

Giuseppe Morgese

# La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità

(doi: 10.1438/96677)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2020

**Ente di afferenza:**

*Università di Firenze (unifi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Giuseppe Morgese

## La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità

*Sommario:* 1. Illustrazione del problema. – 2. Le soluzioni adottate. La ricollocazione emergenziale e i suoi modesti effetti. – 3. La soluzione pendente (ma in via di ritiro): la proposta di riforma del regolamento Dublino III del 2016. – 4. Le soluzioni transitorie in attesa della riforma. Le ricollocazioni *ad hoc* in occasione degli sbarchi in Italia. – 5. Altre soluzioni possibili. – 6. Conclusioni.

### 1. *Illustrazione del problema*

Il lavoro ha a oggetto il problema della condivisione delle responsabilità tra gli Stati dell'Unione europea (UE) nell'esame delle domande di protezione internazionale. Esso, come noto, nasce dalla vigenza nell'UE di un meccanismo di allocazione di tali responsabilità – il c.d. sistema Dublino<sup>1</sup> – che ruota attorno alla «regola del Paese di primo ingresso». Detta regola tiene in scarso conto le esigenze di condivisione avanzate dagli Stati membri posti alle frontiere esterne lungo le principali rotte migratorie verso l'Europa e che, per questo motivo, sono interessati da continui (pur se non sempre rilevanti) flussi in entrata.

*Il presente studio è stato condotto nell'ambito del PRIN 2017 «International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: open legal issues». Responsabile nazionale, prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR). Si tratta di una versione rivista e ampliata della relazione presentata nel secondo convegno annuale dell'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM), dedicato a «L'Europa allo specchio: la politica UE di immigrazione e asilo a venti anni da Tampere» e tenutosi il 14-15 novembre 2019 all'Università della Tuscia. Il lavoro è stato terminato il 1° marzo 2020.*

<sup>1</sup> Dal nome della originaria Convenzione firmata a Dublino, il 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee, in GUCE C 254, 19 agosto 1997, pp. 1 ss.

Sinteticamente, il regolamento UE n. 603/2013<sup>2</sup> (c.d. Dublino III) contiene i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati UE. Esso si basa, come si è detto, sul criterio del Paese di primo ingresso in quanto – a parte situazioni concernenti minori non accompagnati e ricongiunzioni familiari oppure ricadenti nell'esercizio di particolari clausole – è competente a esaminare un dato richiedente lo Stato che abbia rilasciato un visto o permesso di soggiorno, oppure quello che non richieda simili documenti per l'ingresso sul proprio territorio, o ancora quello attraverso le cui frontiere esterne un richiedente sia entrato illegalmente, oppure quello nella cui zona internazionale di un aeroporto venga presentata la domanda; in assenza di tutto ciò, la competenza si radica in ultima analisi in capo allo Stato di presentazione della domanda di protezione internazionale.

L'applicazione della suddetta regola, come accennato, penalizza gli Stati le cui frontiere esterne, per ragioni geografiche, sono interessate da talvolta consistenti flussi migratori provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente (Italia, Grecia, Spagna, di recente anche Cipro). Non è un caso, pertanto, che da tempo questi Paesi chiedano una modifica del sistema in senso maggiormente «solidaristico»: le loro richieste si basano, tra l'altro, sull'art. 80 TFUE, per il quale «[l]e politiche dell'Unione [in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio»<sup>3</sup>. Va detto

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, 29 giugno 2013, pp. 31 ss. Cfr., tra gli altri, G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2013, n. 4, p. 15; O. Feraci, *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 2; F. Maiani, *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?*, in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2016, p. 473.

<sup>3</sup> In dottrina v. H. Gray, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013, p. 175; 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, Giappichelli, 2014, p. 365; M.I. Papa, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, p. 287; M. Messina, *Il principio di*

che, nonostante il suo alto valore programmatico, questo principio non ha carattere obbligatorio, in quanto attribuisce alle Istituzioni UE un margine di manovra così ampio nel decidere la necessità e l'appropriatezza delle misure solidaristiche, da impedire agli Stati che si ritengono «penalizzati» di contestare ogni mancanza da parte di Istituzioni e altri Stati membri, così come anche l'illegittimità del regolamento Dublino, davanti ai giudici dell'Unione<sup>4</sup>.

Ciò detto, il principale ostacolo alla compiuta applicazione del principio di solidarietà nella materia dell'asilo, in chiave riequilibratoria, risiede proprio nella regola dello Stato di primo ingresso che, in assenza di altri correttivi efficaci, si mostra come l'antitesi della solidarietà e il risultato di un'iniqua condivisione delle responsabilità. Ciò nonostante, le numerose richieste dirette alla modifica della situazione attuale hanno sinora trovato solo una limitata eco in atti adottati dall'Unione nonché nella proposta di riforma del sistema Dublino del 2016 che non è sfociata in un atto definitivo e che, di recente, è in via di ritiro in vista di una sua riformulazione.

## 2. Le soluzioni adottate. La ricollocazione emergenziale e i suoi modesti effetti

Nel corso degli anni, l'Unione ha anzitutto approvato alcune misure di carattere tecnico e finanziario che, pur non basandosi nello specifico sull'art. 80 TFUE (anche perché quest'ultimo è stato introdotto dal Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore nel 2009), possono essere ricondotte allo «spirito» del principio in esso contenuto. Si pensi, ad es., alle disposizioni contenute nei regolamenti istitutivi dell'agenzia Frontex, ora Guardia di

*solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in Id. (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 127; S. Morano-Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223; G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, Cacucci Editore, 2018.

<sup>4</sup> Cfr., per un'approfondita spiegazione del carattere non obbligatorio dell'art. 80 TFUE, G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri*, cit., pp. 87 ss., nonché più di recente Id., *The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing But The Law!*, in G.C. Bruno, F.M. Palombino, A. Di Stefano (a cura di), *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, CNR Edizioni, 2019, p. 381.

frontiera e costiera europea<sup>5</sup>, e dell'EASO<sup>6</sup> che contemplan la possibilità di fornire sostegno operativo anche immediato agli Stati in caso di pressione migratoria elevata alle loro frontiere esterne; oppure alle risorse finanziarie mobilitate dal Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI), dal Fondo per la sicurezza interna (ISF), dallo strumento di assistenza emergenziale e da atti *ad hoc*, che operano in senso riequilibratorio degli sforzi compiuti dagli Stati di frontiera esterna. Per le più diverse ragioni, misure di solidarietà «fisica» – dirette, cioè, a redistribuire i richiedenti protezione internazionale in Stati diversi da quello di primo ingresso – sono state adottate solo in epoca recente, con lo scopo di fornire una risposta di emergenza alla c.d. «crisi dei migranti» del 2015. Esse non hanno tuttavia raggiunto pienamente i loro scopi.

Ci si riferisce alle decisioni n. 2015/1523 e n. 2015/1601<sup>7</sup>, adottate nel settembre 2015 dal Consiglio *ex art.* 78, par. 3, TFUE<sup>8</sup>, che hanno disposto

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in GUUE L 349, 25 novembre 2004, p. 1, sostituito dal regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, *ivi*, L. 251, 16 settembre 2016, p. 1. Quest'ultimo è stato, a sua volta, recentemente abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, *ivi*, L. 295, 14 novembre 2019, p. 1.

<sup>6</sup> Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in GUUE L. 132, 29 maggio 2010, p. 11.

<sup>7</sup> Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in GUUE L. 239, 15 settembre 2015, p. 146, e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, *ivi*, L. 248, 24 settembre 2015, p. 80. Vedi M. Borracetti, *"To quota" or "not to quota"? The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015; M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2015, n. 2, p. 1; P. Mori, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE online - Osservatorio europeo*, settembre 2015, [www.dirittounioneuropea.eu](http://www.dirittounioneuropea.eu); C. Favilli, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 279, p. 290.

<sup>8</sup> Secondo cui, «[q]ualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

la ricollocazione di emergenza rispettivamente di 40.000 e 120.000 richiedenti da Italia e Grecia verso altri Stati membri e terzi associati. Le due decisioni sono simili tra loro, ma non identiche: nella decisione n. 1523, la ripartizione delle quote di richiedenti da ricollocare per ciascuno Stato era legata al «tradizionale» schema delle volontarie disponibilità degli Stati<sup>9</sup>, mentre la decisione 1601 – presa in ragione del massiccio flusso migratorio lungo la rotta turco-greco-balcanica dell'estate del 2015 – calcolava detta quota in modo automatico<sup>10</sup>.

Le due decisioni del 2015 si sono rivelate difficili da attuare completamente per almeno tre ragioni. Anzitutto per un «peccato originale», potendo essere ammessi alla ricollocazione solo i richiedenti appartenenti a nazionalità per le quali la percentuale di decisioni di riconoscimento, in base a dati medi trimestrali Eurostat aggiornati, fosse pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande negli Stati membri. L'evidenza del carattere restrittivo del requisito di ammissione la si ricava dal rapporto del 14 marzo 2018<sup>11</sup>, in cui la Commissione fa due affermazioni apparentemente contraddittorie: sostenendo che si è raggiunto un tasso di ricollocazioni superiore al 96% dei richiedenti ammissibili, ricorda che esse, in numeri assoluti, sono state 33.846. Questa cifra, rapportata ai 160.000 posti messi a disposizione nelle due decisioni, dà l'idea del «collo di bottiglia» rappresentato di requisiti di ammissione che, in sostanza, hanno impedito di utilizzare appieno le disponibilità sin dall'inizio<sup>12</sup>. La seconda difficoltà, su cui non ci possiamo soffermare, riguarda invece il carattere comples-

<sup>9</sup> Questi ultimi, infatti, avevano deciso di ricollocare nel loro territorio i 40.000 richiedenti sulla base delle loro «situazioni specifiche», come previsto nelle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, doc. EUCO 22/15, par. 4, lett. b), e nella risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 luglio 2015, doc. 11131/15. Un meccanismo di successive disponibilità *ad hoc* era stato invece previsto in progetti pilota adottati in anni precedenti sulla ricollocazione (non di richiedenti ma di) beneficiari di protezione internazionale da Malta verso altri Stati UE: v. gli «EU Relocation Malta Projects» del 2009-2011 (EUREMA) e del 2012-2013 (EUREMA II).

<sup>10</sup> In particolare, ogni quota nazionale si basava per il 40% sulla popolazione nazionale, per il 40% sul PIL, per il 10% sulla media delle domande di asilo presentate in passato e per il restante 10% sul tasso di disoccupazione. Si trattava della medesima chiave di distribuzione prevista per la decisione n. 1523, ma non utilizzata al momento della sua approvazione.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione, del 14 marzo 2018, Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2018) 250 final, pp. 20-21.

<sup>12</sup> In tal senso anche lo *Special report* della Corte dei conti europea, *Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, n. 24/2019, reperibile online, parr. 35-38.



so della procedura di ricollocazione<sup>13</sup>. La terza difficoltà, infine, concerne l'opposizione – politica e operativa – che la ricollocazione di emergenza ha incontrato da parte soprattutto dei Paesi del c.d. «gruppo di Visegrad» (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia), i quali non solo hanno votato contro l'adozione della decisione n. 1601<sup>14</sup> ma ne hanno anche contestato la validità, seppur con argomenti interamente respinti dalla Corte di giustizia nel settembre del 2017<sup>15</sup>. Inoltre, quei Paesi hanno ricollocato poche unità di richiedenti, violando le quote loro spettanti<sup>16</sup> e, per questo motivo, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca sono attualmente soggetti a una procedura di infrazione per mancata o incompleta attuazione del diritto UE.

A tale ultimo proposito, il 31 ottobre 2019, l'Avvocato generale Sharpston ha presentato le sue conclusioni in cui ha respinto le difese degli Stati convenuti, incentrate sull'esigenza di tutelare la sicurezza naziona-

<sup>13</sup> Derivante soprattutto dal fatto che, ogni tre mesi, veniva richiesto agli Stati di ricollocazione di individuare la loro capacità di accoglienza, la qual cosa attivava la procedura di identificazione da parte dei Paesi beneficiari che, però, poteva scontrarsi con la discrezionalità in fase di ammissione da parte degli medesimi Stati di ricollocazione, rendendo il tutto più lento e complesso.

<sup>14</sup> Mentre la decisione n. 1523 è stata adottata all'unanimità, dato che – come detto – distribuiva i 40.000 posti secondo le manifestazioni di volontà degli Stati (cosa che, peraltro, aveva portato Austria e Ungheria a non dare alcuna disponibilità: v. l'elenco allegato al citato doc. 11131/15), la decisione n. 1601 – recante un algoritmo di distribuzione per Stato (v. nota n. 10) dal carattere automatico e obbligatorio – è stata presa solo a maggioranza e con la strenua opposizione dei suddetti Paesi, restii a vedersi imporre un qualsivoglia numero di ricollocandi.

<sup>15</sup> Corte giust., 6 settembre 2017, c. riunite C-643 e 647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio* (la sentenza indicata e quelle successivamente richiamate, così come le conclusioni degli Avvocati generali, sono disponibili all'indirizzo URL: [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)). Cfr. M. Messina, *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 603; A. Rizzo, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 397; B. De Witte, E.(L.) Tsourdi, *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Comm. Market L. Rev.*, 2018, p. 1457.

<sup>16</sup> In argomento E. Guild, C. Costello, V. Moreno-Lax, *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and of Greece*, marzo 2017, reperibile online; e L. Marin, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, n. 1, p. 55, pp. 66 ss.

le e l'ordine pubblico e su pretese difficoltà pratico-logistiche, ribadendo peraltro non solo che la mancata attuazione di una decisione implica la violazione del principio di leale collaborazione dell'art. 4, par. 3, TUE, ma anche che «[s]olidarity is the lifeblood of the European project»<sup>17</sup>. Sarà interessante vedere se la Corte di giustizia confermerà, e in che misura, queste conclusioni che ci paiono ben fondate in punto di diritto.

### 3. *La soluzione pendente (ma in via di ritiro): la proposta di riforma del regolamento Dublino III del 2016*

L'opposizione dei Paesi di Visegrad allo strumento solidaristico delle ricollocazioni si basava (come si basa tuttora) non solo su ragioni etnico-ideologiche<sup>18</sup> ma anche sulla convinzione che il rapporto tra «responsabilità e solidarietà» comporti, a carico dei Paesi di frontiera esterna, la necessità di dimostrare il pieno rispetto del sistema Dublino prima di poter ricorrere a misure di distribuzione fisica dei richiedenti, da considerarsi peraltro comunque facoltative per gli altri Stati membri<sup>19</sup>. Una simile impostazione –

<sup>17</sup> Avv. gen. Sharpston, 31 ottobre 2019, c. C-715/17, *Commissione c. Polonia*, C-718/17, *Commissione c. Ungheria*, C-719/17, *Commissione c. Repubblica ceca*, punto 253. Per qualche commento v. E. Colombo, *Le conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston sulle Relocation Decisions: la condanna dei Paesi convenuti per preservare lo Stato di diritto e il principio di solidarietà*, in *Eurojus*, 25 novembre 2019, rivista.eurojus.it; F. Ferri, *L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'Avvocato generale nel giudizio di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica ceca in materia di ricollocazioni*, in *SIDIBlog*, 20 novembre 2019, sidiblog.org; S. Penasa, *La relocation come "minaccia" alla sicurezza nazionale? Prerogative statali, obblighi di solidarietà e spinte sovraniste nelle Conclusioni dell'Avv. Gen. Sharpston (casi C-715/18, C-718/18 e C-719/18, 31 ottobre 2019)*, in *ADiM Blog*, novembre 2019, www.adimblog.com.

<sup>18</sup> Vedi, ad es., l'argomentazione svolta dalla Polonia la quale, intervenendo nella citata causa *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ha sostenuto le particolari difficoltà delle ricollocazioni «per gli Stati membri che sono "pressoché omogenei etnicamente come la Polonia" e la cui popolazione differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che devono essere ricollocati nel loro territorio» (punto 302). Superfluo dire come simile argomentazione sia stata fermamente respinta dalla Corte di giustizia, la quale ha ricordato che «eventuali considerazioni connesse all'origine etnica dei richiedenti una protezione internazionale non possono essere prese in esame, in quanto esse sarebbero, con tutta evidenza, contrarie al diritto dell'Unione e in particolare all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» sul divieto di discriminazione.

<sup>19</sup> Cfr. P. De Bruycker, E.(L.) Tsourdi, *The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 settembre 2016, eumigrationlawblog.eu.



che non solo non pare giuridicamente corretta ma ha anche la conseguenza di privare di ogni rilievo pratico il principio di solidarietà – ha prodotto anche lo stallo nel negoziato in Consiglio per la riforma del regolamento Dublino, che a sua volta ha concorso a bloccare, nella passata legislatura europea, la riforma di tutto il Sistema europeo comune di asilo (SECA).

La Commissione europea, nel settembre 2015, aveva proposto di modificare parzialmente il regolamento Dublino III<sup>20</sup> introducendo un meccanismo di «ricollocazione di crisi», simile a quello delle decisioni n. 1523 e 1601 ma a carattere permanente<sup>21</sup>. Questa proposta era stata però accantonata a seguito di una più ampia proposta di modifica (c.d. «Dublino IV»), avanzata dalla Commissione nel maggio 2016<sup>22</sup>, che manteneva fermi i criteri di competenza del regolamento Dublino III (compresa la regola dello Stato di primo ingresso) introducendo, però, un «meccanismo correttivo di assegnazione» in situazioni in cui uno Stato si trovasse ad affrontare un numero sproporzionato di domande per il cui esame risultasse competente<sup>23</sup>; inoltre, tale proposta prevedeva a carico degli Stati inadempienti una penalità di 250.000 euro per ogni richiedente non ricollocato.

<sup>20</sup> Proposta del 9 settembre 2015, COM (2015) 450 final.

<sup>21</sup> Il sistema del settembre 2015 prevede un criterio per accertare il carattere «iniquo» delle responsabilità a carico degli Stati in difficoltà: la Commissione dovrebbe poter attivare il meccanismo, tramite atto delegato, previa verifica dell'esistenza di una «situazione di crisi» tale da sottoporre il regime di asilo degli Stati interessati a un'estrema pressione a causa dell'afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di Paesi terzi. La gravità di quella situazione, presupposto per la ricollocazione, si sostanzierebbe nella sua idoneità a sottoporre a estrema pressione anche un sistema di asilo ben preparato e funzionante in rapporto alle dimensioni dello Stato, la qual cosa comporterebbe la ricollocazione in altri Stati secondo una chiave di distribuzione analoga a quella della decisione n. 1601.

<sup>22</sup> Del 4 maggio 2016, COM (2016) 270 final. Cfr. M. Di Filippo, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in *SIDIBlog*, 12 maggio 2016, [sidiblog.org](http://sidiblog.org); P. Mori, *La proposta di riforma del sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus*, 7 settembre 2016, [rivista.eurojus.it](http://rivista.eurojus.it); D. Vitiello, *Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement «Dublin IV»*, in *European Papers*, 2016, p. 1235; F. Maiani, *The reform of the Dublin system and the dystopia of «sharing people»*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, 2017, pp. 622 ss.; G. Morgese, *Principio di solidarietà e proposta di refusione del regolamento Dublino*, in E. Triggiani, F. Cherubini, E. Nalin, I. Ingravallo, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, Cacucci, 2017, pp. 471 ss.; H. Battjes, *The future of the CEAS - an analysis of rules on allocation*, Chemnitz, 2018, pp. 11 ss.; P. De Pasquale, *Verso la refusione del regolamento «Dublino III»*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, pp. 267 ss.; 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, n. 5.

<sup>23</sup> Questo meccanismo dovrebbe confrontare in tempo reale il numero delle domande per cui ogni Stato viene designato come competente con la propria «quota di riferimento»

Alla proposta Dublino IV si sono contrapposti gli emendamenti apportati dalla commissione LIBE del Parlamento europeo nell'ottobre 2017, poi approvati dall'Aula nel successivo novembre, che in sostanza hanno riscritto l'intero sistema. Nella parte che ci interessa, il Parlamento europeo aveva proposto di abbandonare del tutto la regola del Paese di primo ingresso, di modo che i richiedenti ovunque giunti, se privi di «reali legami» con un particolare Stato, fossero ricollocati a loro scelta in uno tra i quattro Stati membri che in quel momento esaminavano meno domande di protezione internazionale, in base a un metodo di ripartizione fissato in anticipo e gestito da un sistema automatizzato<sup>24</sup>. La logica alla base degli emendamenti era chiara: evitare che gli Stati più interessati dai flussi migratori si trovassero a raggiungere mai una quota «iniqua» di richiedenti da esaminare. A differenza della proposta Dublino IV, inoltre, le modifiche parlamentari prevedevano una duplice penalità: a carico degli Stati di ingresso, consistente nella sospensione del meccanismo in caso di rifiuto sistematico

(calcolata in base alla popolazione per il 50% e al PIL totale per il restante 50%) e attivarsi automaticamente – senza, cioè, un atto della Commissione come nella proposta del settembre 2015 – a beneficio dello Stato che si trova a trattare un numero di domande superiore al 150% della sua quota. Da quel momento, tutte le nuove domande presentate in quest'ultimo Stato sarebbero assegnate in maniera proporzionale ad altri Stati che esaminano un numero di domande inferiori al 100% della loro quota di riferimento, finché non cessa la situazione di crisi. Va detto che la soglia del 150% appare eccessivamente alta per lo Stato in difficoltà, contraddicendo l'esigenza di solidarietà alla base del meccanismo correttivo: una soglia del 100%, al contrario, sarebbe stata più conforme alla logica complessiva anche perché il suo raggiungimento è ritenuto idoneo a liberare uno Stato di assegnazione dall'obbligo della ricollocazione. La soglia del 150% appare alta anche in considerazione del fatto che la proposta del maggio 2016 introduce due nuovi obblighi preliminari a carico degli Stati di primo ingresso: il primo consiste nel verificare che i richiedenti non provengano da Paesi di primo asilo o da Paesi terzi sicuri (in tal caso, le domande dovrebbero essere dichiarate inammissibili e i richiedenti rinviati in questi Paesi); il secondo obbligo preliminare riguarda, invece, l'esame inderogabile con procedura accelerata di tutti i richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri, oppure che rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, o ancora che in passato siano stati rimpatriati in modo forzato per ragioni gravi di sicurezza oppure ordine pubblico.

<sup>24</sup> In proposito cfr. F. Maiani, C. Hruschka, *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 dicembre 2017, eumigrationlawblog.eu; H. Battjes, *The future of the CEAS*, cit., pp. 14 ss.; L. Rizza, *La riforma del sistema di Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2018, n. 1; G. Morgese, *La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali*, in M. Savino (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, Edizioni Fondazione Basso, 2018, p. 38, p. 41; D. Vitiello, *The Dublin System and Beyond: Which Way Out of the Stalemate?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 463, p. 473.

di rispettare l'obbligo di registrazione dei richiedenti<sup>25</sup>, e a carico degli Stati di assegnazione i quali, invece di pagare 250.000 euro per richiedente non ricollocato, si sarebbero visti decurtare i fondi strutturali nonché impedire l'uso di quelli per il rimpatrio. Inutile dire che gli emendamenti del Parlamento europeo, forse ancor più della proposta della Commissione, sono stati criticati soprattutto dai Paesi del Gruppo di Visegrad, non a caso quelli che esaminano meno domande di protezione (non essendo generalmente né Stati di primo ingresso né meta privilegiata dei richiedenti) nonché tra i percettori netti dei fondi strutturali europei.

Il tentativo di riforma del sistema Dublino, avviato nel 2016, sembra essere arrivato alla fine del suo percorso. Nel programma di lavoro per il 2020, infatti, la nuova Commissione europea presieduta da Ursula Von der Leyen ha annunciato la presentazione, nel primo trimestre di quest'anno, di un nuovo «patto sulla migrazione e l'asilo», nel quale dovrebbe essere utilizzato un approccio globale relativamente agli aspetti interni ed esterni del fenomeno migratorio, basato su un «sistema più resiliente, più umano e più efficace in materia di migrazione e asilo», e di cui la riforma del SECA dovrebbe essere elemento essenziale<sup>26</sup>. In attesa di conoscere il contenuto del nuovo patto, si registrano però le affermazioni del commissario Margaritis Schinas<sup>27</sup> e del nuovo *rappporteur* del Parlamento europeo sulla riforma del regolamento Dublino III, Fabienne Keller<sup>28</sup>, secondo cui almeno la proposta Dublino IV e quella sul regolamento procedure<sup>29</sup> – cioè, le due proposte sulle quali in Consiglio si è rivelato impossibile trovare una maggioranza per la loro adozione e che, nel programma citato, sono ricomprese tra quelle «in sospeso»<sup>30</sup> – sono in via di ritiro. La qual cosa, peraltro, ci permette di precisare meglio la volontà della Commissione, espressa nel programma di lavoro del 2020, di adottare nuove proposte legislative ai sensi, tra l'altro, dell'art. 78 TFUE<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Gli Stati di primo arrivo dovrebbero, in sostanza, registrare i richiedenti, effettuare un controllo di sicurezza e svolgere una rapida valutazione dell'ammissibilità delle loro domande per individuare quelle manifestamente infondate.

<sup>26</sup> Comunicazione del 29 gennaio 2020, COM (2020) 37 final, par. 2.5.

<sup>27</sup> Cfr. N. Nielsen, *Commission bins 'Dublin' asylum-reform proposal*, in *EUobserver*, 20 febbraio 2020, reperibile online.

<sup>28</sup> Vedi l'intervista rilasciata ad Agence Europe il 19 febbraio 2020, [agenceurope.eu/en/bulletin/article/12429/6](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12429/6).

<sup>29</sup> Del 13 luglio 2016, COM (2016) 467 final.

<sup>30</sup> COM (2020) 37 final, Allegato III, n. 97.

<sup>31</sup> Ivi, Allegato I, n. 32.

#### 4. *Le soluzioni transitorie in attesa della riforma. Le ricollocazioni ad hoc in occasione degli sbarchi in Italia*

Lo stallo negoziale sulla proposta Dublino IV in Consiglio dei ministri dell'UE, come si è detto, ha caratterizzato la seconda metà della passata legislatura europea e ha comportato il blocco dell'intera riforma del SECA. Nel frattempo, gli Stati più «sensibili» al problema della condivisione delle responsabilità – oltre a immaginare la stipulazione di «accordi regionali di sbarco» con i Paesi terzi di transito dei flussi migratori che però non si sono ancora concretizzati anche per la (comprensibile) opposizione di questi ultimi Stati<sup>32</sup> – hanno stipulato accordi amministrativi a più ampio spettro<sup>33</sup> e, soprattutto, hanno imboccato la strada delle ricollocazioni *ad hoc* in occasione degli sbarchi in Italia dei migranti salvati nel Mediterraneo centrale. Quest'ultima soluzione, coordinata dalla Commissione europea, sembra aver assunto un carattere piuttosto stabile dato che, ormai, è in piedi dall'inizio della c.d. «politica dei porti chiusi» adottata dal governo italiano nell'estate del 2018<sup>34</sup> e viene utilizzata ancor oggi. Simili ricolloca-

<sup>32</sup> Simili accordi sono stati prefigurati nel Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018, doc. EUCO 9/18: v. M. Di Filippo, *Unione Europea e flussi migratori, o del tramonto dello spirito comunitario: considerazioni a margine del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018*, in *SIDIBlog*, 9 luglio 2018, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org). Qualora posti in essere, i migranti salvati nelle acque territoriali dei Paesi terzi da parte delle navi battenti bandiera degli Stati UE sarebbero ricondotti non più nei porti di questi ultimi ma in strutture situate nei Paesi terzi, al pari delle persone salvate dalle navi dei Paesi terzi sia nelle loro acque territoriali che in alto mare: in questa maniera, dunque, si dovrebbe ottenere una consistente diminuzione degli sbarchi nei porti europei, anticipando l'intervento di salvataggio già nelle acque prospicienti i luoghi di partenza. Cfr. F. Maiani, *“Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 18 settembre 2018, [eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu), e S. Marinai, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 481.

<sup>33</sup> Cfr. S. Poularakis, *The Case of the Administrative Arrangement on Asylum-Seekers between Greece and Germany: A tale of “paraDublin activity”?*, in *EU Law Analysis*, 8 novembre 2018, [eulawanalysis.blogspot.com](http://eulawanalysis.blogspot.com).

<sup>34</sup> In dottrina v. M. Carta, *Il criterio dello Stato di primo ingresso, secondo il regolamento Dublino III, in occasione degli interventi Search and Rescue (SAR)*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, 2018, n. 3; E. Papastavridis, *Recent “Non-Entrée” Policies in the Central Mediterranean and Their Legality: A New Form of “Refoulement”?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 493; ECRE, *Relying on Relocation: ECRE’s Proposal for a Predictable and Fair Relocation Arrangement Following Disembarkation*, in *Policy Paper*, 6, gennaio 2019, [www.ecre.org](http://www.ecre.org); S. Carrera, R. Cortinovis, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean: Sailing Away from Responsibility?*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 2019, n. 10, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu).

zioni, considerate una soluzione immediata dalla Commissione in attesa della riforma del sistema Dublino<sup>35</sup>, sollevano rilevanti problemi pratici e rischiano di violare i diritti fondamentali delle persone salvate che, spesso, attendono giorni prima di essere sbarcate<sup>36</sup>.

Per questo motivo alcuni Stati membri<sup>37</sup> hanno proposto, durante un *meeting* a Malta nel settembre 2019, di avviare un progetto pilota consistente in un meccanismo solidaristico, di natura volontaria e temporanea, che assicurasse sbarchi in condizioni dignitose dei migranti salvati in mare (c.d. bozza o pre-accordo di Malta)<sup>38</sup>. Il meccanismo dovrebbe agevolare l'individuazione del posto sicuro più vicino in cui effettuare lo sbarco, contribuendo così a superare le «tensioni» verificatesi in Italia e a Malta, in ragione della rapida ricollocazione dei richiedenti negli altri Stati partecipanti non attraverso intese *ad hoc* – come avviene ancor oggi – ma sulla base di disponibilità numeriche concordate in anticipo. Al netto di ogni considerazione su questo meccanismo<sup>39</sup>, va detto che esso non ha incontrato il favore di una buona parte degli altri Stati UE<sup>40</sup> per cui, al momento, sembra sia stato messo almeno formalmente da parte.

<sup>35</sup> Comunicazione del 4 dicembre 2018, COM (2018) 798 final.

<sup>36</sup> La qual cosa certamente dipende(va) dalla precisa volontà del governo italiano di ottenere garanzie sulle ricollocazioni da parte degli altri Stati, ma che comunque rende la ricollocazione *ad hoc* un meccanismo sub-ottimale.

<sup>37</sup> Italia, Francia, Germania, Malta e Finlandia, alla presenza dell'allora Commissario europeo per le migrazioni.

<sup>38</sup> Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure - Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism, consultabile all'URL: [www.statewatch.org/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf](http://www.statewatch.org/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf).

<sup>39</sup> Su cui v. G. Morgese, *Dublin System, «Scrooge-Like» Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation?*, in *Dir. immigr. cittad.*, 2019, n. 3, p. 86, p. 93.

<sup>40</sup> Alla riunione del Consiglio «giustizia e affari interni» del 7 e 8 ottobre 2019, solo tre Stati membri (Irlanda, Lussemburgo e Portogallo) hanno deciso informalmente di aderire. Altri quattro Stati (Romania, Croazia, Lituania e Svezia) non si sono espressi, mentre Grecia, Spagna, Cipro e Bulgaria – che sono attualmente interessati da flussi migratori più consistenti di quelli diretti in Italia e a Malta – si sono rifiutati di partecipare in assenza di un'estensione anche alle rotte migratorie che li interessano. La Germania, tra i Paesi partecipanti, ha espresso il proprio favore per un simile meccanismo purché i numeri degli arrivi restino bassi come sono oggi. Come sempre, si è registrata l'opposizione dei Paesi di Visegrad.



## 5. Altre soluzioni possibili

Va sottolineato che il problema della condivisione delle responsabilità – in specie, della distribuzione fisica dei richiedenti protezione internazionale – ha ormai travalicato da tempo gli stretti tecnicismi giuridici per collocarsi sul piano dell'opportunità politica.

Le difficoltà nell'attuazione delle misure temporanee di ricollocazione del 2015, lo stallo nella riforma del regolamento Dublino III, la «freddezza» nei confronti del pre-accordo di Malta, infatti, paiono conseguenze dell'assenza di una forte volontà politica condivisa tra tutti gli Stati o, quanto meno, di forti incentivi a procedere in questa direzione. Vero è, inoltre, che tutti i meccanismi di redistribuzione fisica dei richiedenti sinora proposti – forse con la parziale eccezione del sistema previsto negli emendamenti del Parlamento europeo – non tengono in alcun conto la volontà delle persone da ricollocare: è un dato di fatto, però, che ogni spostamento non volontario non solo ha un impatto enorme sul progetto di vita di queste persone ma, a livello sistemico, pone anche problemi in termini di accoglienza e di integrazione nel territorio dello Stato in cui vengono ricollocate.

Per queste ragioni, sembra che sia lo stesso concetto di ricollocazione ad avere poco senso come soluzione al problema di cui si tratta. Non tenendo conto delle aspirazioni dei richiedenti protezione internazionale e scontrandosi con l'ostilità di un significativo numero di Stati membri, questa forma di condivisione delle responsabilità non poteva che incontrare difficoltà in via emergenziale e non sembra avere prospettive migliori come misura permanente. Più in generale, è ormai chiaro che uno dei motivi principali dei malfunzionamenti del sistema Dublino – se non addirittura il più rilevante – risiede proprio nell'insostenibilità pratica dei trasferimenti involontari<sup>41</sup>. Né pare fattibile la strada, per molti versi simile, di istituire un «mercato europeo dei rifugiati» basato sulla regola «accogli o paga»<sup>42</sup>: a parte la banale considerazione per cui gli esseri umani non possono es-

<sup>41</sup> Così anche F. Maiani, *Responsibility allocation and solidarity*, in P. De Bruycker, M. De Somer, J.-L. De Brouwer (a cura di), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, dicembre 2019, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2019/12/Publication-Final-3.pdf>, pp. 110 e 116. V., da ultimo, lo studio predisposto dai servizi del Parlamento europeo dal titolo *Dublin Regulation on international protection applications. European Implementation Assessment*, Brussels, febbraio 2020, reperibile online.

<sup>42</sup> In argomento P.H. Schuck, *Creating a market for refugees in Europe*, in *DPCE on line*, 2017, n. 2, p. 303; C. Grütters, *Refugees are no merchandise*, *ivi*, p. 305; e M. Savino, *Creating a European market for refugees?*, *ivi*, p. 309.



sere assimilati alle merci, un sistema del genere non solo ripropone le stesse criticità della proposta Dublino IV della Commissione, ma non tiene neanche conto di eventuali problematiche nei sistemi di accoglienza degli Stati – la qual cosa, com'è noto, ha portato talvolta la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia UE a bloccare l'operare del sistema Dublino per violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti<sup>43</sup> – e del rispetto del principio di *non-refoulement* qualora lo «scambio» coinvolga Paesi terzi.

Per questi motivi – e a maggior ragione in occasione del nuovo tentativo di riforma del sistema Dublino che, come si è detto, la Commissione intenderebbe avviare nel primo trimestre del 2020 – forse è il caso di ripensare integralmente la stessa utilità delle ricollocazioni nonché, più in generale, una riforma in tal senso del sistema, immaginando altre soluzioni al problema della condivisione fisica delle responsabilità. Si possono ipotizzare quattro diverse alternative, anche da combinare tra loro.

La prima, la più semplice in astratto, sarebbe quella di permettere ai richiedenti di presentare la domanda di protezione nel Paese di preferenza, eliminando cioè i criteri di competenza stabiliti sin dall'approvazione della Convenzione di Dublino del 1990<sup>44</sup>. Ci si rende conto, tuttavia, del carattere «rivoluzionario» di una simile alternativa, che appare molto lontana dai *desiderata* degli Stati e, quindi, di difficile realizzazione anche per via del fatto che produrrebbe in certi casi iniquità in danno dei Paesi più attrattivi<sup>45</sup>. Un diverso approccio potrebbe consistere nel tenere in maggior conto il precedente percorso di vita e le aspirazioni dei richiedenti, come alternativa alla libera scelta del Paese di presentazione<sup>46</sup>: ciò è stato fatto in maniera solo parziale, e senza il carattere dell'obbligatorietà, nei considerando delle decisioni n. 1523 e 1601 ove si auspicava, nel determinare lo Stato membro di ricollocazione, di tener conto in particolare «delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l'integrazione

<sup>43</sup> V. per tutti V. Petralia, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 2017, n. 14.

<sup>44</sup> Conforme F. Maiani, *Responsibility allocation*, cit., pp. 110-111.

<sup>45</sup> Così anche M. Di Filippo, *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, pp. 41 ss., p. 72.

<sup>46</sup> F. Maiani, *Responsibility allocation*, cit., pp. 111-112, e *amplius* M. Di Filippo, *The allocation of competence*, cit., pp. 73 ss.

nello Stato membro di ricollocazione»<sup>47</sup>; un altro esempio è rinvenibile nel sistema dei «reali legami» introdotto dagli emendamenti del Parlamento europeo alla proposta Dublino IV.

Una seconda strada potrebbe essere quella di intervenire prima che i richiedenti giungano sul suolo dei Paesi UE di primo ingresso, mediante l'istituzione di un visto umanitario a carattere obbligatorio. Quest'ultimo permetterebbe ai richiedenti di entrare nello Stato membro prescelto in modo sicuro, ordinato e regolare, evitando quei «viaggi della speranza» che spesso si risolvono in tragedie. Simile visto, il cui rilascio dovrebbe essere obbligatorio in presenza di determinate condizioni, sarebbe concesso dall'autorità consolare dello Stato prescelto situata nel Paese di origine dei richiedenti, un po' come il visto a validità territoriale limitata (VTL) del Codice Visti<sup>48</sup> che, però, non ha carattere obbligatorio e, non a caso, viene concesso con molta riluttanza<sup>49</sup> anche in virtù di una pronuncia della Corte di giustizia UE del 2017 che ne ha confermato il carattere facoltativo<sup>50</sup>. Nel dicembre 2018, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta legislativa di visto umanitario europeo<sup>51</sup>, otte-

<sup>47</sup> V. il considerando 28 della decisione n. 1523 e il considerando 34 della decisione n. 1601.

<sup>48</sup> Art. 25, par. 1, del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, in GUUE L 243, 15 settembre 2009, p. 1.

<sup>49</sup> Si noti che di recente il Tribunale di Roma – con ordinanza del 21 febbraio 2019 – ha obbligato il Ministero degli esteri a rilasciare un visto VTL a un minore straniero non accompagnato presente in Libia, in modo da farlo entrare in modo sicuro in Italia.

<sup>50</sup> Corte giust., 7 marzo 2017, c. C-638/16 PPU, *X e X*, su cui G. Caggiano, *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 2, www.fsjeurostudies.eu, p. 7, p. 14; G. Cellamare, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 527; A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, 2017, p. 271; e C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, p. 553. È attualmente pendente una vicenda molto simile davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella causa 3599/18, *M.N. e altri c. Belgio* (indicata anche come *Nabhas e Hadri c. Belgio*), sulla quale v. D. Schmalz, *Will the ECtHR Shake up the European Asylum System?*, in *Verfassungsblog*, 30 novembre 2018, verfassungsblog.de.

<sup>51</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari, P8\_TA(2018)0494. Vedi C. Parisi, *La nécessaire harmonisation du visa humanitaire dans le droit de l'Union Européenne au prisme de l'asile*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, n. 2, www.fsjeurostudies.eu, p. 140.

nendo da quest'ultima un rifiuto con la «candida» ammissione della sua insostenibilità politica<sup>52</sup>.

Venendo alla terza soluzione, si potrebbe prevedere il mutuo riconoscimento di tutte le decisioni di protezione internazionale tra Stati membri, cosa che interromperebbe il vincolo territoriale intercorrente tra l'esame delle domande e l'accoglienza/integrazione dei beneficiari per un significativo numero di anni. Oggigiorno, i titolari di protezione internazionale in uno Stato non godono, negli altri Stati, di diritti di circolazione maggiori rispetto a quelli degli altri cittadini di Paesi terzi: cioè, possono circolare in altri Paesi Schengen<sup>53</sup> e negli Stati parte dell'Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti per i rifugiati<sup>54</sup> solo per un breve periodo di tempo (massimo 90 giorni nell'arco di 180)<sup>55</sup> oppure, per un periodo più lungo, solo se titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo<sup>56</sup>. Ciò perché il sistema attuale prevede il mutuo riconoscimento delle sole decisioni *negative*<sup>57</sup>. È un dato di fatto, tuttavia, che uno dei più forti incentivi all'elusione dei criteri di competenza del regolamento Dublino III, da parte dei richiedenti, consista nell'impossibilità di trasferirsi legalmente in Stati diversi da quello di riconoscimento della protezione per almeno i cinque anni necessari a ottenere lo *status* di lungo soggiornante, titolo che invece permetterebbe loro di spostarsi per più di tre mesi. Con un sistema di mutuo riconoscimento anche delle decisioni *positive*<sup>58</sup> e la conseguente possibilità

<sup>52</sup> La Commissione, infatti, ha sostenuto che «it is politically not feasible to create a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of international protection»: cfr. il *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, 1° aprile 2019, SP (2019) 149.

<sup>53</sup> A eccezione dell'Irlanda, del Regno Unito, della Romania, della Bulgaria, della Croazia e di Cipro.

<sup>54</sup> Strasburgo, 20 aprile 1959.

<sup>55</sup> Se in possesso del permesso di soggiorno e del documento di viaggio, disciplinati agli articoli 24 e 25 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in GUUE L 337, 20 dicembre 2011, p. 9.

<sup>56</sup> V. oltre.

<sup>57</sup> Cioè, quelle che negano la protezione e, come tali, obbligano tutti gli Stati ad allontanare dal territorio europeo il richiedente «diniegato» da uno solo di essi.

<sup>58</sup> Oggi permesso solo negli angusti limiti dell'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati, firmata a Strasburgo il 16 ottobre 1980.

di «trasferire» la protezione da Stato a Stato<sup>59</sup> – pur nella consapevolezza della sua difficile realizzazione<sup>60</sup> – si potrebbero mantenere gli attuali criteri di Dublino ma, al contempo, permettere a coloro che ottengono gli *status* di protezione internazionale di circolare liberamente in altri Stati membri, senza limitazioni<sup>61</sup>. Ciò consentirebbe ai beneficiari di compiere immediatamente una fondamentale scelta di vita, sarebbe più coerente con il sistema Schengen (che già permette la libera circolazione senza controlli alle frontiere interne dei cittadini europei, dei loro familiari e delle categorie assimilate) e permetterebbe di ripartire «verticalmente» e non più (solo) «orizzontalmente» le responsabilità tra gli Stati<sup>62</sup>.

Come quarta soluzione, infine, si potrebbe immaginare una variante «temperata» del mutuo riconoscimento, consistente in una modifica mirata della direttiva 2003/109 sui lungosoggiornanti<sup>63</sup>. Se è vero, infatti, che i cittadini di Paesi terzi – compresi i beneficiari della protezione internazionale<sup>64</sup> – possono ottenere tale ultimo *status* se hanno soggiornato legalmente

<sup>59</sup> Che però, in base al suo considerando n. 9, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, in GUUE L 132, 19 maggio 2011, p. 1.

<sup>60</sup> Conforme M. Di Filippo, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, 2015, n. 1, p. 47, pp. 56-58. Più possibilista, invece, F. Maiani, *Responsibility allocation*, cit., p. 117.

<sup>61</sup> Vedi N. Lassen, J. van Selm, J. Doomernik, *Study on the transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum*, 2004, publications.europa.eu, pp. 46 ss.; S. Peers, *Transfer of International Protection and European Union Law*, in *International Journal of Refugee Law*, 2012, p. 527; ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, novembre 2014, www.ecre.org, p. 14; E. Guild, C. Costello, M. Garlick, V. Moreno-Lax, S. Carrera, *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin*, 2015, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL\_STU(2015)519234\_EN.pdf, p. 39; V. Mitsilegas, *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, 2017, p. 721, p. 735.

<sup>62</sup> Mentre, infatti, quelli di frontiera esterna (come oggi) sopporterebbero l'onere di accogliere i richiedenti protezione ed esaminare le loro domande, gli altri Stati si accollerebbero la responsabilità di accogliere e integrare i titolari di protezione internazionale qualora vogliano trasferirsi sul loro territorio per motivi familiari, culturali, linguistici o per migliori opportunità di lavoro.

<sup>63</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in GUUE L 16, 23 gennaio 2004, p. 44.

<sup>64</sup> A seguito dell'attuazione negli Stati membri della citata direttiva 2011/51/UE.

e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro<sup>65</sup>, riducendo in maniera sostanziale il periodo di tempo per l'ottenimento di quello *status* da parte dei beneficiari della protezione internazionale – portandolo ad es. dagli attuali cinque a tre o addirittura due anni – si otterrebbe la medesima ripartizione «verticale» indicata nella terza soluzione ma in un tempo più lungo e, forse, maggiormente sostenibile sotto il profilo politico. Anche in questo caso i criteri del regolamento Dublino III rimarrebbero invariati, ma gli Stati di frontiera esterna sopporterebbero i loro obblighi di accoglienza e integrazione per un periodo di tempo inferiore, «trasferendoli» ad altri Stati ben prima di quanto avviene oggi. Il sistema, ovviamente, potrebbe essere completato e reso più «appetibile» da un più generoso accesso agli strumenti di solidarietà finanziaria. In via alternativa o anche cumulativa, si potrebbe pensare ad attribuire ai beneficiari della protezione internazionale una libertà di movimento ultra-trimestrale di tipo «qualificato», subordinandola cioè a un'offerta di lavoro in uno Stato membro diverso da quello di protezione<sup>66</sup>.

## 6. Conclusioni

Per concludere, possiamo affermare come le ricollocazioni siano una strada forse giusta in linea di principio, ma che si è rivelata di certo povera di risultati concreti. A nostro avviso, altre strade più produttive sono ipotizzabili (completa eliminazione dei criteri del sistema Dublino, istituzione dei visti umanitari europei obbligatori, libera circolazione dei soli beneficiari della protezione internazionale attraverso il mutuo riconoscimento delle decisioni positive, e infine riduzione del periodo di tempo per acquisire lo *status* di lungosoggiornanti e/o libertà di circolazione «qualificata» dei beneficiari della protezione internazionale), ma, come per tutte le questioni «sensibili», vi deve essere la volontà politica degli Stati di percorrerle fino in fondo, altrimenti il principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE resterà sempre lettera morta.

E così, proprio quando si è appena celebrato il trentennale della caduta del muro di Berlino, assistiamo a un'Unione europea in cui le rigidità del sistema Dublino – ma anche l'evoluzione del sistema Schengen, con la reintroduzione prolungata dei controlli alle frontiere interne – rappresentano

<sup>65</sup> Oltre che dimostrando di essere in possesso di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari, e di un'assicurazione malattia.

<sup>66</sup> In questo senso M. Di Filippo, *The allocation of competence*, cit., pp. 80 s.

un nuovo e più insidioso muro non solo per i richiedenti e i beneficiari della protezione internazionale, ma anche per l'Unione europea nel suo complesso. In altri termini, ci pare che la difficoltà a fare sostanziali passi in avanti per dare soluzione a un problema importante come quello della condivisione delle responsabilità in materia di asilo sia uno dei fattori che rischiano di minare, e forse stanno già minando, l'intero processo di integrazione europea per come l'abbiamo conosciuto sinora.

Giuseppe Morgese, *The reform of the Dublin System: the responsibility-sharing conundrum*

The Dublin III Regulation, aimed at allocating the responsibility for examining applications for international protection, has proven to be an unfair system because it puts an excessive weight on those Member States more exposed to migratory flows. So far, we have focused on the relocation of asylum-seekers, a measure with some weaknesses that has been opposed by the Visegrad Group of MS, thus blocking the Dublin system's reform (that, by the way, is being withdrawn). In this paper, I suggest four alternatives: a free-choice system, an EU humanitarian visa system, the mutual recognition of positive asylum decisions, or an amendment of the 2003 Long Term Resident Directive.

*Keywords:* European Union, Asylum, Dublin System, Relocation, Responsibility-Sharing, Solidarity.

Giuseppe Morgese, Ricercatore di diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Bari Aldo Moro, Corso Italia 23, 70122 Bari, giuseppe.morgese@uniba.it



