPEA DI RIFORMA DELL'OMC di ELISA BARONCINI

1. Introduzione. » 135
 2. L'approccio europeo al processo di riforma dell'OMC: il perseguimento dello sviluppo sostenibile globale. » 139
 3. La politica di trasparenza dell'Unione europea: le proposte per il miglioramento del sistema di notifiche dell'OMC. » 141
 4. ...il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio dell'OMC. » 145
 5. ...e il coinvolgimento di imprese e società civile da parte dell'OMC. » 147
 6. L'impegno dell'Unione europea a riformare le regole OMC sulle sovvenzioni. » 148
 7. Le proposte dell'Unione europea per una *green agenda* nell'OMC. » 152
 8. La possibilità di ricorrere agli Accordi plurilaterali: le proposte dell'Unione europea su investimenti, digitale e servizi. » 155
 9. L'Iniziativa in materia di commercio e salute dell'*Ottawa Group*. » 157
 10. L'Unione europea e la crisi dell'Organo d'appello dell'OMC. » 159
 11. Conclusioni. » 163

7. LUGLIO

LA RIFORMA DEL BILANCIO E LA CREAZIONE DI SURE **E NEXT GENERATION EU**

di LUCA CALZOLARI E FRANCESCO COSTAMAGNA

1. Premesse. » 169
 2. Il sistema di gestione finanziaria dell'Unione europea: entrate, spese e assistenza finanziaria nel regime *ante 2020*. » 171
 3. La risposta dell'Unione europea alle conseguenze economiche della pandemia di COVID-19: MES, Patto di stabilità e crescita e *Pandemic Emergency Purchase Programme*. » 178
 4. (*segue*): il SURE. » 181
 5. (*segue*): il pacchetto *Next Generation EU*. » 186
 6. Conclusioni. » 193

8. AGOSTO

LA FINE DEGLI ARBITRATI D'INVESTIMENTO **TRA STATI MEMBRI**

di LUIGI MALFERRARI

1. Introduzione. » 199
 2. Violazione del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri nella previsione di clausole compromissorie intra-UE. » 202

3. L'estinzione dei TBI intra-UE nella loro totalità.....	p.	206
4. L'estinzione e la non-applicabilità delle clausole compromissorie contenute nei TBI intra-UE per i «Procedimenti Arbitrali Pendenti».....	»	210
5. Le clausole di caducità contenute nei TBI intra-UE: estinte ed inapplicabili.....	»	217
6. Non-eseguibilità dei lodi arbitrali derivanti da «Procedimenti Arbitrali Pendenti».....	»	219
7. Conclusione: riconciliazione tra ottica europea e ottica internazionalista.....	»	222

9. SETTEMBRE

RIPENSARE IL SISTEMA DUBLINO

di STEFANO MONTALDO

1. Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: profili introduttivi. . .	»	231
2. L'evoluzione del CEAS ed i criteri per l'individuazione dello Stato competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale.....	»	235
3. Le criticità dei “criteri di Dublino” e le iniziative intraprese per fronteggiarle: i meccanismi di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale e la proposta di regolamento Dublino IV.	»	239
4. I criteri di Dublino e le proposte di riforma contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo.....	»	245
5. Conclusioni: un nuovo inizio o vecchie criticità?	»	251

10. OTTOBRE

IL GREEN DEAL EUROPEO

di MARCO ONIDA

1. Introduzione al Green Deal europeo.....	»	257
2. Lo stato dell'ambiente.	»	259
3. Ambiente e clima nei Trattati istitutivi e portata giuridica del Green Deal europeo.....	»	261
4. I contenuti del Green Deal europeo.....	»	263
5. L'integrazione della sostenibilità ambientale nelle altre politiche: il piano di investimenti e le risorse nel bilancio a lungo termine.....	»	273
6. L'impegno a favore dell'ambiente: “non nuocere”.....	»	277
7. Valutazione e prospettive.	»	278

11. NOVEMBRE

LO STATO DI DIRITTO PRESO SUL SERIO

di FEDERICO CASOLARI

1. Introduzione.	»	285
2. La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea ed il c.d. “dilemma di Copenaghen”.....	»	288

3. L'affermazione, in via giurisprudenziale, di una c.d. <i>mutual membership</i> europea fondata sullo Stato di diritto.	p.	296
4. Il "consolidamento" della c.d. <i>mutual membership</i> europea attraverso un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea.....	»	302
5. Considerazioni conclusive: <i>Taking the rule of law seriously</i>	»	310

12. DICEMBRE

IL DIGITAL MARKET ACT DECODIFICATO

di PIETRO MANZINI

1. Introduzione.	»	317
2. I caratteri specifici delle grandi piattaforme digitali e rischi per la concorrenza.	»	320
3. Il <i>gatekeeper</i> e i suoi obblighi.	»	324
4. Gli obblighi relativi a pratiche di sfruttamento.	»	328
5. Gli obblighi relativi alle c.d. pratiche leganti.	»	332
6. Gli obblighi di non-discriminazione.	»	336
7. Gli obblighi relativi all'accesso ai dati.....	»	341
8. Conclusioni.	»	343

PREFAZIONE

Il 2020 è stato l'anno in cui l'Unione europea è cambiata. O almeno ha provato a cambiare in maniera seria. È indubbio che questi dodici mesi hanno segnato l'Unione europea, come riporta il titolo del libro, e iniziarli ad esaminare a mente fresca è importante anche per imparare alcune lezioni da questo anno, che non devono andare sprecate nei mesi a venire. Mesi che saranno fondamentali per portare a termine quanto iniziato nel 2020.

Guardando i dodici mesi che sono da poco passati questo cambiamento non era affatto scontato. La risposta istintiva di molti Stati membri allo scoppio della pandemia fu difensivo, attento alla salvaguardia degli interessi nazionali, piuttosto che mosso dall'idea di una solidarietà europea. Nulla all'inizio lasciava presagire che dalle restrizioni all'esportazioni intra-europee di mascherine e ventilatori saremo passati in pochi mesi a discutere del più grande piano comune di rilancio economico e sociale del continente da quando gli Stati Uniti vennero in soccorso dell'Europa distrutta dalla Seconda guerra mondiale. Solo che questa volta il piano è tutto interno all'Europa stessa.

Che cosa è cambiato in poche settimane da rendere possibile il gettare alle ortiche i richiami nazionalistici di un certo populismo che si dava per vincente in tutt'Europa e spingere le istituzioni europee e gli Stati membri ad incamminarsi sulla strada mai realmente battuta di un debito comune e di misure sociali come il fondo SURE a sostegno dei sistemi di cassa integrazione?

Onestamente non sono in grado di dare una risposta definitiva e credo che numerosi studiosi si cimenteranno su questo argomento nei prossimi anni. Posso solo azzardare un'ipotesi, avendo potuto osservare questa crisi e la sua risposta da alcune posizioni privilegiate.

La mia ipotesi è che in gran parte è cambiato l'atteggiamento di Berlino e che abbiamo avuto la fortuna di avere una Presidente della Commissione

che comprende le sfide dell'Europa e ha saputo osare. E che bisogna domandarsi se senza la Brexit tutto questo sarebbe potuto accadere.

Per quanto riguarda il cambiamento di atteggiamento della Germania che nel corso della precedente crisi, quella del debito pubblico della Grecia e di altri Stati europei inclusa l'Italia, non esitò a schierarsi a favore di soluzioni che mettevano in primo piano la solidità delle finanze pubbliche e dunque propugnavano l'austerità, si è sostenuto che esso abbia avuto come principale sostenitore il suo sistema industriale. Quest'ultimo, infatti, si sarebbe reso conto, nei mesi di marzo e aprile 2020, che il rischio sanitario ed economico che correva l'Italia era tale da mettere in serio pericolo la stessa produzione industriale tedesca, visti gli strettissimi legami produttivi che esistono tra la Germania e il nord industriale dell'Italia.

Se questa fosse la vera ragione, allora forse se ne potrebbe dedurre che l'Italia è *too big to fail*, troppo grande per fallire, e che dunque di fronte a crisi, esogene ed endogene, esiste ed esisterà sempre un intervento esterno europeo, monetario o fiscale che sia, che correrà in aiuto all'Italia. Sempreché naturalmente l'Italia mantenga la sua rilevanza industriale.

Io ritengo invece che la vera ragione del cambiamento tedesco e naturalmente della sua Cancelliera, che le ha permesso di superare agilmente i rilievi costituzionali della sua Corte costituzionale, vada ricercata altrove e più specificatamente nella presa di coscienza maturata negli ultimi anni che i rischi di disgregazione dell'Unione europea erano diventati seri e che alla fine la stessa Germania avrebbe dovuto subire gli effetti negativi di una tale prospettiva. Come notava, in epoca non sospetta, il Ministro degli esteri tedesco Heiko Maas, riportando una frase di Paul Henri Spaak, «there are only two kinds of States in Europe: small states and states that have not yet realised they are small»¹.

Di fronte alle sfide portate all'Europa dall'esterno con crescente forza sia dalla Cina che dalla Russia, con il venire meno di un'America autenticamente atlantica e di fronte ai movimenti populistici ed antieuropei che prendevano peso crescente in Europa – e dunque non solo in Italia, dove erano stati al governo – e alla crescita dell'antieuropeismo nella stessa Germania, Berlino ha compreso che il proseguo delle politiche del decennio precedente avrebbero portato ad una rottura forse insanabile nel contratto europeo. Se la Germania forse sarebbe potuta uscire economicamente rafforzata da un tale approccio, l'Europa ne avrebbe sofferto un colpo forse mortale e la

¹ Discorso di Heiko Maas, *Courage to stand up for Europe* del 13 giugno 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de>.

Germania stessa ne sarebbe parimenti uscita troppo debole politicamente per poter sostenere da sola la sfida russo-cinese e magari pure americana².

Se il cambiamento di prospettiva tedesco, che in buona parte si allineava alle proposte di Stati come la Francia, l'Italia e la Spagna per dare una risposta comune europea alla crisi, ha fornito la rete di protezione politica per osare una proposta europea, il merito di averla preparata e di avere dato una visione a questa proposta va riconosciuto alla Commissione europea ed in particolare alla sua Presidente.

Allo scoppio della pandemia, l'attuale Commissione era entrata in carica da appena tre mesi. Era dunque ancora in una fase transitoria e di iniziale definizione delle sue linee guida, che si rapportavano ad una situazione economica e politica che viene completamente rivoluzionata dall'arrivo della pandemia. Nel mezzo di un tale cambiamento, la Commissione ha trovato la spinta e la leadership per mettere sul tavolo proposte, quali quelle del *Next Generation EU* e del fondo *SURE* la cui rilevanza va ben oltre il pur importante fatto che per la prima volta si crea un debito comune (e dunque *in nuce* una politica fiscale) in Europa.

Quello che emerge da queste proposte è la volontà di proteggere e rinforzare l'Unione europea come strumento di difesa e promozione di un modello sociale ed economico che tutela i suoi cittadini e che è aperto alla collaborazione internazionale. È un modello che in parte si richiama al comune sentire dell'Europa continentale che rifiuta di scaricare sui lavoratori sempre e comunque le difficoltà del sistema economico, ma è anche un modello che rivendica la leadership nella trasformazione ambientale e digitale della propria economia. È un modello che vede l'Unione europea capace di agire in maniera autonoma al suo interno e nel contesto internazionale, più orgogliosa di sé stessa e conscia, per una volta, non solo dei suoi limiti ma anche delle sue potenzialità. È questo modello che spiega alcune proposte della Commissione fatte nel corso del 2020 come quelle in materia di regolamento dei mercati digitali o la comunicazione per le relazioni con gli Stati Uniti fatta ancor prima dell'insediamento della nuova amministrazione americana.

Tutto questo nonostante la Brexit: o forse anche grazie alla Brexit. La Brexit è sicuramente un momento triste per l'Europa e forse lo è e lo sarà ancor di più per il Regno Unito. Non possiamo tuttavia nasconderci il fatto

² È importante notare come nel primo semestre del 2020 la rielezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti era ritenuta molto probabile dalla gran parte degli osservatori internazionali e dunque la prospettiva di avere un presidente che definiva l'Unione europea come un nemico, un'eventualità da prendere in seria considerazione.

che il venir meno nel consesso europeo del membro più liberista e scettico sul futuro dell'Unione europea nel momento in cui quest'ultima ha dovuto decidere se fare passi avanti in materia sociale e fiscale abbia facilitato se non permesso tali scelte. Non dimentichiamoci infatti che quando scoppiò la crisi del debito pubblico in Grecia, che poi portò alla recessione in Europa, il Regno Unito fu l'alfiere della riduzione di un già magro bilancio comunitario, che in parte avrebbe potuto calmierare alcuni degli effetti nefasti di quella crisi. Averglielo concesso non solo fu forse un errore, ma soprattutto non servì a nulla visto il risultato del referendum inglese. L'assenza del Regno Unito ha inoltre fortemente indebolito gli Stati nordici, giornalisticamente definiti *frugali*, che pur senza il parossismo britannico mantengono alcune riserve su sviluppi fiscali permanenti.

E allora è opportuno chiedersi se il 2020 sia stato l'anno della presa di coscienza generale dell'importanza dell'Unione europea e se il nostro continente si sia definitivamente incamminato verso un futuro più comune e coeso. Provando ad essere ottimisti si potrebbe azzardare una risposta positiva. Per la prima volta in questo secolo il motore franco-tedesco, che rimane fondamentale per la costruzione europea, ha marciato seriamente nella stessa direzione e si sono prese decisioni storiche. Sarebbe però esagerato pensare che tutte le nubi si siano diradate e si marci spediti verso la direzione di una "Unione sempre più unita".

Tralasciando le sfide della ripresa economica dopo la pandemia, quelle relative ad un aumento della divergenza economica tra i Paesi europei, quelle legate al contesto politico interno di cui il dibattito sull'applicazione del regolamento sulla "Rule of law" ne è l'esempio più eclatante al punto di aver fatto rischiare di deragliare l'intero treno del *Next Generation EU*, e tralasciando le sfide internazionali, rimane il fatto che il *Next Generation EU* deve dimostrarsi veramente efficace nel risollevare le economie più colpite dalla pandemia e soprattutto essere ripagato.

Quest'ultimo passo ci riporta all'Italia. Se è chiaro che l'Unione europea ha messo in campo un arsenale di misure che la vedono sempre come il primo beneficiario diretto, allora ne deriva che il successo o il fallimento di questi sforzi europei di integrazione passano necessariamente dalle risposte che l'Italia saprà dare all'apertura di credito, non solo finanziario, che l'è stata offerta. Interpretare quanto è successo in questi mesi come il segnale che l'Italia è *too big to fail* e di conseguenza che una politica fiscale comune sia diventata parte integrante del *acquis communautaire* sarebbe un errore imperdonabile.

L'Italia deve poter usare questi fondi per ridare al Paese, che è pur sempre la seconda potenza industriale del continente e la terza per popolazione,

quello slancio economico e di riforme che le possano permettere finalmente di chiudere con oltre vent'anni di stagnazione e recessione. Se lo farà, se avrà successo, allora il nostro Paese potrà veramente essere l'alfiere di un definitivo cambio di marcia a livello europeo e dimostrare che il 2020 è stato l'anno della svolta.

Roma, 31 dicembre 2020

Antonio Parenti

INTRODUZIONE

UN PERCORSO ACCIDENTATO, LUNGO UN ANNO, TRA SOVRANITÀ E SOLIDARIETÀ

Il 2020 è stato un anno di svolta nel processo di integrazione europea?

Di sicuro è stato un anno, come pochi altri in passato, ricco di eventi in una pluralità di ambiti fondamentali per l'Unione europea. Eventi preventivati, come la Brexit, altri imprevisi, come la pandemia da COVID-19, altri ancora che hanno avuto luogo in reazione alle difficoltà determinate da questi ultimi e che, probabilmente, non sarebbero accaduti, come la costituzione dell'*EU Next Generation Fund*. Un anno difficile e complicato il 2020, accolto con molte aspettative, come capita agli anni che segnano il passaggio da un decennio all'altro, e, infine, salutato con un certo sollievo non solo dalla popolazione del Vecchio Continente.

Il 2020, tra l'altro, segna l'inizio degli anni Venti del corrente secolo e viene naturale guardare indietro e socchiudere una finestra temporale su quanto accadeva in Europa un secolo fa. Nel 1920 le differenze rispetto alla situazione odierna sono considerevoli anche se non si può fare a meno di cogliere alcune sorprendenti similitudini, a cominciare dalle ferite sociali ed economiche impresses dalla pandemia dell'influenza c.d. spagnola, esauritasi nella primavera di quell'anno dopo avere causato la morte di milioni di persone. I rapporti politici tra gli Stati europei sono in quell'epoca particolarmente complessi e, comunque, molto più instabili di quelli attuali. Il 10 gennaio entra in vigore il trattato di Versailles e la Germania è costretta a cedere il corridoio di Danzica e il territorio di Memel. La riconquista di Danzica costituirà il pretesto per Hitler per invadere la Polonia, dando il via alla tragedia del secondo conflitto mondiale. Intanto, il Regno d'Italia e il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni firmano il trattato di Rapallo con il quale,

a seguito del dissolvimento dell'Impero Austro-Ungarico, si accordano sui rispettivi confini. Domenica 21 novembre 1920, nota come *Bloody Sunday*, nel pieno delle tensioni conseguenti alle rivendicazioni di indipendenza da parte dell'Irlanda, l'esercito britannico apre il fuoco sulla folla nello stadio di Croke Park, a Dublino, durante una partita di calcio gaelico, causando la morte di 14 spettatori. Lo sdegno suscitato da tale azione è enorme e alimenta le rivendicazioni degli indipendentisti irlandesi fino al trattato di pace del 6 dicembre dell'anno successivo che sancisce l'indipendenza dell'isola (a parte sei delle nove contee dell'Ulster a maggioranza protestante rimaste nel Regno Unito, con la denominazione di Irlanda del Nord). Tra le differenze sociali più macroscopiche tra le due epoche spicca quella di genere. L'elettorato attivo e passivo alle donne nelle elezioni politiche è riconosciuto solo in alcuni Stati europei e, comunque, la discriminazione nella copertura delle funzioni pubbliche e professionali è macroscopica. Proprio nel 1920, dopo una battaglia legale durata trentacinque anni, Lidia Poët è la prima donna a potersi iscrivere nell'ordine degli avvocati in Italia.

L'Europa del 2020 è molto diversa da quella di un secolo prima, soprattutto perché la più parte degli Stati nazionali europei hanno trovato il modo di cooperare stabilmente e pacificamente attraverso un'organizzazione internazionale con tratti assolutamente unici e peculiari e, soprattutto, innovativi. Lo hanno fatto grazie a un percorso di integrazione contraddistinto da avanzamenti, pause, persino arretramenti attraverso il quale il diritto si è messo al servizio della politica per trovare soluzioni ingegnose e talvolta quasi incomprensibili ai cittadini, utili, comunque, per raggiungere un accordo, spesso un sofferto compromesso. Il 2020 è un anno di anniversari di questa corsa a tappe di cui non è ancora stato piazzato lo striscione con sopra la scritta ARRIVO. Sono trascorsi esattamente 70 anni da quando Robert Schumann, il 9 maggio 1950, teneva, nel Salon de l'Horloge del Quai d'Orsay una dichiarazione riconosciuta unanimemente come l'avvio del processo di integrazione europea e che conserva, ancora oggi, tutta la sua attualità. Sono passati 30 anni da quando il Consiglio europeo a Roma dava il via libera al progetto di realizzare una moneta unica e 20 anni da quanto veniva sottoscritta a Nizza la Carta europea dei diritti fondamentali. Il 2020 è anche l'anno in cui la presidenza della Commissione europea è affidata a Ursula von der Leyen, quella della Banca centrale europea a Christine Lagarde e la presidenza semestrale dell'Unione europea alla Cancelliera Angela Merkel. Indubbiamente un bel cambiamento rispetto al passato remoto e recente.

Abbiamo rivolto lo sguardo indietro nel tempo di un secolo cogliendone, con rassicurante soddisfazione, i cambiamenti e i risultati raggiunti da allora. Non osiamo fare altrettanto guardando al futuro perché siamo

consapevoli che l'odierna accelerazione dei cambiamenti è tale da rendere oltre modo complesso immaginare ciò che ci attende nel prossimo decennio, figuriamoci tra un secolo. Qui basti menzionare le ulteriori sfide che già si intravedono e che, a breve, saranno le nuove emergenze. A cominciare dalla scelta strategica per l'Unione europea di non dipendere dagli Stati Uniti e dalla Cina per quanto riguarda la tecnologia delle telecomunicazioni ovvero dalla Confederazione russa per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico o, ancora, dagli Stati Uniti per la difesa militare. Con la consapevolezza che si tratta di sfide rispetto alle quali i singoli Stati membri, persino i più grandi, possono fare poco o nulla da soli e, viceversa, molto insieme, tanto che si comincia a scorgere l'esigenza di affermare, limitatamente ai settori in precedenza evocati, una sorta di sovranità tecnologica dell'Unione europea.

Ci accontentiamo, allora, di analizzare quanto ci ha riservato il 2020, abbinando, in modo forse schematico ma certamente suggestivo, ai mesi dell'anno dodici temi che appaiono decisivi rispetto all'avanzamento nell'immediato del processo di integrazione europea. Sono temi che hanno subito, spesso imprevedibilmente, una forte accelerazione nel corso del 2020. Alcuni tra essi erano in precedenza al centro e altri ai margini dell'azione dell'Unione europea, tutti rivestono ora particolare interesse. La scelta degli argomenti, maturata ad esito di un fecondo confronto tra gli Autori, può essere criticata per avere dato precedenza a taluni ambiti a scapito di altri. Certamente esiste un chiaro *fil rouge* che lega i dodici capitoli costituito dall'individuazione del punto di equilibrio, fragile e precario, tra l'esigenza degli Stati di conservare (o, persino, di tentare di recuperare) la propria sovranità e la consapevolezza in capo agli stessi Stati di doversene ulteriormente privare, in primo luogo, per dare concretamente corso alla solidarietà che è una delle principali ragioni che giustificano il permanere del loro *pactum* associativo. Il travagliato processo di integrazione europea dimostra come i passaggi più innovativi siano intervenuti a seguito di fattori di crisi acuta, spesso determinatasi al di fuori della comunità degli Stati aderenti. Fattori che hanno indotto o, forse, costretto a serrare i ranghi e a cercare soluzioni giuridiche appropriate e innovative. Da questo punto di vista, nel corso del 2020, non sono mancate le opportunità.

Questo volume è il risultato di una proficua collaborazione accademica tra gli studiosi del Diritto dell'Unione europea e del Diritto internazionale dell'Università Alma Mater di Bologna e dell'Università degli Studi di Torino e valenti funzionari della Commissione europea. Tutti giuristi fermamente persuasi, per formazione e per intima convinzione, che il diritto possa, come è già accaduto in passato e potrà continuare in futuro, a essere

lo strumento fondamentale e indispensabile per trovare la giusta mediazione per dare corso al contemperamento delle legittime istanze e degli insopprimibili interessi degli Stati europei e così fare progredire utilmente il processo di integrazione.

Il decorso del tempo consentirà di dare un riscontro maggiormente ponderato e definitivo all'interrogativo che abbiamo posto alla base del presente lavoro e che abbiamo ricordato all'inizio di questa breve Introduzione. Noi, fin d'ora, siamo persuasi che la risposta non possa che essere affermativa.

Bologna-Torino, 31 dicembre 2020

Pietro Manzini e Michele Vellano

AUTORI

ELISA BARONCINI, Professoressa ordinaria di Diritto internazionale nell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

MARCO BORRACCETTI, Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

LUCA CALZOLARI, Ricercatore t.d.b di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino

FEDERICO CASOLARI, Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

FRANCESCO COSTAMAGNA, Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino e *Fellow* presso il Collegio Carlo Alberto

GIACOMO DI FEDERICO, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

MAURO GATTI, Ricercatore t.d.b di Diritto dell'Unione europea nell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

LUIGI Malferrari, Membro del Servizio Giuridico della Commissione europea

PIETRO MANZINI, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

STEFANO MONTALDO, Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino

MARCO ONIDA, Funzionario della Direzione Generale Ambiente della Commissione europea

ANTONIO PARENTI, Capo della Rappresentanza della Commissione europea in Italia

MICHELE VELLANO, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino

ANNAMARIA VITERBO, Professoressa associata di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Torino e *Fellow* presso il Collegio Carlo Alberto

SETTEMBRE

9.

RIPENSARE IL SISTEMA DUBLINO

di

STEFANO MONTALDO*

SOMMARIO: 1. Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: profili introduttivi. – 2. L'evoluzione del CEAS ed i criteri per l'individuazione dello Stato competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale. – 3. Le criticità dei “criteri di Dublino” e le iniziative intraprese per fronteggiarle: i meccanismi di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale e la proposta di regolamento Dublino IV. – 4. I criteri di Dublino e le proposte di riforma contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo. – 5. Conclusioni: un nuovo inizio o vecchie criticità?

1. *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: profili introduttivi.*

Il 16 settembre 2020, in occasione dell'annuale discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha annunciato l'imminente presentazione del nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (il Patto). Pubblicato pochi giorni dopo, in data 23

* Questo capitolo è stato redatto grazie al supporto del Programma Erasmus+ dell'Unione europea, nell'ambito del Modulo Jean Monnet “EU Mobility and Migration Law” (2019-2022), www.eumomi.unito.it. Il supporto all'elaborazione di questa pubblicazione non implica il sostegno della Commissione europea al contenuto della medesima, che riflette esclusivamente le opinioni dell'autore. La Commissione europea non può essere ritenuta responsabile per qualsiasi utilizzo delle informazioni contenute in questo capitolo.

settembre, il Patto costituisce un atteso programma di riforme del sistema comune europeo di asilo (CEAS, dall'acronimo inglese)¹.

La premessa che accomuna le varie proposte contenute in questo articolato pacchetto di misure è delineata con chiarezza nella comunicazione che lo introduce². Sebbene in via generale le politiche di immigrazione ed asilo per loro natura catalizzino una forte conflittualità politica, l'esperienza europea degli ultimi dieci anni ha dimostrato con evidenza come questa materia rechi con sé un potenziale deflagrante per il processo di integrazione nel suo insieme. L'eccezionale portata dei flussi migratori registrati sulle rotte del Mediterraneo meridionale e dei Balcani fra il 2010 ed il 2011, a seguito delle primavere arabe, e fra il 2015 ed il 2016, quale conseguenza della guerra in Siria, ha esacerbato l'inconciliabilità delle posizioni di molti degli Stati membri. Si è così giunti ad una condizione di emergenza permanente, nella quale, ormai, anche l'ordinaria gestione di arrivi – oggi numericamente più contenuti ma continui – di cittadini di Stati terzi alimenta un serrato braccio di ferro tra opposte vedute a livello nazionale³.

La natura quasi strutturale di questi accesi contrasti ha generato, nel tempo, quella che è stata descritta come una segmentazione dell'ordine politico europeo⁴, ovverosia la polarizzazione di posizioni e priorità a livello di informali gruppi di Stati, aggregati ora sulla base di fattori geografici, ora in relazione a interessi economici e politici condivisi ovvero ancora rispetto a comuni predisposizioni ideologiche. Così, per esempio, gli Stati membri del Sud dell'Europa, oggettivamente più esposti ai flussi in arrivo, invocano da tempo una più equa ripartizione degli oneri operativi e finanziari legati alla gestione del fenomeno, mentre il c.d. gruppo di Visegrád (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) mira sotto molti profili ad eludere gli obblighi di derivazione europea nella materia in esame e rigetta qualsiasi accezione solidaristica del sistema comune di asilo.

Le radicate contrapposizioni alle quali si è ora brevemente accennato hanno determinato un duplice ordine di problemi. Da un lato, molte delle iniziative intraprese dall'Unione europea in materia di immigrazione

¹ La presentazione del Patto ed i testi rilevanti possono essere consultati online, in lingua inglese, sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 23 settembre 2020, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM/2020/609 final.

³ Sul tema v. il contributo di M. GATTI in questo volume.

⁴ J. BATORA, J.E. FOSSUM, *Towards a Segmented European Political Order*, Londra, 2019.

ed asilo hanno dimostrato di non raggiungere il grado di efficacia auspicato. Spesso, ciò è avvenuto a causa della carente volontà in capo a taluni Stati membri di rispettare puntualmente il diritto dell'Unione e di operare in un'ottica di leale collaborazione verso l'Unione europea e gli altri Stati membri⁵, così come, di converso, a motivo dell'impossibilità di fronteggiare adeguatamente oneri esorbitanti le capacità operative, organizzative e finanziarie di un solo Stato membro. Dall'altro lato, si registra un perdurante stallo politico, che ha posto ostacoli decisivi ad ogni tentativo di riformare specifici aspetti della politica europea di immigrazione ed asilo, con il risultato, quasi paradossale, di perpetuare le criticità poc'anzi richiamate.

Il Patto si pone dunque l'obiettivo centrale di interrompere questo circolo vizioso e di traghettare l'Unione europea ed i suoi Stati membri verso una nuova e più ambiziosa fase del processo di integrazione nel settore in esame, sotto l'egida dei principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, consacrati dall'art. 80 TFUE quali necessari comuni denominatori dell'azione dell'Unione europea e dei suoi Stati membri in materia di immigrazione ed asilo⁶.

In particolare, il programma di misure mira a promuovere l'adozione di un quadro di intervento europeo integrato, coordinato e duraturo, nella consapevolezza della inevitabile interdipendenza delle politiche e delle posizioni nazionali in materia. In quest'ottica, l'iniziativa della Commissione include, oltre ad alcuni atti di *soft law*⁷, cinque proposte di regolamento dedicate a vari profili del sistema europeo comune di asilo: i criteri ed i meccanismi per la ripartizione delle responsabilità in merito all'esame delle richieste di protezione internazionale, la riforma delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, la messa in opera di una procedura integrata di *screening* dei migranti alla frontiera esterna dell'Unione europea, la riforma della disciplina della banca dati per il confronto delle

⁵ F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio Sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

⁶ G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione ed asilo*, Bari, 2018.

⁷ Oltre ad un documento di lavoro che accompagna la proposta di regolamento sulla migrazione e l'asilo e ad una *roadmap* per l'attuazione del Patto, si rilevano, coeve, la Raccomandazione (UE) n. 2020/1366 della Commissione, del 23 settembre 2020, *su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione)*, C(2020) 6469, in GU L, n. 317, del 1 ottobre 2020, 26 e la Raccomandazione (UE) n. 2020/1364 della Commissione, del 23 settembre 2020, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinserimento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, C(2020) 6467, in GU L, n. 317, del 1 ottobre 2020, 13.

impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone che hanno attraversato in maniera irregolare una frontiera esterna dell'Unione (Eurodac), l'instaurazione di un meccanismo di reazione a situazioni di crisi e forza maggiore in materia di immigrazione ed asilo⁸.

Stante la complessità ed articolazione delle misure contenute nel Patto, il presente capitolo si focalizza in via elettiva – ma non esclusiva – sul primo aspetto elencato, ovverosia gli aspetti della proposta di c.d. regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione destinati a sollecitare una riconsiderazione della normativa vigente in materia di allocazione della responsabilità per l'esame delle domande di protezione internazionale. Come si avrà modo di considerare, infatti, questo elemento costituisce uno dei principali nodi problematici dell'attuale funzionamento del CEAS, al quale sono collegate inscindibilmente molte delle altre proposte di riforma avanzate dalla Commissione.

A questo proposito, la domanda chiave che questo contributo intende affrontare è se, quanto meno rispetto al profilo qui analizzato in via principale, il Patto costituisca davvero un “nuovo inizio” per la gestione del CEAS, come la comunicazione introduttiva espressamente dichiara.

Il tale ottica, il paragrafo che segue analizza brevemente l'evoluzione della normativa dell'Unione europea in materia di competenza ad esaminare le domande di protezione internazionale. Su questa base si innesta il paragrafo 3, dedicato alle principali criticità evidenziate dalle regole vigenti. La sezione successiva verte sulle riforme promosse dal Patto. Le

⁸ Cfr., rispettivamente, la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, *sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [sul Fondo Asilo e migrazione]*, COM(2020) 610 final; la Proposta modificata di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM(2020) 611 final; la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, COM(2020) 612 final; la Proposta modificata di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare 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 i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818*, COM(2020) 614 final; e la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo, del 23 settembre 2020, *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo*, COM(2020) 613 final.

considerazioni conclusive sono dedicate ad una sintetica valutazione delle ombre e delle luci che caratterizzano l'iniziativa della Commissione, in relazione al quesito di fondo sul quale ci si è proposti di riflettere.

2. *L'evoluzione del CEAS ed i criteri per l'individuazione dello Stato competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale.*

Il CEAS rappresenta un quadro politico e normativo che presidia la gestione delle richieste di protezione internazionale sulla base di regole comuni agli Stati membri dell'Unione europea. Strutturalmente orientato al rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati ed al suo protocollo addizionale del 1967, il CEAS ha origine dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, che per la prima volta vi fa un riferimento esplicito⁹. Da allora, il CEAS ha conosciuto due principali fasi di sviluppo¹⁰. Una prima stagione normativa, tra il 2000 ed il 2005, si è incentrata sull'adozione di standard normativi minimi comuni agli ordinamenti nazionali. La seconda fase, avviata a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha condotto ad un ulteriore rafforzamento della cooperazione europea in materia. Ciò grazie all'approvazione di più incisive norme di armonizzazione, volte a definire, fra gli altri aspetti, una procedura comune per la valutazione delle richieste di protezione internazionale, le condizioni di accoglienza dei richiedenti e uno status uniforme a livello europeo per i titolari di protezione¹¹.

Ciascuna di queste fasi del processo di integrazione è stata altresì caratterizzata dall'evoluzione delle regole volte a disciplinare i meccanismi ed i criteri di determinazione della competenza a condurre l'esame delle

⁹ V. le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, del 15-16 ottobre 1999, punto 13.

¹⁰ Sull'evoluzione del CEAS v. S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2016.

¹¹ V. direttiva n. 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* (c.d. direttiva procedure), in GU L, n. 180, del 29 giugno 2013, 60; direttiva n. 2013/33/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale* (c.d. direttiva accoglienza), in GU L, n. 180, del 29 giugno 2013, 96, nonché la direttiva n. 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* (c.d. direttiva qualifiche), in GU L, n. 337, del 20 dicembre 2011, 9.

richieste di protezione internazionale. Sul punto, infatti, il CEAS ha colto l'eredità della convenzione di Dublino, un accordo internazionale firmato nel 1990 dagli allora 12 Stati membri della Comunità europea ed entrato in vigore nel 1997. Originariamente collocata al di fuori della sistematica del diritto UE, la convenzione è stata successivamente sostituita dal c.d. Regolamento Dublino II che ha ricondotto la materia nell'alveo delle politiche dell'Unione europea e, segnatamente, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹². Da ultimo, in corrispondenza della sopra richiamata seconda fase del CEAS, tale atto è stato abrogato dal c.d. Regolamento Dublino III, che tutt'oggi disciplina la materia¹³.

Già nell'impianto della convenzione di Dublino si evinceva chiaramente la volontà di definire criteri di allocazione delle responsabilità il più possibile chiari ed onnicomprensivi, quali elementi decisivi per l'appropriato funzionamento del sistema d'asilo. Tali criteri, infatti, intendono assicurare una rapida e certa individuazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, sia a beneficio dell'efficace conduzione di questa politica comune, sia a tutela dei richiedenti.

Da questa finalità generale discendono ulteriori corollari che ben evidenziano la *ratio* sottesa alla adozione di norme comuni agli Stati membri. In primo luogo, il tentativo di scongiurare il fenomeno dei c.d. richiedenti in orbita, ovverosia le situazioni in cui incertezze nella determinazione delle rispettive responsabilità portino ad un reiterato ed infruttuoso trasferimento del soggetto coinvolto da uno Stato membro all'altro, senza che l'esame della domanda di protezione venga condotto da alcuno di essi. In secondo luogo, la garanzia che tutte le richieste siano valutate e che tale esame sia completato in tempi ragionevoli. Da ultimo, si persegue l'obiettivo – particolarmente caro agli Stati membri – di porre un freno ai c.d. movimenti secondari, val a dire agli spostamenti dei richiedenti dallo Stato membro competente per l'esame della domanda ad un altro. Queste situazioni, oltre a rendere più complessa la determinazione dello Stato membro competente, generano altresì il rischio di multiple richieste di protezione, dinanzi alle autorità di

¹² 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*, in GU L, n. 50, del 25 febbraio 2003, 1.

¹³ 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 (rifusione)*, in GU L, n. 180, del 29 giugno 2013, 31.

più Stati membri, con conseguenti aggravii procedurali ed amministrativi a discapito dell'efficace gestione del sistema.

La volontà di istituire un modello di individuazione dello Stato membro competente il più possibile lineare ed effettivo trova riscontro nella struttura gerarchica dei relativi criteri. Essi infatti, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento Dublino III – rubricato per l'appunto «gerarchia dei criteri» – devono essere applicati dalle autorità nazionali nell'ordine in cui sono ivi codificati.

Operando un tentativo di classificazione, si è soliti estrapolare dalla dettagliata disciplina contenuta al capo III del citato Regolamento Dublino III tre categorie di fattori di collegamento: i criteri volti a preservare i legami familiari del richiedente, quelli che accordano priorità a situazioni giuridiche già consolidate in uno degli Stati membri, le regole applicate in situazioni in cui non preesiste alcun legame fra il richiedente ed uno Stato membro¹⁴.

Il primo *genus* di criteri richiede anzitutto un chiarimento in merito alle nozioni di “familiare” e “parente” che già si trovino sul territorio dell'Unione europea, così come definite all'art. 2, lett. g) e h), del regolamento Dublino III. Il concetto di familiare si applica alle sole relazioni personali costituite nel paese di origine e indica il coniuge, il partner con cui vi sia una relazione stabile – purché il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di Paesi terzi – e i figli minori non coniugati. Nel caso in cui il richiedente sia un minore non coniugato, rientrano in questa nozione anche il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il minore secondo la legge o la prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto medesimo. Sono invece qualificati come parenti gli zii ed i nonni. Risalta, già a prima vista, l'esclusione dei fratelli e delle sorelle.

In questo quadro, l'art. 8 del Regolamento Dublino III disciplina la peculiare condizione dei minori non accompagnati. Rientrano in questa definizione i minori che giungano in territorio europeo privi della necessaria assistenza morale e materiale da parte di un adulto investito della loro responsabilità o che siano abbandonati una volta fatto ingresso in un Stato membro. In queste situazioni, il superiore interesse del minore è la prioritaria preoccupazione del legislatore dell'Unione europea. Lo stesso dicasi per le autorità nazionali chiamate a valutare la domanda di protezione, le quali possono destinare il minore allo Stato membro in cui già si trovi legalmente

¹⁴ V. ad es. T.M. 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*, 2018, 1.

un familiare, un fratello, una sorella o un parente, a patto che la valutazione delle circostanze del caso di specie non suggerisca una diversa soluzione, alla luce – appunto – del prevalente interesse del minore.

Se invece il richiedente è maggiorenne, la competenza è attribuita allo Stato membro ove un familiare già goda di protezione internazionale¹⁵ o abbia presentato una domanda in attesa di valutazione di merito.

Questa categoria di fattori è completata da una clausola derogatoria, che, su base volontaria, consente agli Stati membri di discostarsi dalla gerarchia dei criteri ove sussistano particolari condizioni di vulnerabilità. Si tratta di ipotesi in cui, a motivo di gravidanza, maternità recente, grave malattia o età avanzata, il richiedente, o un figlio/a, fratello/sorella o genitore già legalmente residente in uno Stato membro, necessitano di assistenza. In simili casi, il Regolamento Dublino III assicura la priorità del ricongiungimento familiare su eventuali altri criteri rilevanti, purché vi sia dimostrazione della reale capacità di garantire idonea assistenza alla persona a carico.

A ciò si aggiunga, infine, che ogni Stato membro competente, o che debba determinare l'altrui competenza, può 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»¹⁶.

La seconda categoria di criteri, gerarchicamente sotto-ordinata a quelli appena esaminati, raccoglie una varietà di situazioni in cui la presenza del richiedente nell'Unione europea dipende dalla concessione di un titolo di soggiorno o di un visto da parte di uno Stato membro, o dalla scelta delle autorità di uno Stato membro di esentare il richiedente medesimo dall'obbligo di visto. La responsabilità dello Stato membro in questione perdura anche allo spirare del termine di validità dei titoli sopra citati, entro il limite di due anni dalla scadenza dei titoli di soggiorno o sei mesi in caso di visti.

La natura esaustiva dei criteri delineati dal Regolamento Dublino III è infine assicurata da una clausola di chiusura del sistema, che identifica la terza ed ultima categoria di fattori di collegamento. Si tratta della c.d. regola dello Stato membro di primo ingresso, in forza della quale la competenza è attribuita in via residuale allo Stato attraverso la cui frontiera terrestre, aerea o marittima il richiedente è entrato illegalmente nel territorio

¹⁵ È rilevante evidenziare che, in questo caso, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento Dublino III e in deroga alla definizione generale, non rileva il momento in cui il vicolo familiare si è costituito.

¹⁶ Art. 17(2) del Regolamento Dublino III, cit.

dell'Unione europea. Tale criterio opera sino ad un periodo di dodici mesi dalla data di attraversamento clandestino della frontiera. Se la richiesta non è presentata entro questo termine, o se non vi sia modo di accertare le condizioni dell'ingresso irregolare, la competenza è accordata all'ultimo Stato membro nel quale il richiedente ha soggiornato in maniera continuativa per almeno cinque mesi prima di presentare la propria domanda di protezione.

3. *Le criticità dei “criteri di Dublino” e le iniziative intraprese per fronteggiarle: i meccanismi di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale e la proposta di regolamento Dublino IV.*

Anche da questa sintetica descrizione è agevole presagire come le prime due categorie di criteri delineate riguardino situazioni marginali rispetto al volume complessivo di richieste di protezione internazionale. Ne deriva che la regola del primo ingresso, originariamente ideata quale rete di sicurezza del sistema, costituisce in realtà il fattore di collegamento elettivo in una percentuale assai significativa di casi, come le statistiche ufficiali confermano¹⁷.

Ciò determina un paradosso: la normativa rilevante e la narrativa istituzionale tratteggiano i criteri di Dublino come pilastri del funzionamento complessivo del sistema di asilo, ma tali fattori hanno dimostrato nel tempo di non poter assolvere adeguatamente al compito ordinatore ad essi riconosciuto. Infatti, la concentrazione di parte preponderante dei flussi di richiedenti sul versante meridionale della frontiera esterna dell'Unione europea determina, a cascata, sensibili disparità nella ripartizione fra Stati membri dei relativi oneri. Da ciò derivano conseguenze negative per la tenuta del CEAS, quali la reiterata difficoltà di Stati membri come Grecia, Malta, Italia, Spagna e, più di recente, Cipro di assicurare condizioni di accoglienza dignitose, di esaminare in tempi ragionevoli le domande – o di esaminarle *tout court* – così come di prevenire movimenti secondari.

Se dunque la percezione della natura strategica delle regole di Dublino si è rafforzata nel tempo, un dibattito politico sempre più acceso ha accompagnato la consapevolezza che proprio tale disciplina è all'origine delle criticità del sistema.

¹⁷ Proprio in occasione della pubblicazione del Patto, la Commissione ha predisposto una raccolta ragionata delle statistiche sulla migrazione verso l'UE, accessibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en.

Allo scopo di tentare di rimediare alle discrasie del Regolamento Dublino III, le istituzioni europee hanno agito su vari piani. Una prima serie di iniziative ha riguardato il rafforzamento del mandato e delle capacità operative di due agenzie dell'Unione europea specializzate, ossia Guardia di frontiera e costiera europea – già Frontex – e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), nonché il potenziamento del sostegno finanziario agli Stati membri più esposti, mediante il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) ed il Fondo per la sicurezza interna (ISF).

I maggiori sforzi verso il riequilibrio del sistema sono stati però condotti in relazione a due principali iniziative: l'ideazione di schemi di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale e l'avvio di un percorso di riforma del Regolamento Dublino III. L'analisi affronterà entrambe linee direttrici, pur nella consapevolezza che la natura del presente contributo impone un incisivo sforzo di sintesi.

Il programma di ricollocazione emergenziale è stato istituito con le decisioni (UE) n. 2015/1523 e n. 2015/1601 del Consiglio¹⁸, adottate nel settembre del 2015 e fondate sull'art. 78(3) TFUE. Questi due atti, ispirati ad una pur contenuta prassi preesistente¹⁹, miravano alla redistribuzione di un numero pari, rispettivamente, a 40.000 e 120.000 richiedenti da Italia e Grecia – i due Stati membri maggiormente sotto pressione – verso altri Stati membri e stati terzi associati, entro un periodo di due anni²⁰.

Modellate su uno schema di funzionamento similare, le due decisioni citate si distinguevano per un dato di fondo: la prima di esse istituiva un meccanismo su base volontaria, che consentiva agli altri Stati membri di quantificare il numero di richiedenti da accogliere in funzione della specifica

¹⁸ Decisione (UE) n. 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GU L, n. 239, del 15 settembre 2015, 146 e Decisione (UE) n. 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GU L, n. 248, del 24 settembre 2015, 80.

¹⁹ Il riferimento principale sono i *Pilot Projects for Intra-EU Relocation from Malta* (EUREMA I e II), succedutisi nei periodi 2009-2011 e 2012-2013 e basati su un modello di ricollocazione ad aggiornamento periodico e su base volontaria di beneficiari di asilo o protezione sussidiaria da Malta verso altri 10 Stati membri. G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, 365.

²⁰ M. 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, 1.

situazione nazionale contingente²¹; al contrario, la dec. (UE) n. 2015/1601 pre-determinava le quote attribuite agli Stati membri di destinazione in via obbligatoria ed automatica, in forza di una chiave di distribuzione misurata sul dato demografico nazionale, sul PIL e – in misura minore – sulla media delle domande di asilo presentate in passato e sul tasso di disoccupazione.

Negli auspici del Consiglio, questi strumenti avrebbero dovuto alleviare la pressione emergenziale su Italia e Grecia, anche a beneficio dei migranti coinvolti, in un'ottica di solidarietà fra Stati membri. Nondimeno, al termine del periodo biennale di applicazione, il volume complessivo di ricollocazioni si è arrestato a sole 33.846 unità.

L'evidente scarto fra la teoria e la realtà affonda le proprie radici in due ordini di problemi. In primo luogo, la natura volontaria degli impegni assunti mediante la dec. (UE) n. 2015/1523 ha ben presto condotto la maggior parte degli Stati membri a desistere dai buoni propositi originari. Anche l'applicazione della dec. (UE) n. 2015/1601 ha fronteggiato numerosi tentativi di eludere gli obblighi di ricollocazione. Al riguardo, la criticità principale si è registrata in relazione ad alcuni Stati membri del Gruppo Visegrád. In un primo momento, infatti, Ungheria e Slovacchia hanno contestato la validità di tale decisione, nell'ambito di un ricorso per annullamento. Nonostante il rigetto *in toto* da parte della Corte di giustizia dei motivi di impugnazione²², Polonia, Ungheria e Repubblica ceca hanno consapevolmente assunto la responsabilità di un numero esiguo di richiedenti in rapporto alle quote assegnate, tanto che la Corte stessa ha recentemente dichiarato il loro inadempimento alla dec. (UE) n. 2015/1601, all'esito di un ricorso per infrazione²³.

In secondo luogo, l'architettura dello schema di ricollocazione presentava un vizio di fondo, poiché il suo ambito di applicazione soggettivo era circoscritto ai soli richiedenti che provenissero dagli Stati terzi che, in base ai dati medi trimestrali Eurostat aggiornati, registrassero una percentuale di successo delle richieste di protezione internazionale pari ad almeno il 75%²⁴. Tale criterio di ammissibilità si è rivelato eccessivamente stringente,

²¹ Questa circostanza ha condotto, ad esempio, Austria ed Ungheria a non manifestare alcuna disponibilità. Proprio per la diversa natura del meccanismo ivi disciplinato, la dec. (UE) n. 2015/1523, cit. ha registrato l'accordo unanime degli Stati membri, mentre la dec. (UE) n. 2015/1601, cit., è stata adottata a maggioranza.

²² Corte giust., 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631.

²³ Corte giust., 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257.

²⁴ Art. 3(2) dec. (UE) n. 2015/1601, cit.

in quanto solo le domande di cittadini siriani ed eritrei hanno superato con costanza tale soglia, mentre altre nazionalità sono occasionalmente ricadute nell'ambito di applicazione della Decisione in esame, a seguito degli aggiornamenti trimestrali delle statistiche²⁵.

Peraltro, anche grazie alle esperienze sinora consolidate, il possibile ricorso a strumenti di ricollocazione dei richiedenti, con molteplici sfumature, non è rimasto un'opzione isolata nello strumentario degli Stati membri e dell'Unione europea. Ad esempio, a seguito delle controversie sorte fra Italia e Malta a causa delle ricadute della c.d. politica dei porti chiusi avviata dal Governo italiano nel 2018, si è registrata una prassi temporanea, incentrata sulla gestione degli arrivi via Mar Mediterraneo verso questi due Stati membri. Sotto il coordinamento della Commissione, questa iniziativa prevede la possibilità per l'Italia e per Malta di concludere accordi di sbarco e ricollocazione *ad hoc* – usualmente concordati rispetto a ciascun natante soccorso in mare – con altri Stati membri che abbiano manifestato la volontà di fornire supporto.

Il tentativo di superare questo approccio casistico è stato poi alla base della dichiarazione comune di intenti firmata a Malta il 23 settembre 2019 a conclusione di una riunione di alto livello tra i Ministri dell'Interno maltese, italiano, francese, tedesco e finlandese²⁶. La dichiarazione, che si affianca ad altre proposte abbozzate in ulteriori sedi istituzionali²⁷, prospetta l'instaurazione di un nuovo strumento destinato ad assicurare ai migranti salvati dalle navi in alto mare un approdo dignitoso in un luogo sicuro, unitamente ad una rapida ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale in uno Stato membro, sulla base di quote unilateralmente e discrezionalmente predeterminate.

Questa iniziativa non ha ricevuto riscontri positivi dalla più parte degli Stati membri e, con la pubblicazione del Patto, può considerarsi di fatto superata, con l'eccezione, all'occorrenza, della prassi di concludere accordi *ad hoc*, in attesa di un nuovo quadro normativo a livello europeo.

²⁵ Questa circostanza è stata confermata dalla Commissione stessa nella Comunicazione del 14 marzo 2018, *relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2018) 250 final, 20-21, ove si chiarisce che i richiedenti ricollocati sono pari al 96% dei casi considerati ammissibili secondo il criterio descritto.

²⁶ La presenza del governo finlandese è dovuta al fatto che, in quel frangente, tale Stato membro conduceva il semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE.

²⁷ Una prima proposta, poi abbandonata, era stata formulata dalla Commissione, parallelamente alle decisioni sulle ricollocazioni del 2015. Nel luglio 2019 a seguito di una riunione ad alto livello svoltasi a Parigi, 14 Stati membri avevano concordato un nuovo meccanismo di solidarietà proposto dalla Germania e dalla Francia e anch'esso privo di seguito.

Merita ricordare come lo schema di ricollocazioni del 2015 sia stato affiancato da un parallelo programma europeo di reinsediamento dei rifugiati, imperniato sulla raccomandazione 2015/914 della Commissione²⁸. Il programma, anch'esso previsto per una durata biennale e depositario dell'eredità di precedenti esperienze²⁹, mirava al trasferimento – direttamente dal paese di origine ad uno Stato membro o ad uno Stato associato – di 20.000 cittadini³⁰ di Stati del Nord Africa, del Medio Oriente e del Corno d'Africa per i quali fosse evidente la necessità di beneficiare di protezione internazionale³¹. Tale risultato sottintendeva la volontà di scongiurare che i beneficiari fossero esposti al rischio di viaggi della speranza dall'esito incerto, prevenendo al contempo un ulteriore afflusso di richiedenti alla frontiera meridionale dell'Unione europea.

Come è agevole intuire dalla natura non vincolante dell'atto sul quale esso si fondava, l'adesione al programma di reinsediamento era volontaria, con conseguenti esiti non del tutto soddisfacenti in termini di numero di beneficiari ai quali la misura emergenziale in esame ha trovato applicazione. Nondimeno, la citata racc. (UE) n. 2015/914 ha aperto la strada ad una programmazione di più ampio respiro. Da un lato, infatti, la Commissione ha proposto l'istituzione di uno schema duraturo nel tempo³²; dall'altro lato, sulla scorta di una programmazione biennale e con il supporto operativo dell'EASO, la Commissione stessa ha continuato a coordinare iniziative di reinsediamento a adesione volontaria e finanziariamente supportate dall'Unione europea³³.

²⁸ Raccomandazione (UE) n. 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno 2015, *relativa a un programma di reinsediamento europeo*, in GU L, n. 148, del 13 giugno 2015, 32.

²⁹ Si pensi, ad esempio alla Comunicazione della Commissione del 2 settembre 2009, *sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE* COM(2009) 456 final, ed alla ancor precedente esperienza dei programmi di protezione regionale. inaugurati con la successiva Comunicazione della Commissione. del 1 settembre 2005. COM(2005) 388 final.

³⁰ Occorre precisare che, a seguito di una riunione del Consiglio del 20 luglio 2015, tale numero è stato innalzato a 22.504 unità.

³¹ Secondo la procedura di reinsediamento, l'identificazione delle persone che integrassero questo requisito doveva avvenire sotto l'egida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

³² Cfr. la Proposta di Regolamento del 13 luglio 2016, *che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento*, COM(2016)468 final. La proposta non è ad oggi giunta ad approvazione.

³³ V. ad esempio la Raccomandazione (UE) n. 2017/1803 della Commissione, del 3 ottobre 2017, *sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale* C(2017) 6504, in GU L, n. 259, del 7 ottobre 2017, 21.

La seconda linea direttrice che ha visto le istituzioni europee impegnate nell'affrontare le discrasie del CEAS chiama in causa il Regolamento Dublino III e la sua riforma, a più riprese invocata da alcuni Stati membri.

Nel maggio del 2016, la Commissione ha pubblicato una proposta di rifusione complessiva di tale atto³⁴. Il documento della Commissione lasciava sostanzialmente inalterato lo schema dei criteri Dublino, sollecitando però allo stesso momento l'introduzione di un "meccanismo correttivo di assegnazione", da attivarsi in tutte le situazioni in cui uno Stato membro si trovasse a fronteggiare un numero sproporzionato di richieste. Il sistema implicava la predeterminazione della quota spettante a ciascuno Stato membro, calcolata in egual misura in base al PIL ed alla popolazione. Un aggiornamento in tempo reale dei dati avrebbe consentito di fotografare la situazione degli oneri incombenti su base nazionale, assicurando l'attivazione del meccanismo correttivo ogniqualvolta uno Stato membro ricevesse un volume di domande superiore al 150% della propria quota. Da quella soglia – sia rilevato per inciso, particolarmente elevata – in su, ogni richiesta pervenuta sarebbe stata redistribuita in misura proporzionale agli altri Stati membri in quel frangente competenti ad esaminare un novero di domande inferiore al 100% dei flussi loro spettanti. Sotto il profilo degli oneri economici, al supporto finanziario dell'Unione europea per ogni richiedente trasferito avrebbe fatto da contraltare l'imposizione di una penalità in capo agli Stati membri che avessero mancato di rispettare i propri obblighi di accoglienza.

Il Parlamento europeo aveva in seguito apportato incisivi emendamenti. Fra di essi, risaltava l'abbandono del criterio dello Stato membro di primo ingresso, verso uno strutturale cambio di paradigma: dalla gestione *ex post* delle crisi e delle iniquità del sistema al tentativo di prevenire gli squilibri. Così, al criterio residuale del regolamento Dublino III si sostituiva – nell'ipotesi di assenza di legami con altri Stati membri – un meccanismo secondo il quale il richiedente coinvolto avrebbe potuto scegliere lo Stato membro di ricollocazione fra i quattro che, in quel frangente, stessero gestendo il numero di domande più basso.

Il rispetto di questo modello era presidiato da un duplice ordine di sanzioni pecuniarie, sia nei riguardi degli Stati membri di ingresso che rispetto a quelli di assegnazione. Nel primo caso, la penalità avrebbe interessato gli

³⁴ Cfr. la Proposta di Regolamento 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.

Stati membri che non avessero adempiuto all'obbligo di registrare i richiedenti, di verificare l'eventuale sussistenza di problemi di pubblica sicurezza e di vagliare l'assenza di cause di inammissibilità delle domande. Coloro che, al contrario, si fossero sottratti agli obblighi di ricollocazione si sarebbero visti decurtare la dotazione di fondi strutturali ed impedire l'accesso ai fondi per il rimpatrio di migranti irregolari.

Tuttavia, la portata innovativa degli emendamenti parlamentari ha determinato una perdurante situazione di stallo nell'ambito del Consiglio, con gli Stati membri del c.d. gruppo Visegrád a guidare, ancora una volta, il fronte degli strenui oppositori alla riforma. Ciò ha determinato il progressivo accantonamento dell'iniziativa in esame, ora superata definitivamente dalle proposte incluse nel Patto.

È dunque ora possibile presentare il contenuto del Patto, con particolare attenzione per le misure capaci di incidere sulla disciplina del regolamento Dublino III e per gli strumenti che possano contribuire ad una più efficace, equa e solidale gestione delle domande di protezione internazionale.

4. I criteri di Dublino e le proposte di riforma contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo.

Ad una visione di insieme, le misure che costituiscono il Patto sono strettamente interconnesse, poiché ciascuna di esse concorre a definire il sistema integrato di gestione dei flussi di richiedenti e di esame delle loro domande di protezione. Una valutazione esaustiva della prospettata riforma dei criteri Dublino deve dunque pur brevemente prendere in considerazione questo più ampio contesto.

Un primo aspetto strategico riguarda il rafforzamento della cooperazione tra Unione europea, Stati membri e Paesi terzi, sia in termini di sviluppo di capacità operative in relazione a profili quali il contrasto ai fenomeni criminosi che sfruttano l'immigrazione regolare, sia in rapporto alla conclusione di accordi che agevolino la riammissione nei Paesi di origine o che prevengano massicci flussi migratori.

Inoltre, il Patto prospetta l'obbligatoria conduzione di controlli sui cittadini di Stato terzo che varchino la frontiera esterna dell'Unione europea senza autorizzazione o che siano sbarcati all'esito di operazioni di ricerca e soccorso³⁵. Questa verifica pre-ingresso persegue due finalità: mira a

³⁵ In materia di gestione delle frontiere v. il contributo di M. BORRACCETTI in questo volume.

precludere l'accesso al territorio europeo a persone che costituiscano un pericolo per la sicurezza pubblica nell'area Schengen ed è volta a stabilire in tempi rapidi la procedura alla quale ogni migrante sarà destinato, come ad esempio l'*iter* di rimpatrio o la presentazione di una domanda di protezione.

Il potenziamento del controllo nell'anticamera del territorio europeo è poi completato dalla seconda fase sistema delineato dal Patto, ovverosia la procedura accelerata di frontiera per l'esame delle domande di talune categorie di richiedenti. Si tratta in particolare delle richieste presentate da soggetti che provengano da Stati terzi caratterizzati da un tasso di accoglimento delle domande di protezione internazionale inferiore al 20%, da coloro che abbiano cercato di ingannare le autorità competenti o, ancora, che rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale. In questi casi, l'esame avviene prima dell'ingresso in uno Stato membro e la presentazione della domanda – a differenza di quanto avviene di regola – non implica un diritto automatico ad entrare nell'Unione europea in attesa della conclusione della valutazione. Oltre alla rapidità, una delle caratteristiche distintive di questo peculiare *iter* è la possibilità per le autorità competenti di adottare allo stesso momento una decisione di diniego della protezione internazionale ed una ulteriore di rimpatrio, nel chiaro intento di assicurare ed accelerare il rientro nello Stato di origine di coloro che non abbiano titolo a soggiornare in uno Stato membro.

Per quanto qui di interesse, giova notare come sia lo *screening* pre-ingresso che la procedura accelerata e l'attuazione delle conseguenti decisioni spettino in linea generale agli Stati membri frontalieri, che sono in prima battuta interessati dagli ingressi irregolari attraverso la frontiera esterna. In altre parole, nella terminologia dei criteri Dublino, si tratta nella più parte dei casi degli Stati di primo ingresso.

La revisione dei criteri di Dublino interviene quale terzo elemento del sistema integrato di gestione degli ingressi – specie quelli non autorizzati – alla frontiera esterna, laddove lo *screening* e la procedura accelerata non abbiano condotto all'adozione di una decisione di rimpatrio. In termini generali, la proposta della Commissione non incide sull'organigramma di fattori vigente e sulla sua strutturazione gerarchica, a dispetto dei diffusi auspici di segno contrario. Infatti, l'impianto rimane nella sostanza inalterato, sia nei contenuti che nell'impostazione piramidale, a cominciare dalla conferma della centralità del criterio dello Stato membro di primo ingresso, quale residuale clausola di chiusura del sistema.

È ad ogni modo rilevante analizzare le modifiche prospettate nel Patto, con lo scopo di verificare se vi siano margini di alleviamento delle responsabilità spettanti agli Stati membri di primo ingresso.

Per quanto riguarda la prima classe di fattori sopra descritta³⁶, legata alla sussistenza di legami personali in territorio europeo, si segnala *in primis* l'estensione della nozione di "familiare" anche ai fratelli ed alle sorelle. Inoltre, la definizione di tale concetto viene in linea generale estesa anche ai legami formatisi *in itinere*, ossia nel periodo che intercorre tra la partenza dal Paese di origine all'arrivo in Europa. Ciò è in effetti in linea con l'esperienza di molti migranti, che – come tristemente noto – affrontano lunghi viaggi verso l'Europa, spesso costellati di lunghe attese presso campi profughi organizzati sotto l'egida di organizzazioni internazionali o ulteriori strutture. Questa puntualizzazione permetterebbe di estendere la portata operativa del criterio previsto dall'attuale art. 10 del Regolamento Dublino III, riguardante la presenza in uno Stato membro di familiari che siano in attesa dell'esame di una domanda di protezione internazionale pendente. Lo stesso si dica per la clausola derogatoria attualmente disciplinata all'art. 16 del Regolamento di Dublino III e riguardante la necessità di assicurare il ricongiungimento in presenza di familiari bisognosi di assistenza³⁷. Al contrario, essa non inciderebbe nei casi contemplati all'art. 9 del Regolamento di Dublino III di familiari già beneficiari di protezione internazionale, rispetto ai quali la rilevanza del momento costitutivo del legame familiare è già espressamente esclusa. Ad ogni buon conto, pur nella consapevolezza del loro impatto contenuto, entrambe le proposte di riforma meritano di essere salutate con favore.

Appare invece più problematica una modifica – solo apparentemente secondaria – relativa al regime applicato ai minori non accompagnati. La proposta della Commissione incide infatti sulle situazioni in cui il minore coinvolto non beneficia della presenza di familiari o parenti che già risiedono legalmente in uno Stato membro. Nell'attuale contesto normativo, l'art. 8(4) del Regolamento Dublino III attribuisce la competenza allo Stato membro in cui è presentata la domanda. Sul punto, la Corte di giustizia ha però da tempo chiarito che il superiore interesse del minore impone in linea di principio di allocare la responsabilità in capo allo Stato membro in cui il minore stesso si trova, anche laddove egli abbia presentato altrove, in precedenza, una domanda di protezione³⁸. L'intento della Corte è di evitare, di regola, trasferimenti che possano rendere ulteriormente gravosa la situazione del

³⁶ V. *supra*, § 3.

³⁷ Si segnala però che la proposta esclude i fratelli e le sorelle dal novero delle persone che possano ritenersi dipendenti, al fine del riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare.

³⁸ Corte giust., 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA e a.*, ECLI:EU:C:2013:367, §§ 45-49.

minore, a cominciare dall'inevitabile prolungamento della procedura per l'esame della sua richiesta. Le modifiche prospettate sembrano muovere in senso contrario, verso un irrigidimento del sistema, poiché viene previsto che la domanda del minore privo di preesistenti legami personali sia trattata dallo Stato membro in cui tale richiesta è stata registrata per la prima volta. In assenza di correttivi, dunque, vi è il rischio di sminuire la portata di ulteriori circostanze volte a meglio valutare quale sia l'interesse superiore del minore, vale a dire la sua opinione, il pericolo per la sua incolumità o più in generale le prospettive future di benessere e sviluppo sociale³⁹.

Anche la seconda categoria di criteri è oggetto di aggiustamenti. Se i fattori di collegamento attualmente legati all'emissione di titoli di soggiorno o visti risultano in linea generale immutati, è prospettata l'estensione a tre anni – rispetto all'attuale biennio per i titoli di soggiorno e ai sei mesi per i visti – del periodo successivo alla scadenza dei documenti in cui la competenza rimane in capo allo Stato membro emittente. Inoltre, tale responsabilità non è più condizionata alla presenza del richiedente nel territorio dello Stato membro coinvolto, con la conseguente ulteriore espansione dell'ambito applicativo di questo insieme di criteri.

A ciò si aggiunga che la proposta di regolamento integra la categoria in esame con un nuovo fattore di collegamento, da più parti auspicato⁴⁰, volto ad attribuire competenza allo Stato membro in cui il richiedente abbia conseguito un titolo di studio o una qualifica, così da agevolare il percorso di integrazione sociale del richiedente.

Da ultimo, come già accennato, il Patto conferma il criterio dello Stato membro di primo ingresso alla base della piramide dei fattori di attribuzione della competenza a trattare domande di protezione. Come se ciò non bastasse a frustrare le attese di una complessiva revisione del sistema, ulteriori profili della proposta di riforma comportano un rafforzamento del ruolo degli Stati membri frontalieri⁴¹. Anzitutto, mentre nell'attuale regime questo criterio può trovare applicazione solo ove la domanda di protezione internazionale sia presentata entro un periodo di dodici mesi

³⁹ Questi criteri di valutazione del superiore interesse del minore sono attualmente previsti, in via esemplificativa, dall'art. 6(3) del Regolamento Dublino III, cit.

⁴⁰ M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. MITSILEGAS, V. MORENO-LAX, N. VAVOULA (eds.), *Securitising asylum flows. Deflection, criminalization and challenges for human rights*, Leiden, 2020, 223.

⁴¹ È interessante rilevare come l'art. 21(2) della Comunicazione COM(2020) 610 final, cit., estenda l'applicazione di questo criterio non solo a coloro che abbiano attraversato irregolarmente una frontiera terrestre, aerea o marittima, ma anche ai migranti sbarcati all'esito di operazioni di ricerca e soccorso.

dall'attraversamento irregolare della frontiera esterna, il testo pubblicato dalla Commissione estende in maniera sensibile questo termine, innalzandolo a tre anni. In via complementare, si segnala altresì l'abrogazione delle disposizioni vigenti in materia di trasferimento della competenza dallo Stato membro di primo ingresso a quello sul cui territorio il richiedente abbia soggiornato in via continuativa per almeno cinque mesi.

In concreto, dunque, in assenza di elementi idonei ad attivare i criteri gerarchicamente superiori, non vi è alternativa alla competenza dello Stato membro di primo ingresso per un lasso di tempo entro il quale è ragionevole aspettarsi, nella maggior parte dei casi, la registrazione di una richiesta di protezione⁴².

Complessivamente intesa, in definitiva, il Patto tende ad una sostanziale "blindatura" della responsabilità dello Stato membro di primo ingresso.

Questo approccio trova conferma nella modello complessivo di gestione delle domande di protezione internazionale ivi prospettato. La proposta di riforma, infatti, prevede l'obbligo in capo al richiedente di formalizzare la propria domanda di protezione internazionale nello Stato membro di primo ingresso. Di conseguenza, si concentra in via generale sugli Stati membri di primo arrivo un duplice onere. In primo luogo, la conduzione dello *screening* pre-ingresso poc'anzi richiamato e la gestione della procedura accelerata⁴³. In secondo luogo, la determinazione dello Stato membro competente, sulla base della successione gerarchica di criteri ed alla luce della situazione in essere al momento della registrazione della domanda. Infine, onde scongiurare movimenti secondari capaci di frustrare il funzionamento del sistema, al richiedente è imposto di permanere nel territorio di tale Stato membro fino a che la procedura di verifica della responsabilità per l'esame della sua domanda non sia conclusa.

Allo stesso tempo, in ottica complessiva, il Patto annovera alcuni meccanismi idonei a mitigare parzialmente l'elevazione degli Stati membri di primo ingresso a perno operativo del sistema. Si tratta di un articolato schema di ricollocazione di carattere permanente, la cui attivazione è subordinata al verificarsi di diverse condizioni, a seconda della situazione di volta in volta presa in considerazione. È infatti possibile distillare tre ipotesi, sulle

⁴² L'unica eccezione riguarda i richiedenti ricollocati mediante i meccanismi di cui si farà cenno a breve in questo paragrafo, rispetto ai quali la competenza spetta allo Stato di assegnazione.

⁴³ In linea generale, queste procedure sono tratteggiate nella proposta di regolamento sullo *screening* dei cittadini di Stato terzo alla frontiera esterna, richiamata all'art. 8(4) della Comunicazione COM(2020) 610 final, cit.

quali ci si sofferma molto brevemente ai fini di questo lavoro, anche per non indugiare su profili operativi di eccessivo dettaglio.

La prima opzione riguarda il meccanismo per le situazioni derivanti da sbarchi ricorrenti in occasione di operazioni di ricerca e soccorso. Questo schema viene attivato laddove la Commissione, in una annuale relazione sulla gestione della migrazione, rilevi che uno o più Stati membri si trovino a fronteggiare sbarchi ricorrenti o ad accogliere richiedenti vulnerabili. Sotto il coordinamento della Commissione, gli altri Stati membri devono adottare un “piano di risposta solidaristica”, contenente l’indicazione delle misure di sostegno operativo e sviluppo di capacità che intendono realizzare. A ciò si affianca una quota obbligatoria di migranti dei quali è necessario accettare la redistribuzione, sulla base di una chiave di calcolo basata per il 50% sull’entità della popolazione nazionale e per il restante 50% sul PIL.

Questo strumento mira dunque a sostituire la prassi delle ricollocazioni *ad hoc* su base volontaria. Benché la procedura in esame appaia astrattamente idonea ad alleviare le responsabilità degli Stati membri frontalieri rispetto a situazioni sulle quali si addensano frequenti contrasti fra gli Stati membri, la sua reale incidenza è fortemente limitata dal fatto che i migranti sottoposti alla procedura accelerata di frontiera sono esclusi dal suo campo di applicazione⁴⁴.

Il secondo e complementare strumento è denominato “meccanismo per le situazioni derivanti da pressione migratoria”. D’ufficio o a seguito di una segnalazione dello Stato membro interessato, la Commissione opera una valutazione sui flussi migratori relativi ai sei mesi precedenti e può indicare – anche in questo caso nella relazione sulla gestione della migrazione – le misure che gli altri Stati membri sono chiamati a adottare. Ciascuno di essi sottopone dunque ad una valutazione preliminare della Commissione i propri impegni, che possono di regola spaziare da sponsorizzazioni di rimpatri a ricollocazioni di beneficiari protezione internazionale o di migranti non sottoposti alla procedura accelerata di frontiera.

In una ideale progressione di gravità ed urgenza della situazione migratoria, un terzo ed ultimo meccanismo è dedicato alle situazioni di crisi. Dal punto di vista procedurale, questo strumento è molto simile al precedente, ma presenta tre caratteristiche distintive. In primo luogo, le sole misure disponibili sono ricollocazioni e rimpatri sponsorizzati. In secondo luogo, l’ambito applicativo soggettivo è molto più esteso, poiché coinvolge anche coloro che siano sottoposti a procedura di frontiera e i migranti che

⁴⁴ Per sua natura, inoltre, questo strumento, a differenza dei successivi, non trova applicazione rispetto a coloro che già siano beneficiari di protezione internazionale.

soggiornino irregolarmente nel territorio di uno Stato membro. Infine, la procedura segue una tempistica rigorosa, stante l'urgenza dettata dalla situazione di crisi.

5. *Conclusioni: un nuovo inizio o vecchie criticità?*

Come si è cercato di evidenziare, il Patto rappresenta in linea generale una possibile occasione di rilancio per il processo di integrazione europea, affossato nell'ultimo decennio da forze centrifughe e particolarismi nazionali. Stretta fra l'ormai cronica difficoltà delle istituzioni europee e degli Stati membri di trovare soluzioni condivise alle sfide poste dai flussi migratori e l'aspirazione verso un deciso cambio di rotta, l'iniziativa della Commissione ha il merito di tornare a porre in cima all'agenda dell'Unione europea una visione complessiva della politica europea in materia.

A questo indubbio valore programmatico, però, non fa eco il contenuto delle proposte, in tutta evidenza giostrate su sottili equilibrismi fra le contrastanti visioni in campo. Nel pur comprensibile tentativo di evitare al Patto una rapida condanna all'oblio, la Commissione ha ideato un modello di gestione dei flussi migratori e delle richieste di protezione internazionale caratterizzato da alcuni apprezzabili elementi di novità, ma – come è già stato sottolineato in dottrina⁴⁵ – ampiamente tributario di soluzioni operative già sperimentate nel recente passato, peraltro quasi sempre senza apprezzabile successo.

La risposta al quesito introduttivo circa la reale portata innovativa del Patto non può dunque che essere negativa: nonostante alcuni meriti, il Patto non appare il «nuovo inizio» che la Commissione stessa annuncia.

Oltre a questo aspetto strutturale, i profili del Patto analizzati manifestano tre principali criticità. Anzitutto, il modello di gestione dei flussi migratori è improntato ad una netta anticipazione cronologica e territoriale della valutazione sulla situazione delle persone interessate e delle procedure applicabili nei loro confronti, a dispetto della complessità di queste operazioni e della necessità di individualizzare ogni esame di merito. Questo approccio determina una seconda problematica: anche alla luce della prassi attuale, è ragionevole prevedere che la gestione alla frontiera di molte procedure decisive per il funzionamento del sistema crei – in assenza di correttivi – un “collo di bottiglia” rispetto alla mole di oneri operativi in capo

⁴⁵ C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020.

agli Stati membri frontalieri, con conseguenze deleterie per il CEAS nel complesso. Infine, è giocoforza dubitare della scelta della Commissione di puntare in maniera decisiva sullo strumento delle ricollocazioni. Benché i meccanismi prospettati superino i principali difetti degli schemi attuati sinora, molti Stati membri hanno a più riprese dimostrato una contrarietà radicale all'istituto in esame. Una contrarietà che la previsione di misure più diffusamente accettate quali i rimpatri sponsorizzati potrebbe non bastare a superare.

Quel che è certo è che il confronto all'interno del Parlamento europeo e del Consiglio, così come la dialettica tra le due istituzioni, si prospetta particolarmente acceso e non mancherà di rimodulare a più riprese le proposte della Commissione, come già avvenuto in passato. Occorrerà verificare se la Commissione stessa caldeggerà il raggiungimento di un accordo e la successiva adozione dei relativi atti di diritto derivato – anche a costo di emendamenti incisivi o “al ribasso” – o se, forte delle sue prerogative in materia di modifica e ritiro delle iniziative normative, propenderà per la conservazione della struttura complessiva del modello delineato nel Patto. Sebbene la pandemia concorra a rendere improbabile la conclusione dell'iter normativo entro la fine del 2021 come previsto dal crono programma per l'attuazione del Patto, è certo che l'anno in corso, al pari del 2020, sarà cruciale per il futuro del processo di integrazione nella materia in esame.

Bibliografia selettiva per approfondire l'argomento:

CHERUBINI F., *Asylum Law in the European Union*, Londra, 2016.

DEL GUERCIO A., *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016.

PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2016.

HAILBRONNER K., THYM D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Londra, 2016.

MORENO-LAX V., PAPASTAVRIDIS E. (eds.), *Boat Refugees' and Migrants at sea: A Comprehensive Approach Integrating Maritime Security in Human Rights*, Leiden, 2016.

MORENO-LAX V., *Accessing asylum in Europe: Extraterritorial border controls and refugee rights under EU law*, Oxford, 2017.

MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione ed asilo*, Bari, 2018.

SAVINO M. (a cura di), *Per una politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, 2018.

AMADEO S., SPITALERI F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019.

MITSILEGAS V., MORENO-LAX V., VAVOULA N. (eds.), *Securitising asylum flows. Deflection, criminalization and challenges for human rights*, Leiden, 2020.

VITIELLO D., *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020.