



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista giuridica di classe A*

2021, n. 2

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova

**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano

**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff

**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE

**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno

**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale

**Giuseppe Tesaurò**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †

**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE

**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari

**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona

**Giandonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges

**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina

**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC

**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova

**Marco Benvenuti**, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"

**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"

**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano

**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS

**Federico Casolari**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia

**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari

**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa

**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València

**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo

**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

**Elspeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS

**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén

**Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari

**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova

**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno

**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, European University Institute

**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata

**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille

**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino

**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London

**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno

**Emanuela Pistoia**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo

**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma

**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho

**Angel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla

**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova

**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona

**Anna Iermano**, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

**Michele Messina**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

**Rossana Palladino** (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

*Revisione abstracts a cura di*

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



**Indice-Sommario**  
**2021, n. 2**

**numero monografico**

**VERSO UN QUADRO COMUNE EUROPEO ED UNA NUOVA GOVERNANCE DELLA  
MIGRAZIONE E DELL'ASILO**

**TOWARDS A COMMON EUROPEAN FRAMEWORK AND A NEW GOVERNANCE OF  
MIGRATION AND ASYLUM**

- In memoriam*** p. 1
- Presentazione** p. 2  
*Angela Di Stasi*
- Editoriale**  
La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo p. 4  
*Paulo Pinto de Albuquerque*
- Saggi, Articoli e Commenti**  
Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione p. 9  
*Maria Cristina Carta*
- La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 43  
*Eleonora Celoria*
- La trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in un'Agenzia per l'asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo p. 71  
*Marcella Cometti*
- Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti p. 95  
*Francesca Di Gianni*
- Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 124  
*Caterina Fratea*



- Environmental migrants: UN recent and “soft” sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum p. 150  
*Francesco Gaudiosi*
- Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum? p. 167  
*Luisa Marin, Emanuela Pistoia*
- Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo in tema di rafforzamento delle capacità di *border management* p. 194  
*Daniele Musmeci*
- The European Union’s Policy on Search and Rescue in the New Pact on Migration and Asylum: Inter-State Cooperation, Solidarity and Criminalization p. 215  
*Francesca Romana Partipilo*
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”? p. 245  
*Francesca Perrini*
- Osservazioni sul ruolo del Consiglio europeo in relazione al “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” p. 261  
*Nicola Ruccia*
- Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo p. 281  
*Teresa Russo*
- The ‘inward-looking’ securitization of the EU external migration policy in the *New Pact on Migration and Asylum*: a critical appraisal from a perspective of international law with reference to migration from Africa p. 305  
*Pierluigi Salvati*
- L’*Informal International Lawmaking* in materia di riammissione: prassi e implicazioni sul rapporto tra diritto internazionale e diritto dell’Unione europea p. 324  
*Alessandra Sardu*
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un’occasione mancata p. 351  
*Chiara Scissa*



Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore

p. 388

*Susanna Villani*



## IL FENOMENO MIGRATORIO OLTRE L'ORDINARIO: RIFLESSIONI SULLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE CIRCA UN SOLIDO SISTEMA DI PREPARAZIONE E DI RISPOSTA ALLE CRISI E A SITUAZIONI DI FORZA MAGGIORE

Susanna Villani\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro attuale: un breve *excursus* su contenuto e (mancata) applicazione della Direttiva 2001/55/CE. – 3. La Proposta di regolamento sulle crisi come tentativo di sistematizzare la risposta all'eccezionalità. – 3.1. Meccanismi di solidarietà nella gestione della migrazione in situazioni (semi-) ordinarie. – 3.2. La gestione della migrazione in tempo di crisi: ambito di applicazione e contenuto della Proposta di regolamento. – 3.3. La gestione della migrazione in tempo di crisi (segue): punti di forza e criticità della Proposta di regolamento. – 4. L'interazione tra la Proposta di regolamento sulle crisi e la Raccomandazione su un meccanismo di preparazione e gestione delle crisi connesse alla migrazione. – 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

A partire dal 2015 è emersa la necessità di introdurre un nuovo approccio sia strategico che tecnico a livello europeo in ambito migratorio in una prospettiva di lungo periodo. Infatti, il sistema esistente ha dimostrato di non essere in grado di fronteggiare l'arrivo di un così alto numero di richiedenti protezione internazionale e migranti irregolari come quello registrato in quell'anno né di fondarsi su un reale sistema di ripartizione degli oneri<sup>1</sup>. In effetti, la normativa vigente – e in particolare il criterio

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* PhD, Assegnista di ricerca in Diritto dell'UE, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna. Indirizzo e-mail: [susanna.villani2@unibo.it](mailto:susanna.villani2@unibo.it).

<sup>1</sup> F. GATTA, *L'Unione europea tra "emergenza migranti" e crisi dei propri valori. La ricollocazione per quote di richiedenti asilo tra Stati membri come emblema della (superabile?) crisi della solidarietà europea*, in D. FERRARI, F. MUGNAINI (a cura di), *Europa come rifugio? La condizione di rifugiato tra diritto e società*, Siena, 2019, pp. 33-52; L. MARIN, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in questa Rivista, 2019, n. 1, pp. 55-74; C. CURTI GIARDINO, *'Avanti piano, quasi indietro': considerazioni sui risultati del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 in materia di immigrazione*, in *Federalismi.it*, 4 luglio 2018; B. NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin System". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, pp. 101-113; F. MUNARI, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: the Need to*

relativo allo Stato di primo ingresso come fattore determinante lo Stato membro competente all'esame della domanda di protezione internazionale<sup>2</sup> – presenta una serie di importanti limiti nella gestione dei flussi migratori siano essi a carattere strutturale che emergenziale<sup>3</sup>. Oltre che all'elaborazione di una nuova Agenda europea sulla migrazione<sup>4</sup> da parte della Commissione, la richiesta politica di un intervento maggiormente solidaristico nella ripartizione degli oneri ha spinto il Consiglio a disporre, agendo *ex art.* 78, par. 3, TFUE<sup>5</sup>, un meccanismo di ricollocazione di emergenza per attribuire ad altri Stati l'esame delle domande dei richiedenti asilo arrivati in Italia e Grecia<sup>6</sup>. Infatti, la disposizione del trattato sopra menzionata prevede un meccanismo di risposta emergenziale e temporanea in caso di afflusso massiccio e improvviso di cittadini provenienti da Stati terzi andando così a dare ulteriore concretezza al principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità stabilito nell'art. 80 TFUE<sup>7</sup>.

---

*Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, pp. 517-548; M. DI FILIPPO, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, 2015, pp. 47-60; C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'"emergenza" immigrazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, pp. 785-788; G. MORGESE, *I migranti, la solidarietà e l'Europa senza qualità*, in *SIDIBlog*, 8 giugno 2015.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) N. 604/2013 (Dublino III) del Parlamento Europeo e del Consiglio *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, 29 giugno 2013, pp. 108-136. Ai sensi del capo III del Regolamento, al di là delle situazioni specifiche relative ai ricongiungimenti familiari e all'esame di una domanda di protezione internazionale in favore di un titolare di un valido permesso di soggiorno, la competenza grava in capo allo Stato attraverso le cui frontiere esterne il richiedente sia entrato illegalmente, così come a quello Stato in cui venga presentata la domanda e, infine, a quello nella cui zona internazionale di transito di un aeroporto venga presentata la domanda.

<sup>3</sup> Per un commento, si veda 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, pp. 365-405; C. DI STASIO, *La crisi del «Sistema Europeo Comune di Asilo» (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, pp. 209-268.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda Europea Sulla Migrazione*, del 13 maggio 2015, COM(2015) 240 definitivo.

<sup>5</sup> Art. 78, par. 3, TFUE: "Qualora 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".

<sup>6</sup> Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, del 14 settembre 2015, in GUUE L 239, 15 settembre 2015, pp. 146-156; Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, del 22 settembre 2015, in GUUE L 248, 24 settembre 2015, pp. 80-94. Per commenti, si vedano *ex multis*, M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'UE nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 2, pp. 34-60; M. BORRACCETTI, "To quota" or "not to quota"? *The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus.it*, 31 luglio 2015; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE online - Osservatorio europeo*, 2015.

<sup>7</sup> Sul principio di solidarietà nel quadro migratorio europeo, si vedano I. NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU, *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, in *Revue hellénique de droit international*, 2010, pp. 271-288; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, *La politique européenne d'immigration et d'asile en question: la valeur de la solidarité soumise à l'argument de réalité*,

In termini generali, tuttavia, il meccanismo di ricollocazione tra gli Stati membri, che doveva essere applicato a 160.000 persone, non ha dato i frutti sperati e, come ricordato anche dalla Corte dei Conti, il numero dei ricollocamenti è stato alquanto inferiore a quello previsto<sup>8</sup>. Inoltre, come noto, Slovacchia, Ungheria e Polonia hanno avviato un ricorso di annullamento delle Decisioni del Consiglio<sup>9</sup>, poi respinto dalla Corte di giustizia<sup>10</sup>, e l'Ungheria ha indetto un referendum nazionale contro le quote di ricollocazione consolidando così il malcontento all'interno del 'Gruppo di Visegrad' composto da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia. Nel 2016, la Proposta di modifica del regolamento Dublino III<sup>11</sup> che prevedeva un meccanismo correttivo di assegnazione ha trovato poi l'opposizione di alcuni Stati in sede di Consiglio e anche di alcuni deputati del Parlamento europeo. Il fallimento di questa proposta ha comunque indotto alcuni Stati membri a rafforzare la richiesta di maggiore cooperazione. Alla riunione di Malta del 23 settembre 2019, i Ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia, Finlandia e Malta hanno adottato una Dichiarazione congiunta di intenti<sup>12</sup> su una procedura di emergenza controllata che prevedeva anche l'istituzione di un meccanismo temporaneo di solidarietà più efficiente e prevedibile nonché la possibilità di un meccanismo di ricollocazione rapido dei richiedenti asilo soccorsi in mare.

---

in C. BOUTAYEB (cur.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2012, pp. 245-258; M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e politiche nazionali di regolarizzazione*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, pp. 895-926; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; L. MARIN, S. PENASA, G. ROMEO, *Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, vol. 22, n. 1, pp. 1-10; A. DI PASCALE, *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 18 novembre 2019, pp. 107-115.

<sup>8</sup> Corte dei Conti Europea, Relazione speciale, *Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati*, 2019.

<sup>9</sup> In generale, si veda G. MORGESE, *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 (eds.), *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, 2019, pp. 381-408.

<sup>10</sup> Corte di giustizia, sentenza del 6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cause riunite C-643 e 647/15; sentenza del 2 aprile 2020, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, cause riunite C715, 718 e 719/17.

<sup>11</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), del 4 maggio 2016, COM (2016) 270 definitivo. Per commenti, si vedano, tra tutti, P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento «Dublino III»*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, pp. 267-278; G. MORGESE, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, E. NALIN, I. INGRAVALLO, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 471-476; 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. 41-95.

<sup>12</sup> Joint declaration of intent on a controlled emergency procedure ("Malta Declaration"), 23 settembre 2019. Ai firmatari dell'intesa si sono successivamente associati l'Irlanda, il Lussemburgo e il Portogallo. Per commenti, S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The Malta Declaration on SAR and Relocation: A Predictable EU Solidarity Mechanism?*, CEPS Policy Insight, 2019.

Il 23 settembre 2020, la Presidente della Commissione europea ha annunciato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo<sup>13</sup>, un documento a carattere programmatico che segna le prossime tappe e che si vorrebbe tradurre in specifici atti giuridici volti a creare un prevedibile sistema di gestione del fenomeno migratorio. Vista la necessità di rendere operativo questo nuovo sistema in tempi brevi, la Commissione ha contestualmente pubblicato un pacchetto di proposte legislative che in parte vanno a riprendere proposte già avanzate negli anni precedenti o che si presentano come proposte radicalmente nuove.<sup>14</sup> Tra le prime, figurano due proposte di regolamento che modificano delle precedenti proposte della Commissione (una relativa alle procedure di asilo<sup>15</sup> e una relativa a Eurodac<sup>16</sup>), presentate nel 2016 ma mai approvate; tra le seconde, ritroviamo una proposta relativa all'introduzione di un meccanismo di screening ai confini esterni<sup>17</sup>, una per far fronte a situazioni di crisi o forza maggiore<sup>18</sup> e un'altra in materia di gestione dell'immigrazione e dell'asilo<sup>19</sup>. Inoltre, accanto all'adozione di linee guida sull'implementazione delle regole europee in materia di favoreggiamento dell'ingresso, del transito o della permanenza senza autorizzazione sul territorio degli Stati membri, sono state presentate tre raccomandazioni dedicate alla creazione di un sistema di cooperazione in ambito di preparazione e gestione delle crisi<sup>20</sup>, alle operazioni di

---

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020)609 definitivo.

<sup>14</sup> Sul punto, si vedano gli altri contributi in questa *Rivista*.

<sup>15</sup> Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 611 definitivo.

<sup>16</sup> Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *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*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 614 definitivo.

<sup>17</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *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*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 612 definitivo.

<sup>18</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 613 definitivo.

<sup>19</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *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 [Fondo Asilo e migrazione]*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 610 definitivo.

<sup>20</sup> Raccomandazione (UE) 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)*, del 1 ottobre 2020, in GUUE L 317, pp. 26-38.

salvataggio (*search and rescue*) in mare<sup>21</sup> e, infine, alla creazione di canali di accesso regolare sul territorio<sup>22</sup>.

In questo contesto generale, il presente contributo si focalizza sulla proposta di regolamento per le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (di seguito, "proposta di regolamento sulle crisi") che, tra le altre cose, andrebbe a sostituire l'attuale Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea<sup>23</sup>. Partendo, dunque, da una breve analisi critica della direttiva attualmente in vigore (par. 2), si passerà ad analizzare la proposta di regolamento sulle crisi come tentativo di sistematizzare la risposta a situazioni eccezionali. In particolare, dopo aver illustrato alcuni elementi chiave della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (par. 3.1), l'analisi si concentrerà sul contenuto del regolamento sulle crisi nonché sui profili critici che esso presenta (par. 3.2-3.3). Seguirà poi una valutazione sulla menzionata raccomandazione adottata dalla Commissione circa la creazione di un sistema di cooperazione per la preparazione e risposta alle crisi nel settore della migrazione e sulla sua interazione con la proposta di regolamento sulle crisi (par. 4). Difatti, sebbene si tratti solamente di una proposta che deve essere ancora valutata dai due co-legislatori, pare in ogni caso interessante formulare una (speculativa) analisi sul suo contenuto. Ciò al fine, in primo luogo, di riflettere su un atto che, nonostante potenziali modifiche, riflette la necessità, avvertita sempre con maggiore urgenza, di affrontare le situazioni di crisi sul piano migratorio in un'ottica sistemica e, in secondo luogo, di verificare quale sia l'efficacia del sistema che si intende elaborare.

## **2. Il quadro attuale: un breve *excursus* su contenuto e (mancata) applicazione della Direttiva 2001/55/CE**

La direttiva sulla protezione temporanea è stata adottata a seguito della crisi in Kosovo e del conseguente afflusso massiccio di migranti avvenuto negli anni Novanta del secolo scorso. Infatti, la risposta eterogenea adottata dagli Stati membri in quell'occasione, aveva dato prova della necessità di intervenire sul piano normativo a livello sovranazionale in modo tale da garantire un certo livello di armonizzazione e coerenza di azione. Tuttavia, il percorso per il raggiungimento di un accordo sull'introduzione di uno specifico strumento legislativo si è rivelato alquanto travagliato, viste le diverse e talvolta divergenti posizioni presentate dagli Stati membri, specialmente

---

<sup>21</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione del 23 settembre 2020 *sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso C/2020/6468*, del 1° ottobre 2020, in GUUE L 317, pp. 23-25.

<sup>22</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari C/2020/6467*, del 1 ottobre 2020, in GUUE L 317, pp. 13-22.

<sup>23</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, del 20 luglio 2001, in GUUE L 212, 7 agosto 2001, pp. 12-23.

in relazione alla definizione di “protezione temporanea” e “afflusso massiccio” nonché alla procedura di attivazione della protezione e gli obblighi incombenti sugli Stati membri<sup>24</sup>. Ciononostante, pur con evidenti profili di compromesso<sup>25</sup>, la direttiva ancora oggi in vigore è stata adottata il 20 luglio 2001, rappresentando uno dei primi atti derivanti dall'estensione della competenza dell'allora Comunità europea in materia di asilo e immigrazione avuta col Trattato di Amsterdam.

Posta come strumento a servizio del Sistema europeo comune di asilo, la direttiva stabilisce chiaramente l'obiettivo di individuare standard minimi per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi e impossibilitati a ritornare nel paese d'origine (art. 1). I criteri per la concessione della protezione temporanea sono riconducibili a una serie di elementi che operano su base 'quantitativa' e 'qualitativa'. Difatti, è previsto non solo che la procedura venga attivata a fronte di un numero considerevole di sfollati (art. 2, lett. (d)), ma si richiede anche che questi provengano da una specifica area geografica (art. 2, lett. (d)) in modo tale da circoscrivere l'origine del flusso. Inoltre, deve essere verificata l'impossibilità per i migranti di rientrare nel proprio paese di origine a causa del contesto nel paese stesso che, in particolare, può essere un'area di conflitto o violenze endemiche, nonché di sistematica violazione dei diritti umani (art. 2, lett. (c)). Il riconoscimento dell'esistenza di una tale situazione di eccezionalità nonché della concessione della protezione temporanea spetta al Consiglio che, su proposta della Commissione, vota a maggioranza qualificata (art. 5). Nello specifico, è previsto che la decisione, che si fonda sull'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati, nonché dell'insufficienza di altre misure, contenga, quali elementi minimi, la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applica la protezione temporanea, la data di decorrenza della protezione, le informazioni fornite dagli Stati sulla loro capacità d'accoglienza, nonché quelle procurate dalla Commissione, dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Il tipo di protezione garantita ha carattere 'collettivo' ed immediato pur essendo attribuita individualmente e, secondo quanto specificato all'art. 4 della direttiva, ha una durata pari ad un anno<sup>26</sup>. Tuttavia, è anche prevista una proroga automatica di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno, con possibilità di proroghe ulteriori, qualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea. Quest'ultima può

---

<sup>24</sup> K. KERBER, *The Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2002, n. 4, pp. 193-214.

<sup>25</sup> N. ARENAS, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, pp. 435-450; K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Oxford, 2016; M. INELI-CIGER, *Temporary Protection in Law and Practice*, Leiden-Boston, 2018.

<sup>26</sup> In termini di diritti accordati, la direttiva riconosce ai titolari della protezione temporanea il diritto di esercitare attività lavorativa subordinata o autonoma (art. 12), il diritto all'istruzione e alla formazione professionale (art. 12), nonché l'istruzione scolastica ai minori (art. 14). Gli Stati sono inoltre tenuti a garantire un alloggio e, in generale, l'assistenza sociale e medica (art. 13), con un sostegno dedicato alle categorie che presentino esigenze particolari, quali minori non accompagnati o persone che abbiano subito torture o altra forma di violenza fisica o psicologica (art. 16). Infine, l'art. 15 riconosce altresì il diritto al ricongiungimento familiare.

essere revocata anticipatamente nel caso in cui venga meno lo stato di emergenza nelle zone di provenienza degli sfollati e sia, quindi, possibile un rimpatrio sicuro e stabile nei paesi d'origine (art. 6). In ogni caso, questo meccanismo non preclude la possibilità di procedere al riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della normativa esistente e pertanto i beneficiari della protezione temporanea possono assumere contemporaneamente lo *status* di richiedente asilo (art. 17), sebbene sia lasciata libertà allo Stato di disporre che le due domande non siano cumulabili (art. 18). Non solo. Come stabilito all'art. 3, la protezione temporanea deve essere accordata nel rispetto del principio di *non refoulement* che diventa ulteriore parametro di valutazione nell'attribuzione (e revoca) della protezione.

A ben vedere, la direttiva 2001/55 non ha dunque la finalità propria di introdurre un'ulteriore categoria di protezione oltre a quelle che poi sono state introdotte dalla Direttiva Qualifiche, ovvero *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, bensì di garantire il raggiungimento di un duplice obiettivo: garantire tutela alle persone sfollate le cui domande di protezione non potrebbero essere valutate in tempi ragionevolmente celeri e alleggerire lo Stato di primo ingresso nella procedura di valutazione delle domande in caso di afflusso massiccio. A conferma di quest'ultima finalità, viene introdotta la possibilità di un meccanismo di solidarietà tra gli Stati membri che si compone di una parte finanziaria, basata sull'attivazione del Fondo europeo per i rifugiati (art. 24) e di una parte operativa. In merito a quest'ultima, si prevedono trasferimenti intracomunitari dei beneficiari di protezione qualora lo Stato membro di accoglienza sia gravato da un'eccessiva pressione a causa dell'alto numero di sfollati presenti sul proprio territorio (art. 26). Gli Stati membri indicano dunque la propria capacità di accoglienza nel momento in cui viene dichiarata una circostanza di afflusso massiccio e, nel caso, fanno presente la possibilità di mettere a disposizione ulteriori capacità durante il periodo successivo (art. 25). Qualora poi si rivelasse necessario, il Consiglio può raccomandare ulteriori misure addizionali in sostegno allo Stato interessato. Il trasferimento avviene, tuttavia, grazie a una doppia espressione di volontà, quella degli Stati che si rendono volontariamente disponibili e quella dell'individuo che manifesta la volontà di essere accolto nel loro territorio. In questo modo, dovrebbe essere garantito un bilanciamento tra, da una parte, la volontà individuale e, dall'altra, gli impegni degli Stati membri come espressione di solidarietà in fase di accoglienza dei migranti.

Sebbene la direttiva possa rappresentare sulla carta uno strumento rilevante per garantire una risposta in caso di situazioni eccezionali, il suo contenuto è caratterizzato anche da una serie di punti critici. In primo luogo, non è possibile disconoscere la mancanza di una chiara definizione del concetto di 'afflusso massiccio'. Sebbene la sua vaghezza intrinseca permetta di coprire una varietà di situazioni non confinate a soglie numeriche o indicatori specifici, al contempo risulta soggetto a un'ampia discrezionalità interpretativa. Inoltre, pare difficilmente inquadrabile la dimensione geografica dell'impatto nel momento in cui si fa riferimento all'arrivo nel territorio dell'Unione. Infatti, in mancanza di dettagli precisi, non è agevole verificare se un consistente afflusso di migranti possa avere un impatto rilevante su tutta l'Unione o solamente su uno o più

Stati membri. Una riflessione va poi presentata in merito alla dimensione qualitativa della valutazione, ovvero la composizione dei gruppi in arrivo al fine di accordare protezione. Infatti, pur essendo stato accolto come strumento con ambito di applicazione *ratione personae* decisamente più ampio di quanto prospettato dalla normativa relativa ai richiedenti asilo, allo stesso tempo i criteri per stabilire la pericolosità del paese di provenienza potrebbero essere suscettibili di valutazioni politiche prese caso per caso. Dunque, considerato che i diversi attori coinvolti hanno una differente percezione di cosa costituisca o meno un considerevole numero di sfollati, l'estrema flessibilità dello strumento è stata accompagnata da un'incapacità politica di intervento e dunque dalla mancata attivazione della procedura. Peraltro, questa può essere avviata solamente dalla Commissione e l'eventuale richiesta dello Stato membro non la obbliga a procedere<sup>27</sup>. La decisione finale poi spetta al solo Consiglio. Sempre sul piano istituzionale, in coerenza con il periodo in cui è stata adottata la direttiva 2001/55, al Parlamento europeo è lasciato un ruolo marginale dovendo essere semplicemente informato una volta che la decisione è stata adottata. Infine, il meccanismo di solidarietà previsto, pur rappresentando un primo e ragguardevole esempio dell'idea più recente di promuovere i ricollocamenti in un'ottica di *burden sharing*, è privo di regole chiare di distribuzione nonché di indicatori comuni per calcolare le capacità di accoglienza degli Stati membri. Pertanto, il suo funzionamento complessivo è strettamente legato alla loro buona fede e al rispetto del principio di leale cooperazione, più che al principio di solidarietà in ambito migratorio. Infatti, il principio di leale cooperazione stabilito all'art. 4(3) TUE, inteso a informare non solamente il rapporto tra gli Stati membri ma anche quello tra Stati e istituzioni dell'Unione, si sostanzia sia nell'obbligo negativo di non adottare misure che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione che in quello positivo di facilitare l'esecuzione dei compiti dell'Unione stessa<sup>28</sup>. Esso, dunque, combina l'obbligo procedurale di cooperazione con l'obbligo di risultato, fungendo così da salvaguardia costituzionale per la tutela dell'interesse generale dell'UE nei vari ambiti di intervento. Nonostante negli ultimi anni non siano mancate situazioni che avrebbero potuto condurre all'adozione di una decisione di attivazione non solo in virtù del principio di leale cooperazione ma anche del principio di solidarietà previsto dall'art. 80 TFUE<sup>29</sup>, la direttiva sulla protezione temporanea non è mai stata concretamente attivata<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul punto, si veda il riferimento alla prassi nelle pagine che seguono.

<sup>28</sup> Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione c. Germania*, causa C-433/03; sentenza del 2 giugno 2005, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-266/03; sentenza del 20 aprile 2010, *Commissione c. Svezia*, causa C-246/07.

<sup>29</sup> Per un commento sul rapporto tra solidarietà e principio di leale cooperazione in ambito migratorio, si veda I. GOLDNER LANG, *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, vol. 22, n.1, pp. 39-59; A. MIGLIO, *Solidarity in EU Asylum and Migration Law: A Crisis Management Tool or a Structural Principle?*, in E. KUZELEWSKA, A. WEATHERBURN, D. KLOZA (eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, Cambridge, 2018, pp. 23-50.

<sup>30</sup> Per un'analisi critica ed esaustiva sulla mancata applicazione della Direttiva 2001/55 fino al 2014, si veda H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Studio sulla Direttiva sulla protezione temporanea. Report finale*, gennaio 2016.

A titolo esemplificativo, nel 2011, durante le vicende legate alla Primavera araba, Italia e Malta hanno richiesto l'attivazione della procedura dato l'elevato numero di domande ricevute dalla Tunisia, ma la Commissione non ha proceduto a presentare una proposta al Consiglio sostenendo che fosse prematuro attivare la direttiva sulla protezione temporanea e che ci fossero altri mezzi per aiutare i due Stati membri<sup>31</sup>. In relazione poi alla crisi migratoria del 2015 in cui sono intervenute tutte le condizioni previste, da più parti è stato suggerito che la direttiva 2001/55 avrebbe potuto rappresentare uno strumento cui fare ricorso per alleggerire la pressione migratoria specialmente su Italia e Grecia<sup>32</sup>. Si potrebbe sostenere quindi che, sebbene il ruolo centrale attribuito dalla direttiva alla Commissione rifletta l'intenzione di ribilanciare quello del Consiglio in fase decisionale in un'ottica di proiezione sovranazionale, la prassi ha dimostrato che la Commissione non è infallibile in sede di valutazione. Lo scetticismo nei confronti della sua concreta applicazione nell'ambito del sistema europeo comune di asilo nonché della inerme posizione della Commissione probabilmente dovuta a una limitata capacità di manovra politica si è reso ulteriormente evidente dal fatto che non sia stata avanzata alcuna proposta di riforma nel quadro della successiva Agenda europea sulla migrazione. Alla luce di tali considerazioni, pare estremamente rilevante il fatto che, nel quadro del nuovo Patto presentato nel 2020, la Commissione abbia presentato una proposta di regolamento idonea a rinnovare (e auspicabilmente potenziare) l'attuale direttiva sulla protezione temporanea anche in un'ottica di integrazione con gli altri strumenti normativi proposti.

### **3. La Proposta di regolamento sulle crisi come tentativo di sistematizzare efficacemente la risposta all'eccezionalità**

La riforma complessiva prospettata dal nuovo patto, pur non essendo priva di elementi discutibili<sup>33</sup>, è quantomeno ispirata dall'idea che, come previsto dall'art. 67 TFUE, una reale politica comune in materia di asilo e immigrazione debba informare e

---

<sup>31</sup> B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Arab Spring and the Extraordinary Influx of People Who Arrived in Italy from North Africa*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, pp. 341-360.

<sup>32</sup> M. INELI-CIGER, *Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Respond to Mass Influx Situations*, in J.-P. GAUCI, M. GIUFFRÉ, L. TSOURDI (eds.), *Exploring the Boundaries of Refugee Law, Current Protection Challenges*, Leiden, 2015, pp. 216-217. La necessità di attivare la Direttiva in occasione della crisi del 2015 è stata avanzata da più parti. Si veda, Parlamento europeo, *Working Document on Article 80 TFEU – Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, Including Search and Rescue Obligations*, 2015; C. ORCHARD, D. CHATTY, *High Time for Europe to Offer Temporary Protection to Refugees from Syria?*, 2014; L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER, *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection*, Brussels, 2015.

<sup>33</sup> Per un commento si veda, P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *Post di AISDUE*, 2020; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Post di AISDUE*, 2020; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, pp. 1-27; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020.

disciplinare sia situazioni ordinarie che eccezionali. Inoltre, come specificato dalla Commissione, il sistema di gestione del fenomeno migratorio dovrebbe definirsi all'interno di un quadro di solidarietà che vada oltre la prospettiva emergenziale e che operi "su base costante"<sup>34</sup>. Da qui, la necessità di stabilire una serie di meccanismi che siano attivabili già in tempi normali e che trovino rafforzamento in tempo di crisi. A differenza del quadro attualmente in vigore, che vede la direttiva sulla protezione temporanea parzialmente discostata rispetto al complesso normativo, la proposta di regolamento sulle crisi andrebbe a integrare l'intero sistema relativo alla politica di immigrazione e asilo. Pertanto, prima di procedere con un'analisi dettagliata della proposta di regolamento sulle crisi, pare necessario proporre un breve ma strumentale riepilogo dei principali aspetti e meccanismi stabiliti dalla proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (di seguito, proposta di regolamento sulla gestione) che rappresentano il quadro di riferimento entro cui muoversi.

### **3.1. Meccanismi di solidarietà nella gestione della migrazione in situazioni (semi-) ordinarie**

In via generale, si può dire che la proposta di regolamento sulla gestione prende già in considerazione le criticità negli afflussi prevedendo oneri particolari per gli Stati, oneri che costituiscono una prima risposta alla tematica in oggetto. Infatti, la Commissione intende istituire un quadro comune per la gestione delle migrazioni e dell'asilo, il cui obiettivo sia garantire un'equa ripartizione della responsabilità nella gestione degli arrivi dei richiedenti protezione internazionale. Gli elementi chiave della proposta prevedono una parziale revisione delle norme contenute nel 'Regolamento Dublino III' in materia di riparto di competenze degli Stati membri per la gestione delle domande di protezione internazionale e un insieme di misure che realizzino un nuovo meccanismo di solidarietà tra gli Stati membri. In merito al primo punto, c'è da dire che vengono proposti una serie di aggiustamenti che, tuttavia, non apportano modifiche alla regola dello Stato di primo ingresso o ai criteri gerarchici previsti dal regolamento vigente. Sarebbero infatti introdotti degli specifici limiti temporali ed operativi relativi alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. La proposta risulta invece più interessante nel suo tentativo di istituire un meccanismo di solidarietà a favore di uno Stato membro sia in situazioni 'ordinarie' che quando sia soggetto a pressioni migratorie o a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso. Tra le misure previste dall'art. 45 su cui merita concentrare l'attenzione, spiccano la sistematizzazione della procedura di ricollocamento e l'introduzione del cosiddetto rimpatrio sponsorizzato.

Per quanto riguarda il ricollocamento, è previsto che gli Stati membri, sulla base di quote prestabilite in funzione del PIL (50%) e della popolazione (50%), possano decidere di ricollocare sul proprio territorio il migrante irregolare arrivato nel Paese che chiede un

---

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 2.

intervento solidale (art. 54). La proposta di regolamento sulla gestione contempla in questo caso anche una forma di solidarietà finanziaria sia per gli Stati di destinazione che per quelli che provvedono operativamente al trasferimento (art. 61). Nell'ambito della sponsorizzazione dei rimpatri<sup>35</sup>, che è un tipo di misura inedita, gli Stati membri dovrebbero fornire tutto il sostegno necessario per rimpatriare rapidamente coloro che risultano in posizione irregolare qualora sia stato già accertato che non possano beneficiare della protezione internazionale. Per scongiurare eventuali ritardi nella procedura di rimpatrio, è poi previsto che lo Stato sponsor debba procedere entro otto mesi, pena l'obbligo di trasferirlo sul proprio territorio.

Dal testo della proposta pare che in situazioni di gestione ordinaria delle migrazioni queste misure di solidarietà non avrebbero carattere automatico, ma gli Stati manterrebbero la libertà di decidere come e in quale misura contribuire. Pertanto, questo meccanismo, a cui va certamente riconosciuto il merito di tentare di andare in una direzione di maggiore capacità di gestione comune del fenomeno migratorio, resta basato sull'elemento volontaristico e sulla discrezionalità degli Stati. Gli unici interventi più risolti sono previsti nell'ambito della ricerca e soccorso in mare (artt. 47-49) o in caso di pressione migratoria (artt. 50-53), dove la proposta presenta una certa specificità nell'applicazione del meccanismo.

In merito ai casi di ricerca e soccorso e ai gruppi particolarmente vulnerabili, è previsto infatti che qualora la 'Relazione sulla gestione della migrazione', predisposta annualmente dalla Commissione, rilevasse che uno o più Stati si trovano a fronteggiare sbarchi ricorrenti o a gestire gruppi di vulnerabili, la Commissione dovrebbe predisporre un insieme di misure di solidarietà, invitando gli altri Stati a contribuire e indicando il numero di individui da ricollocare secondo la quota stabilita in base all'art. 54. Gli Stati avrebbero poi due settimane per sottoporre alla Commissione un 'Piano di risposta solidaristica SAR' indicante il contributo totale e le misure da mettere in atto. Nel caso in cui fossero inferiori alle aspettative, la Commissione può convocare il 'Forum solidarietà' stabilito dall'art. 46 per trovare un compromesso e, in seguito, costituire una o più 'riserve di solidarietà' (art. 49). Se i contributi proposti non fossero soddisfacenti, la Commissione potrebbe adottare un atto di esecuzione che richiede agli Stati di contribuire per il 50% della propria quota con ricollocazioni o rimpatri sponsorizzati o una combinazione delle due misure. Qualora alcuni Stati si rifiutassero di contribuire, la Commissione procederebbe a determinare quantità e tipologie dei contributi dovuti in modo autonomo, chiedendo agli Stati in difficoltà di notificare la loro richiesta di intervento entro due

---

<sup>35</sup> Tale misura prevede che alcuni Stati membri si impegnino a rimpatriare migranti irregolari per conto di un altro Stato membro, effettuando tutte le attività necessarie a tal fine direttamente dal territorio dello Stato membro beneficiario (ad esempio, consulenza sul rimpatrio, svolgimento di dialoghi politici con Stati terzi, sostegno al rimpatrio volontario assistito e alla reintegrazione). Per un approfondimento sulle nuove regole sui rimpatri previsti dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, si veda, *inter alia*, R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE*, II, n. 5, 18 novembre 2020, [aisdue.eu](http://aisdue.eu); G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *ID.*, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, III ed., 2020, p. 5 ss.

settimane in modo da poter mobilitare le riserve di solidarietà e coordinare gli interventi in collaborazione con l'Agazia per l'asilo e Frontex (art. 48).

Anche per le situazioni derivanti da pressione migratoria è prevista l'attivazione di un simile meccanismo su richiesta dello Stato sotto pressione o per iniziativa della Commissione che dovrebbe valutare la situazione migratoria dello Stato interessato nei sei mesi precedenti<sup>36</sup>. Se l'esistenza di tale condizione venisse confermata dalla 'Relazione sulla pressione migratoria' (art. 51), la Commissione indicherebbe le misure da prendere e quelle che gli altri Stati dovrebbero adottare. Nei rispettivi 'Piani di risposta solidaristica', gli Stati dovrebbero dunque indicare quantità e la tipologia di misure prescelte che poi la Commissione andrebbe a valutare (art. 52). Di nuovo, se non pienamente soddisfatta, questa dovrebbe convocare il già menzionato Forum solidarietà per chiedere le appropriate correzioni e, entro le successive due settimane, adottare un atto di esecuzione analogamente a quanto previsto per le situazioni SAR (art. 53).

Il dettaglio circa queste due circostanze, che potremmo definire 'semi-ordinarie', permette già di introdurre una specificità nell'attivazione e funzionamento del meccanismo di solidarietà che andrebbe ancor più a rafforzarsi in periodi di estrema eccezionalità.

### **3.2. La gestione della migrazione in tempo di crisi: ambito di applicazione e contenuto della Proposta di regolamento**

La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo rappresenta il tentativo di andare oltre alla gestione di situazioni (semi-)ordinarie come quelle sopra descritte. Difatti, come specificato nella parte introduttiva della proposta sulle crisi, questa introduce norme specifiche per ampliare l'ambito di applicazione della proposta di regolamento sulla gestione e velocizzarne le procedure per garantire un sistema che sia efficace ed efficiente.<sup>37</sup> Questa proposta acquista, dunque, la valenza di normativa di chiusura rispetto alla proposta sulla gestione andando a specificare gli obblighi in capo agli Stati e a costituire un sistema ben più complesso e articolato rispetto all'attuale direttiva 2001/55. Da queste valutazioni, pare altresì chiara la motivazione dietro alla scelta della composita base giuridica, ovvero l'art. 78, par. 2, lett. c), d) ed e), TFUE nonché l'art. 79, par. 2, lett. c), TFUE, che va a rivelarsi complementare a quella individuata per la proposta di regolamento sulla gestione.

L'analisi del contenuto della proposta di regolamento e delle peculiarità da essa potenzialmente introdotte necessita in primo luogo di un delineamento del suo ambito di

---

<sup>36</sup> Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del *Consiglio 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 [Fondo Asilo e migrazione]*, cit., art. 50, par. 3-4.

<sup>37</sup> Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, par. 1.3.

applicazione che poi andremo a esaminare dettagliatamente in seguito. Difatti, esso è stato pensato per intervenire in due diverse circostanze aventi carattere veramente eccezionale: in occasione dell'arrivo irregolare di un ingente flusso di cittadini di Stati terzi o apolidi (genericamente definito come "crisi") e qualora gli Stati membri si trovino a fronteggiare situazioni di forza maggiore.

L'art. 1, par. 2 della proposta prevede una precisa definizione di "situazione di crisi" intesa come: "una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune".

Al contrario, per quanto riguarda il concetto di forza maggiore, va detto che gli articoli della proposta non ne danno una chiara definizione. Questa si ritrova invece al considerando n. 7 del preambolo, il quale richiama il classico riferimento a situazioni di forza maggiore come quelle circostanze "anormali e imprevedibili che sfuggono al controllo degli Stati, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza". Date queste circostanze eccezionali, la proposta di regolamento interviene in due modi, ossia stabilendo un meccanismo più stringente per il ricollocamento e il rimpatrio sponsorizzato, e introducendo una serie di deroghe al sistema stabilito dalla proposta di regolamento sulla gestione, nello specifico tramite un'estensione temporale delle procedure di asilo e rimpatrio.

La prima novità rilevante riguarda il meccanismo di solidarietà già immaginato nella Parte IV della proposta di regolamento sulla gestione. La determinazione di una situazione di crisi è lasciata alla Commissione, sostanzialmente nel potere di stabilire se un dato Stato membro si trovi o corra il rischio di trovarsi in una situazione eccezionale sulla base dei dati del mese precedente (art. 2, par. 2). Una volta ricevuta la richiesta motivata da parte di uno Stato membro, entro dieci giorni la Commissione valuterà la possibilità di applicare le deroghe al meccanismo ordinario di gestione dei flussi migratori tenendo in debita considerazione non solo le motivazioni dello Stato ma anche le informazioni ottenute dal nuovo meccanismo di preparazione e gestione delle crisi<sup>38</sup>, dall'EASO e dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (art. 3). Da notare il fatto che la proposta di regolamento esclude completamente il Consiglio che, invece, svolge attualmente un ruolo significativo nella decisione finale di attivazione della protezione temporanea. Difatti, al termine della valutazione delle informazioni raccolte, in questa nuova procedura si prevede la sola convocazione del Forum sulla solidarietà in situazioni di crisi per discutere i risultati preliminari della valutazione e definire la risposta che la Commissione adotta tramite una "decisione di esecuzione" (art. 3, par. 2). Questa dovrà specificare la data a decorrere dalla quale potranno essere applicate le norme derogatorie nonché la durata di tale periodo. Da sottolineare che l'applicazione delle norme di cui agli

---

<sup>38</sup> *Infra*, par. 4.

artt. 4 e 5, relative alle procedure di asilo e rimpatrio, potrà essere autorizzata per un periodo di sei mesi, prorogabile al massimo fino ad un anno, mentre quella delle norme di cui all'art. 6, relativo alla registrazione delle domande di protezione internazionale, per un periodo massimo di quattro settimane (art. 5). Inoltre, l'idea sarebbe quella di intervenire in linea con quanto previsto dall'art. 51, par. 3 della proposta di regolamento sulla gestione per le situazioni di pressione migratoria, estendendo il sistema di *relocation* nonché di sponsorizzazione dei rimpatri a favore dello Stato che si trovi in situazione di crisi.

Il secondo tipo di intervento riguarda l'introduzione di deroghe alle procedure e alle tempistiche previste dalla proposta di regolamento sulla gestione nonché dal futuro regolamento procedure<sup>39</sup> e direttiva rimpatri<sup>40</sup>, sia in fase di verifica e registrazione delle domande che in quella di rimpatrio. Qualora lo Stato membro si trovi in una situazione di crisi, avrebbe la possibilità di prorogare di otto settimane la durata massima della procedura di frontiera per l'esame delle domande (art. 4). Per quanto riguarda i rimpatri, gli Stati membri potrebbero prorogare il trattenimento di cittadini di paesi terzi/apolidi con domande respinte per ulteriori otto settimane (art.5). Inoltre, sulla registrazione delle domande di protezione internazionale in situazioni di crisi, gli Stati membri interessati sarebbero legittimati a rinviare la registrazione al più tardi di quattro settimane a decorrere dalla data in cui sono state effettuate, anziché di tre giorni come previsto dall'art. 27 della proposta di regolamento sulle procedure (art. 6).

Qualora lo Stato si trovi invece in situazione di forza maggiore, per cui risulti impossibile rispettare i termini previsti dalla procedura di esame delle richieste di protezione internazionale, verrebbero applicate delle deroghe (art. 7). Ai sensi dell'art. 8, le opportunità di proroga si applicherebbero poi anche agli altri Stati membri che si trovino in una siffatta circostanza, pur avendo presentato le richieste di presa in carico<sup>41</sup> o risposto effettivamente a tali richieste<sup>42</sup>. Infine, sarebbe consentito il congelamento dei trasferimenti verso gli Stati membri in situazioni di forza maggiore per un periodo massimo di sei mesi. Pare quindi chiaro che l'attenzione è qui rivolta all'interesse dello Stato in difficoltà, sia esso di frontiera che contributore, estendendo non la durata degli obblighi ma i termini entro i quali rispettarli.

---

<sup>39</sup> Commissione europea, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 611 definitivo.

<sup>40</sup> Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione)*, del 12 settembre 2018, COM(2018) 634 definitivo.

<sup>41</sup> La proroga è prevista fino a quattro mesi dopo la registrazione della domanda.

<sup>42</sup> In questo caso si calcola fino a due mesi dalla ricezione della richiesta e un mese dalla ricezione della conferma Eurodac.

### 3.3. La gestione della migrazione in tempo di crisi (segue): punti di forza e criticità della Proposta di regolamento

Il quadro sopra descritto rappresenta sulla carta il tentativo di sistematizzare e dare maggiore rilievo a una gestione congiunta di situazioni eccezionali rendendo la solidarietà una caratteristica permanente, ma presenta una serie di luci ed ombre che meritano un approfondimento. Occorre in particolare andare a commentare l'ambito di applicazione previsto dalla proposta e, in particolare, la definizione di situazione di crisi e di forza maggiore nonché la sua portata *ratione personae*.

In merito alla definizione di "situazione di crisi" c'è da dire che, accanto all'interessante specifica terminologico-contenutistica che va a dettagliare la nozione includendo esplicitamente anche gli sbarchi determinati da operazioni di ricerca e soccorso in mare, pare positivo il riferimento ai due indicatori già previsti dalla proposta di regolamento sulla gestione, ovvero il rapporto rispetto alla popolazione e il PIL dello Stato membro interessato. Difatti, si intende qui introdurre dei criteri che rispondono alle incertezze presentate dalla direttiva 2001/55 andando così a permettere una valutazione oggettiva dell'impatto del fenomeno sullo Stato. Inoltre, il contributo derivante dalle informazioni raccolte dagli altri attori coinvolti consente di limitare la discrezionalità di cui attualmente gode la Commissione nella determinazione della situazione di afflusso massiccio di sfollati.

Sempre in relazione alla definizione di crisi, è rilevante l'introduzione del carattere potenzialmente imminente dell'evento (art. 1, par. 2, lett. b) che di fatto va ad ampliare l'ambito di applicazione dello strumento proposto, dal momento che non vengono più solamente considerate circostanze di vulnerabilità attuale ma anche potenziale. Dal lato poi del meccanismo di solidarietà, questo significherebbe configurarlo anche come strumento di preparazione (e non solo risposta) alla crisi, andando dunque a intervenire pure quando questa sia solo prevista e/o prevedibile. Questo approccio, in effetti, riflette il consolidato orientamento dell'Unione ad attribuire un carattere ampio alle nozioni di "crisi" ed "emergenza" che ricomprenda sia la fase di risposta che quella di preparazione, determinando così l'attivazione di taluni strumenti non solamente in situazioni effettive ma anche potenziali<sup>43</sup>.

Nonostante queste modifiche indubbiamente positive rispetto al quadro normativo attuale, parte delle criticità illustrate in relazione alla dimensione quantitativa dell'ambito di applicazione della direttiva 2001/55 permane anche nella nuova proposta di

---

<sup>43</sup> In merito, occorre riproporre la definizione riportata all'art. 4 della decisione 1313/2013 sul Meccanismo Unionale di Protezione Civile (GUUE L 347/924 del 20.12.2013) secondo cui il concetto di "catastrofe" è "qualsiasi situazione che *abbia o possa avere* conseguenze gravi sulle persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale" (corsivo aggiunto). L'ampia portata di questa definizione ha permesso di estendere la possibilità di attivazione del meccanismo in occasione di numerose situazioni attuali e potenzialmente emergenziali, oltretutto di ricomprendere non solo catastrofi naturali ma anche emergenze umanitarie come gli sbarchi di migranti del 2015 o la pandemia da Covid-19. Il ruolo del meccanismo di protezione civile potrebbe essere determinante anche in relazione al tema migratorio, come emerge nella Raccomandazione della Commissione analizzata nel par. 4 del presente lavoro.

regolamento sulle crisi, anche se – per analogia – gli indicatori utili alla determinazione di una situazione di crisi sono quelli previsti dall’art. 50 della proposta di regolamento sulla gestione. Infatti, continua a mancare una chiara definizione di come i vari parametri relativi a un “afflusso massiccio” debbano interagire in modo tale da distinguerla da una circostanza di ‘mera’ pressione migratoria<sup>44</sup>. Inoltre, pare alquanto interessante, e anche significativo, il fatto che la definizione di “crisi” sia esclusivamente legata a una prospettiva europea per cui è l’afflusso massiccio di persone a determinare la crisi e dunque l’attivazione del meccanismo rafforzato di solidarietà.

Per quanto riguarda la definizione di “forza maggiore” – che non è prevista dall’attuale direttiva 2001/55 – il Capo IV della proposta accorda un ampio margine di discrezionalità non alla Commissione bensì allo Stato coinvolto, a differenza di quanto avviene nel caso della determinazione dello stato di crisi. È stabilito, infatti, che laddove si trovi in una situazione di forza maggiore, il Paese membro lo debba semplicemente comunicare alla Commissione a giustificazione della sua impossibilità di rispettare gli impegni assunti. Allo stesso modo, una volta cessata la situazione di forza maggiore, spetta sempre allo Stato notificarlo alla Commissione.

Sebbene un’estensione delle situazioni di emergenza anche ad eventi fuori dal controllo degli Stati di arrivo sia ragionevole, taluni hanno espresso delle perplessità circa il carattere intrinseco di tali eventi, chiedendosi ad esempio se anche una imprevista crisi politica possa rappresentare una circostanza di forza maggiore<sup>45</sup>. In effetti, la stessa Corte di giustizia dell’UE ha avuto modo in altre occasioni di precisare che la nozione non ha identico contenuto nei vari settori del diritto e nelle varie sfere di applicazione, ma debba essere determinato in funzione del contesto giuridico in cui è invocato<sup>46</sup>. Non solo. La mancanza di una chiara definizione di forza maggiore limita anche la possibilità per la Commissione di verificare il rispetto del principio di proporzionalità delle misure adottate da parte dello Stato in deroga alle regole ordinarie. Tuttavia, pur essendo evidente che alcune lacune esistono e che in questo modo sembra riproporsi una visione Stato-centrica a discapito di una visione più sovranazionale nella gestione delle crisi, occorre anche ricordare due punti che possono offrire un apporto ermeneutico. In primo luogo, per il diritto internazionale, la forza maggiore non può essere invocata in due circostanze, ovvero quando (a) la situazione è dovuta al comportamento dello Stato che la invoca; o (b) quando lo Stato si è assunto il rischio del verificarsi di tale situazione. Inoltre, ancora

---

<sup>44</sup> Ai sensi dell’art. 2, lett w), COM(2020) 610 definitivo, per “pressione migratoria” si intende: “una situazione in cui si registra un elevato numero di arrivi di cittadini di paesi terzi o apolidi, o sussiste il rischio di tali arrivi, anche a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, a causa della posizione geografica di uno Stato membro e di sviluppi specifici in paesi terzi che generano movimenti migratori tali da gravare anche su sistemi di asilo e di accoglienza ben preparati, e che richiede un’azione immediata”.

<sup>45</sup> S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New Pact on Migration and Asylum*, CEPS, 2020.

<sup>46</sup> Corte di giustizia, sentenza del 27 ottobre 1987, *Ioannis Theodorakis Biomichania Elaiou AE c. The Greek State*, causa C-109/86, punto 6; sentenza del 18 dicembre 2007, *Société Pipeline Méditerranée et Rhône (SPMR) c. Administration des douanes et droits indirects and Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)*, causa C-314/06, punto 20; sentenza del 18 marzo 2010, *SGS Belgium NV c. Belgisch Interventie- en Restitutiebureau et al.*, causa C-218/09, punti 44-45; sentenza del 18 luglio 2013, *Eurofit SA c. Bureau d’intervention et de restitution belge (BIRB)*, causa C-99/12, punti 31-32.

una volta non deve essere trascurato il principio stabilito all'art. 4(3) TUE, che fa sì che gli Stati debbano invocare il verificarsi di una situazione di forza maggiore rispettando l'obbligo di agire nel rispetto del principio di leale cooperazione non solo nei confronti delle istituzioni dell'Unione ma anche degli altri Stati membri<sup>47</sup>.

Il secondo profilo da approfondire riguarda l'ambito di applicazione *ratione personae* del meccanismo di solidarietà e delle procedure di asilo. In effetti, uno degli aspetti più interessanti della proposta di regolamento sulle crisi riguarda il fatto che questo risulterebbe ampliato rispetto a quello previsto per il regolamento sulla gestione. Come stabilito all'art. 2, par. 5, le misure della proposta di regolamento si applicherebbero non solamente ai richiedenti protezione internazionale che non sono sottoposti alla procedura di frontiera, ma anche a coloro che vi sono sottoposti nonché ai migranti irregolari e alle persone cui viene concessa protezione immediata. L'istituto della protezione immediata, destinato a sostituire l'attuale protezione temporanea, rappresenta uno degli elementi innovativi della proposta di regolamento sulle crisi. Infatti, previsto espressamente all'art. 10 della proposta stessa, questo è posto a garanzia di coloro che nel loro paese di origine sono esposti a un rischio 'eccezionalmente' alto di subire violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato tali da non permettere loro di potersi tornare. In tali circostanze, gli Stati dovrebbero procedere con l'automatica attribuzione di tutti i diritti collegati alla protezione sussidiaria, quali la protezione dal respingimento, il diritto a ricevere le informazioni sui diritti e sugli obblighi connessi al loro *status*, il diritto all'unità del nucleo familiare, il diritto a ricevere un permesso di soggiorno, la libertà di circolazione nel territorio dello Stato membro e altri diritti di carattere sociale<sup>48</sup>. Pare dunque chiaro che l'istituto della protezione immediata si discosta significativamente dalla protezione temporanea in termini sia di portata soggettiva che di diritti riconosciuti<sup>49</sup>. Infatti, in merito alla prima, la specificazione introdotta ai fini della concessione dello *status* sembra limitare l'ambito di applicazione della protezione accordata; in relazione contenuto della protezione, invece, la proposta si esprime in termini più ampi rispetto all'attuale direttiva sulla protezione temporanea. In ogni caso, è da tenere in considerazione che, a differenza di quanto previsto dalla direttiva 2001/55, ai sensi della proposta di regolamento spetterebbe alla sola Commissione decidere – contestualmente al riconoscimento di una situazione di crisi – quando concedere protezione immediata, a chi attribuire lo *status* (in base alla designazione del paese di origine specifico) e per quanto tempo. Rispetto a questo ultimo punto, l'atto di esecuzione

---

<sup>47</sup> Sulla portata del principio in parola, si veda. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

<sup>48</sup> I diritti sociali riconosciuti ai beneficiari della protezione immediata includono anche l'accesso all'occupazione, all'istruzione, alle procedure di riconoscimento delle qualifiche e convalida delle competenze, il diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, i diritti riguardanti i minori non accompagnati, l'accesso all'alloggio e alle misure di integrazione, nonché l'assistenza all'eventuale rimpatrio. In generale, sui diritti spettanti ai beneficiari di protezione internazionale, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019.

<sup>49</sup> Per un commento sul punto, si veda M. INELI-CIGER, *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration*, 11 novembre 2020, <https://eumigrationlawblog.eu>.

della Commissione può avere una durata massima di un anno e pertanto essere suscettibile di termini anche inferiori e non necessariamente prolungabili. Sebbene dunque i beneficiari della protezione immediata possano godere di maggiori tutele anche in termini di diritti concessi, allo stesso tempo questi potrebbero essere attribuiti per un breve periodo di tempo, rischiando di aumentare la vulnerabilità dei beneficiari in una fase successiva<sup>50</sup>. Non vi è poi alcun riferimento a potenziali strumenti di ricorso contro la decisione della Commissione da parte dei soggetti esclusi né alcun obbligo circa la presa in carico della domanda presentata dagli Stati membri.

Al di là di questi profili di incertezza, è interessante notare che l'idea alla base della proposta in oggetto sarebbe quella di derogare a un sistema vigente per rafforzarlo anche alla luce del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità. A differenza delle situazioni ordinarie, nelle circostanze sopra menzionate si intende ampliare il meccanismo di solidarietà rendendolo dunque non più flessibile e basato sulla volontà statale ma obbligatorio. Inoltre, come già anticipato, la risposta a situazioni di crisi verrebbe attivata all'interno di un sistema predefinito, senza doversi affidare a una valutazione caso per caso. A questo punto, non sarebbero più i meccanismi di solidarietà ad essere 'straordinari', ma solamente le circostanze in cui questi dovrebbero trovare applicazione.

In merito a ciò, si potrebbe poi dire che la proposta di regolamento andrebbe a rispondere in modo costruttivo alle obiezioni espresse da Ungheria e Slovacchia nel citato caso *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*. Infatti, i ricorrenti sostenevano che nel 2015 il Consiglio avesse commesso un manifesto errore di valutazione nell'imporre un meccanismo di ricollocazione vincolante come misura da adottare ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE che invece prevede l'adozione di misure temporanee da essere messe in atto rapidamente<sup>51</sup>. La Corte, dal canto suo, ha invece sostenuto che il carattere eccezionale delle misure provvisorie non dovesse essere necessariamente accompagnato da una dimensione temporale limitata e che il Consiglio possiede ampia discrezionalità nella determinazione di quali misure possano essere messe in atto nel più breve tempo possibile<sup>52</sup>. Ebbene, la proposta di regolamento sulle crisi oltrepasserebbe i dubbi posti da Ungheria e Slovacchia andando di fatto a creare esattamente quello che loro si aspettavano, ovvero un meccanismo di emergenza – attivato stavolta dalla Commissione – che sia azionabile senza esigere un lungo tempo di preparazione e attuazione prima di raggiungere risultati concreti. Ad ogni modo, come specificato nelle motivazioni che accompagnano la proposta di atto, per la Commissione il regolamento non andrebbe a pregiudicare la possibilità di adottare altre misure temporanee ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE. Ciò significherebbe che, in situazioni ancor più eccezionali, o più gravi di quelle previste dalla proposta di regolamento, il Consiglio potrebbe adottare ulteriori misure, creando così un terzo livello di intervento. Tuttavia, a parere dell'autore, una volta entrato

---

<sup>50</sup> C. FRATEA, *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, in *Post di AISDUE*, 2021, p. 180.

<sup>51</sup> Corte di giustizia, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., par. 252-254.

<sup>52</sup> *Ibid.*, par. 255.

in vigore il regolamento sulle crisi, potrebbe non esserci più la necessità di attivare l'art. 78, par. 3, TFUE, dal momento che esisterebbe già uno strumento capace di rispondere non solo ad afflussi massicci ma anche, più in generale, a situazioni di crisi tali da esacerbare la gestione di tali afflussi.

#### **4. L'interazione tra la Proposta di regolamento sulle crisi e la Raccomandazione su un meccanismo di preparazione e gestione delle crisi connesse alla migrazione**

Come già accennato, la proposta di regolamento sulle crisi è accompagnata dalla raccomandazione 2020/1366 della Commissione relativa all'elaborazione di un meccanismo di preparazione e gestione delle crisi connesse alla migrazione (di seguito, raccomandazione 2020/1366). Pur essendo un atto di carattere non vincolante, il contenuto della raccomandazione risulta particolarmente interessante perché, oltre a garantire attuazione operativa alla proposta di regolamento sulle crisi, potrebbe rivelarsi un utile strumento di comprensione della proposta stessa<sup>53</sup>. La raccomandazione in oggetto prevede la possibilità di elaborare un programma di preparazione e risposta alle crisi nel settore migratorio sostenuto da una rete permanente il cui intervento rifletta l'approccio classico alla gestione delle situazioni di emergenza. Infatti, il programma non è inteso solamente a garantire una risposta tempestiva e coordinata ma anche ad operare in fase di preparazione tramite un'attività di monitoraggio volta ad anticipare situazioni potenzialmente critiche. Come ampiamente riportato nell'allegato alla raccomandazione, questo approccio pare ben chiaro nelle due fasi di attivazione previste dalla stessa raccomandazione di cui si riportano brevemente i profili più rilevanti.

Durante la prima fase del programma<sup>54</sup>, i soggetti coinvolti (Stati membri, Consiglio, Commissione europea, Servizio europeo per l'azione esterna, agenzie dell'UE) dovrebbero fornire informazioni tempestive e accurate al fine di elaborare una conoscenza puntuale della condizione migratoria e stabilire un sistema efficace di previsione/allarme rapido (punto 4). A tal fine, dovrebbero essere stabiliti degli orientamenti di attuazione per assicurare il corretto flusso di informazioni tra i meccanismi di gestione delle crisi e i punti di contatto sia a livello nazionale che sovranazionale. In questo caso, si prevede un diretto collegamento con i dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi (IPCR) in seno al Consiglio per la preparazione delle relazioni ISAA<sup>55</sup>, strumento già straordinariamente attivato in occasione della crisi

---

<sup>53</sup> In ordine all'efficacia di una raccomandazione si veda, Corte di giustizia, sentenza del 13 dicembre 1989, *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, causa C-322/88.

<sup>54</sup> Raccomandazione 2020/1366, cit., Allegato, punto 2: Fase di monitoraggio e preparazione (fase 1).

<sup>55</sup> Tali dispositivi sono stati approvati dal Consiglio il 25 giugno 2013 e poi codificati nella decisione di esecuzione 2018/1993 del Consiglio del 2018 (GUUE L 320, 17 dicembre 2018). Rappresentano lo strumento di gestione integrata delle crisi ad alto livello guidato dalla Presidenza dell'UE che garantisce la coerenza di intervento in seno al Consiglio. Gli scambi di informazioni sono gestiti attraverso una specifica piattaforma - la piattaforma web IPCR - dalle autorità di gestione della Commissione, dal SEAE, dagli Stati membri o dal Consiglio, ossia dal Segretariato generale del Consiglio o dalla Presidenza. Per approfondimenti, si veda A. NIMARK, *Post-Lisbon Developments in EU Crisis Management: The*

migratoria del 2015<sup>56</sup>. Queste informazioni dovrebbero poi essere finalizzate a completare le relazioni periodiche sulla gestione della migrazione e quelle situazionali previste rispettivamente dall'art. 6, par. 4 e par. 6 della proposta di regolamento sulla gestione. Per far sì che ci sia una buona diffusione delle informazioni, la Commissione dovrebbe poi convocare regolarmente delle riunioni cui invitare anche i rappresentanti dei principali paesi terzi di origine, transito e/o destinazione nonché dei partner internazionali per discutere – tra le altre cose – dei principali fattori che determinano i flussi migratori. In base alla raccomandazione, questo dovrebbe anche servire per rafforzare le strategie di resilienza dell'UE nella gestione globale della migrazione senza limitarsi agli Stati membri ma estendendo l'obiettivo alle agenzie dell'UE e ai paesi terzi.

La seconda fase del programma<sup>57</sup> dovrebbe essere attivata su richiesta di uno Stato membro qualora si sviluppi una situazione di crisi migratoria e successivamente all'attivazione delle misure nazionali di emergenza. Una volta effettuata la valutazione iniziale delle esigenze nazionali, sarebbe necessario un ulteriore sforzo da parte della rete già attiva in fase 1 che dovrebbe essere attivata immediatamente dalla Commissione tramite la convocazione di una riunione urgente per scambiare informazioni rilevanti e stabilire come rispondere in modo coordinato e rapido alla situazione emergenziale. Anche in questo caso, come nella fase 1, l'impianto della raccomandazione si basa su una visione olistica del fenomeno migratorio che deve essere inteso non solamente in riferimento agli Stati membri, ma anche ai paesi vicini. Dovrebbe pertanto essere prevista una serie di misure di emergenza, incluso un pacchetto di strumenti intesi a operare specificamente in relazione ai paesi di origine, transito e/o destinazione, agli Stati membri alle frontiere esterne dell'UE e agli altri Stati sotto pressione<sup>58</sup>.

Grazie a questa impostazione operativa, la raccomandazione svolge un ruolo di integrazione delle nuove proposte di regolamento avanzate dalla Commissione nel Patto, in particolare quella sulla gestione e quella sulla crisi. Inoltre, essa rappresenta uno

---

*Integrated Political Crisis Response (IPCR) Arrangements*, in D. O'MATHUNA, I. DE MIGUEL BERIAIN, *Ethics and Law for Chemical, Biological, Radiological, Nuclear & Explosive Crises*, Switzerland, 2019, pp. 75-91; M. BERIAIN, E. ATIENZA-MACÍAS, E.A. ARMAZA, *The European Union Integrated Political Crisis Response Arrangements: Improving the European Union's Major Crisis Response Coordination Capacities*, in *Disaster Med Public Health Preparedness*, 2015, vol. 9, n. 3, pp. 234-238.

<sup>56</sup> La portata dei flussi migratori nell'UE nel 2015 ha spinto la Presidenza lussemburghese ad attivare la modalità di condivisione delle informazioni dell'IPCR. Successivamente, il 9 novembre 2015, la Presidenza ha aggiornato la modalità di attivazione del meccanismo IPCR, organizzando regolarmente tavole rotonde con esperti competenti per gestire la crisi migratoria a livello UE. Ciò grazie al fatto che ai sensi dell'art. 2 della decisione 2018/1993, per "crisi" si intende "una situazione di così ampio impatto o rilevanza politica da richiedere un tempestivo coordinamento politico e una risposta a livello politico dell'Unione".

<sup>57</sup> Raccomandazione 2020/1366, cit., Allegato, punto 3: Fase di gestione della crisi migratoria (fase 2).

<sup>58</sup> Raccomandazione 2020/1366, cit., Allegato, punto 3, d) Pacchetto di strumenti. In relazione ai paesi di origine, transito e/o destinazione, la Commissione si mobilita per aiutarli a migliorare le condizioni di accoglienza, stabilire corridoi sicuri e programmi di reinsediamento tramite la cooperazione con le principali organizzazioni internazionali e la mobilitazione di risorse finanziarie sulla base delle disposizioni del QFP. Per quanto riguarda gli Stati alle frontiere esterne dell'UE e gli altri Stati sotto pressione, le agenzie preposte – quali Frontex, EASO, Europol – intervengono a sostegno delle zone più colpite tramite l'invio di personale specializzato in particolare per seguire la procedura di rimpatrio. Inoltre, qualora gli Stati attivino le misure nazionali di emergenza e chiedano assistenza, la Commissione istituisce task force regionali per facilitare gli scambi di informazioni e migliorare il coordinamento.

strumento di raccordo con gli altri meccanismi già esistenti che si occupano di intervenire in situazioni di emergenza, come riportato nel punto 13 del preambolo. A livello operativo, oltre a Frontex<sup>59</sup>, la raccomandazione menziona il meccanismo ARGUS<sup>60</sup>, il meccanismo di risposta alle crisi del SEAE<sup>61</sup> e il Meccanismo Unionale di Protezione Civile (UCPM) che, supportato dal Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), potrebbe essere attivato per fornire ulteriore assistenza<sup>62</sup>. Nonostante questa proiezione sistemica, dalla lettura della raccomandazione emergono due punti critici che contribuiscono a problematizzare ulteriormente alcuni elementi relativi alla proposta di regolamento sulle crisi sopra descritta.

In primo luogo, è opportuno richiamare il fatto che, ai sensi del considerando n. 12 della raccomandazione, la nozione di “crisi” ha una portata molto più generica, ricoprendo situazioni che vanno oltre a quanto previsto dall’art. 1, par. 2 della proposta di regolamento sulle crisi. Infatti, essa stabilisce che “[a]i fini del programma, una crisi migratoria dovrebbe essere definita come una situazione o uno sviluppo che si verifica

---

<sup>59</sup> Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, del 13 novembre 2019, in GUUE L 295, 14 novembre 2019, pp. 1-131.

<sup>60</sup> Il meccanismo ARGUS è un sistema di allarme rapido istituito dalla Commissione europea nel 2005 per stabilire una specifica procedura di coordinamento in caso di grave crisi multisettoriale. In queste circostanze, la sua attivazione comporta la convocazione di riunioni del Comitato di coordinamento di crisi, sotto l’autorità del presidente della Commissione o di un commissario cui è stata attribuita la responsabilità. Il Comitato riunisce i rappresentanti delle pertinenti direzioni generali della Commissione, dei gabinetti e di altri servizi dell’UE al fine di guidare e coordinare la risposta della Commissione alla crisi. Una volta esaminate le diverse opzioni, adotta decisioni pragmatiche per quanto riguarda la mobilitazione degli strumenti di cui è responsabile la Commissione. Si veda, *Disposizioni della Commissione relative al sistema generale di allarme rapido ‘ARGUS’*, del 23 dicembre 2005, COM(2005) 662 definitivo; Decisione n. 2006/25/CE della Commissione, *sull’istituzione del sistema generale di allarme rapido ‘ARGUS’*, del 23 dicembre 2005, in GUUE L 19, 24 gennaio 2006.

<sup>61</sup> Il meccanismo di risposta alle crisi del SEAE è un sistema strutturato che consente al SEAE di rispondere alle crisi e alle emergenze di natura esterna o con una prevalente dimensione esterna, comprese le minacce ibride, che hanno ricadute potenziali o effettive sull’UE o sugli Stati membri. Tramite il coordinamento con la Commissione e Segretariato del Consiglio, tale meccanismo si pone come strumento di facilitazione nella gestione delle crisi sul piano della sicurezza esterna.

<sup>62</sup> Originariamente istituito nel 2001, l’UCPM è stato rafforzato nel 2013 (Decisione 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa al Meccanismo Unionale di Protezione Civile*, del 17 dicembre 2013, in GUUE L 347/924, 20 dicembre 2013, pp. 924-947) e rivisto nel 2019 (Decisione 2019/420/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile*, del 13 marzo 2019, in GUUE L 771, 20 marzo 2019, pp. 1-15). Il meccanismo intende garantire il coordinamento e una risposta più rapida nelle operazioni di protezione civile in caso di catastrofi e gravi emergenze che si verifichino all’interno o all’esterno dell’UE mobilitando risorse e personale (comprese le squadre di ricerca e soccorso, le squadre mediche, i mezzi di trasporto e le attrezzature) messe volontariamente a disposizione dagli Stati partecipanti al Pool Europeo di Protezione Civile. A breve, è prevista l’adozione da parte di Consiglio e Parlamento di un Regolamento che andrà a modificare la Decisione 1313/2013 e che, tra le altre cose, prevede un rafforzamento del meccanismo rescEU, ovvero una riserva supplementare di risorse per fornire assistenza in situazioni in cui le capacità complessive esistenti siano insufficienti. Per commenti sul meccanismo attualmente operativo, si veda T. KONSTADINIDES, *Civil Protection Cooperation in EU Law: Is There Room for Solidarity to Wriggle Past?*, in *European Law Journal*, 2013, vol. 19, pp. 267-282; M. GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell’Unione Europea e in diritto penale*, Milano, 2016; S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, Bologna, 2021 [in corso di pubblicazione].

all'interno dell'UE o in un paese terzo, che è tale (anche potenzialmente) da ripercuotersi sul sistema di asilo, migrazione o gestione delle frontiere di uno Stato membro, mettendolo particolarmente a dura prova". In particolare, si osserva l'integrazione del riferimento a Stati terzi che estende così l'area geografica che potrebbe essere tenuta in considerazione nella definizione di una situazione di crisi; inoltre, non è riportato alcun riferimento puntuale agli indicatori presenti nella proposta di regolamento. Sebbene l'ampliamento della portata della nozione sia apprezzabile dal momento che in questo modo estende le situazioni cui applicare potenzialmente il programma descritto, allo stesso tempo non può sfuggire una certa incoerenza. Difatti, emerge l'ulteriore incertezza sul piano definitorio in relazione alle reali circostanze e alla soglia oltre la quale è possibile riferirsi a una situazione di crisi in cui attivare i diversi meccanismi previsti *in primis* dalla proposta di regolamento sulle crisi. Nell'ottica di creare un sistema unico e coerente di risposta alle emergenze in ambito migratorio, il primo punto da chiarire dovrebbe essere esattamente quello relativo alle circostanze in cui attivare i diversi strumenti. Ciò risulta ancor più necessario specialmente quando una raccomandazione che accompagna ed integra un atto normativo presenta definizioni non completamente sovrapponibili rispetto a quelle riportate in quest'ultimo.

In secondo luogo, non si può nascondere che la terminologia utilizzata nell'elenco di misure da intraprendere a favore dello Stato in emergenza lasci alquanto perplessi circa la sua coerenza con quanto previsto dal meccanismo obbligatorio di solidarietà della proposta di regolamento sulla crisi. Difatti, si legge che "gli Stati membri che non sono sotto pressione *possono* offrire assistenza agli Stati membri alle frontiere esterne dell'UE tramite attrezzature, materiale, personale, invio di personale specializzato e *ricollocazione volontaria* di migranti, nonché contribuendo con l'invio di personale alle operazioni delle agenzie dell'UE"<sup>63</sup>. Sul lato poi dell'assistenza finanziaria, è scritto che "gli Stati membri che non sono sotto pressione *possono* contribuire finanziariamente alle risorse supplementari necessarie per attuare le misure di emergenza."<sup>64</sup> Trattandosi di circostanze emergenziali e non ordinarie, l'utilizzo del verbo 'potere' (in inglese "*may*") nonché dell'espressione "ricollocazione volontaria" non va certamente a corroborare l'obbligatorietà attribuibile agli strumenti di ricollocamento e rimpatrio sponsorizzato indicata nella proposta di regolamento sulle crisi. Allo stato attuale, una siffatta terminologia può essere giustificata dal fatto che questo atto, oltre a non essere vincolante *per se*, ha già iniziato a operare nel contesto normativo attuale dove gli Stati non sono chiamati ad adottare misure obbligatorie. Tuttavia, in vista dell'adozione della proposta di regolamento sulle crisi che introduce termini di carattere obbligatorio, il contrasto tra le diverse diciture conferma l'incerto scopo della raccomandazione. Altresì, c'è da dire che l'accostamento del binomio 'solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità' a principi essenzialmente di carattere operativo<sup>65</sup> che nulla hanno di giuridicamente

<sup>63</sup> Raccomandazione 2020/1366, cit, punto d) Pacchetto di strumenti [corsivo aggiunto].

<sup>64</sup> Ivi.

<sup>65</sup> Raccomandazione 2020/1366, cit., Allegato, punto 1: Principi e soggetti delle due fasi. I principi menzionati sono i seguenti: i) "anticipazione", la situazione migratoria dovrebbe essere monitorata

vincolante può creare confusione sulla natura attribuita al concetto di solidarietà. Infatti, ciò comporta – quantomeno sulla carta – un ridimensionamento di un principio che, come recentemente ricordato dalla Corte di giustizia<sup>66</sup>, dovrebbe essere concepito come capace di costituire degli obblighi in capo agli Stati membri nell'ambito della politica migratoria. Pertanto, più che fare rinvio al contenuto dell'art. 5 della proposta di regolamento sulla gestione, sarebbe stato più adeguato non solo declinarlo come principio autonomo rispetto agli altri menzionati ma anche ricordarne il valore giuridico facendo esplicito riferimento all'art. 80 TFUE.

In conclusione, è innegabile che il valore aggiunto di questa raccomandazione sia duplice. Da una parte, essa è intesa a costituire un sistema di solidarietà (preliminare all'adozione della proposta sulle crisi) che induca i diversi soggetti coinvolti a lavorare insieme nella gestione delle crisi in ambito migratorio qualora sia necessario intervenire operativamente, garantendo un'azione maggiormente coordinata e basata su un corretto scambio delle informazioni. Dall'altro, qualora venisse adottata la proposta, la raccomandazione fornirebbe un apporto funzionale e procedurale al regolamento sulle crisi. Al contempo, la raccomandazione non è esente da alcuni punti critici in un'ottica operativo-prospettica. Infatti, questo programma risulta fin troppo articolato e macchinoso non solo in termini di strutture coinvolte ma anche di attività da coordinare, creando il rischio che il flusso di lavoro previsto non sia agevolmente implementabile. Inoltre, la terminologia usata per la raccomandazione pare criticabile dal momento che, se usata come criterio ermeneutico, potrebbe determinare un serio quadro di incertezza normativa, quantomeno sul piano strettamente operativo, rispetto al potenziale regolamento sulle crisi. Da ultimo, sarebbe certamente l'ennesima occasione mancata se, pur nell'intenzione di costituire un quadro organico e integrato tra gli strumenti di risposta alle emergenze già pienamente attivi e operativi, venisse meno esattamente l'elemento innovativo dell'intero impianto, ovvero la possibilità concreta di attivare un meccanismo efficiente e di invocare norme certe e coerenti a livello sistemico.

## 5. Conclusioni

Le nozioni di “crisi” ed “emergenza” rappresentano un mantra nel panorama attuale e il verificarsi di situazioni di questo tipo ha progressivamente convinto gli Stati membri della necessità di rafforzare l'elemento solidaristico. Difatti, la solidarietà dovrebbe

---

periodicamente e le decisioni dovrebbero essere prese sulla base di un quadro situazionale completo e coordinato, in primo luogo a fini di prevenzione; ii) “coordinamento”, la risposta alle crisi dovrebbe avvalersi di misure provenienti da tutti i settori di politica interna ed esterna pertinenti e da tutti i soggetti interessati nell'ambito di un approccio coordinato e globale; iii) “reazione tempestiva”, le misure dovrebbero essere adottate non appena si rendono necessarie, al fine di evitare l'aggravarsi della situazione; iv) “allocazione flessibile delle risorse”, le risorse dovrebbero essere mobilitate rapidamente sfruttando appieno la flessibilità da parte dei soggetti interessati, come consentito dai diversi strumenti di finanziamento; v) “solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità”, di cui all'articolo 5 della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

<sup>66</sup> Corte di giustizia, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., punto 291.

essere intesa come fattore correttivo degli interessi individuali ed eterogenei a sostegno di un comune interesse o, almeno, di un “*enlightened self-interest*”<sup>67</sup>. Tuttavia, è emersa anche la crescente esigenza di coniugare l’approccio solidaristico con uno proiettato verso una maggiore organicità, recuperando così l’intenzione di promuovere il processo di integrazione secondo una mappatura degli strumenti normativi più coerente. Infatti, la piena applicazione della solidarietà tra Stati membri e tra Stati e istituzioni necessita anche di un quadro strutturato e prestabilito in cui muoversi, per evitare che venga ogni qualvolta sottoposta a una valutazione caso per caso e dunque a un esito incerto.

Sebbene al momento sia stato registrato un decremento degli arrivi irregolari rispetto al 2019, nel prossimo futuro potremmo assistere a un incremento del fenomeno migratorio determinato dall’indebolimento dell’economia globale a causa, tra le altre cose, degli effetti della pandemia da Covid-19, determinando una serie di ripercussioni anche sulla capacità di gestione dei migranti da parte degli Stati membri dell’UE. L’idea è quindi quella di evitare, per quanto possibile, che si sviluppi una crisi nella crisi andando a esacerbare tensioni e limiti già alquanto rilevanti nel dibattuto tema della gestione del fenomeno migratorio. Come riportato recentemente dal Commissario per gli Affari Interni, “*with low arrivals meaning less work for asylum systems, now is a great time to agree on a fair, efficient and resilient way to take responsibility together*”<sup>68</sup>. Le lacune normative da una parte e la prassi dall’altra hanno infatti dimostrato che fino a questo momento la gestione è stata spesso caratterizzata da un approccio frammentario ed emergenziale che non ha garantito efficacia al sistema.

Alla luce di queste considerazioni, la proposta di regolamento sulle crisi, letta congiuntamente alla proposta di regolamento sulla gestione, offre l’opportunità di inserire un ulteriore pezzo del mosaico nel quadro di gestione del fenomeno migratorio. Partendo infatti dai meccanismi e dagli strumenti previsti dalla proposta di regolamento sulla gestione, tale proposta si prefigge di sistematizzare la risposta anche in caso di eventi ancor più eccezionali rendendola capace di rafforzare e uniformare il sistema generale di gestione delle migrazioni nel territorio dell’Unione. Inoltre, in merito alle situazioni soggettive, pare estremamente rilevante l’ampliamento del tipo di protezione da accordare nelle circostanze come quelle descritte, specialmente quando si intende introdurre una protezione immediata che dunque vada ad estendere la portata della protezione sussidiaria. Tuttavia, ciò che lascia più perplessi sono le menzionate e perduranti incertezze sul fronte della definizione di situazioni di crisi e forza maggiore che fanno dubitare non tanto della bontà del meccanismo rafforzato di solidarietà, quanto piuttosto sulla sua effettiva attivazione. In effetti, sebbene alla Commissione venga attribuito un ruolo centrale nella nuova gestione delle potenziali circostanze di crisi, allo stesso tempo questa non può esimersi dal confrontarsi con l’orientamento degli Stati membri in relazione al valore obbligatorio del principio di solidarietà ed equa ripartizione

---

<sup>67</sup> S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarity within the Euro-zone: how much, what for, for how long?*, Notre Europe Report, 2012, p. 10.

<sup>68</sup> Commissione europea, Conferenza Stampa, *Migration statistics update: the impact of COVID-19*, 29 gennaio 2021.

delle responsabilità. Questi profili di incertezza non si declinano solamente sul piano definitorio ma anche su quello operativo, come dimostrato dalla parziale divergenza rispetto al contenuto della raccomandazione della Commissione che sembrerebbe poter intervenire autonomamente rispetto alla proposta di regolamento. In merito, ci si potrebbe chiedere se la Commissione non abbia deciso di adottare la raccomandazione come potenziale scialuppa di salvataggio per coprire un eventuale vuoto normativo lasciato nel caso in cui la proposta non venisse adottata. Difatti, in questo modo, verrebbe fatto quantomeno un tentativo di costituzione a livello sovranazionale di un quadro operativo e organico cui far riferimento nell'attesa di individuare una base comune di intervento in situazioni di crisi. In ogni caso, la *roadmap* che accompagna la presentazione delle proposte che compongono il Patto ne prevede l'adozione entro il secondo trimestre 2021<sup>69</sup> e pertanto, prima di procedere con ulteriori valutazioni puntuali e proposte di lettura alternative, occorrerà attendere l'avanzamento dell'iter legislativo.

**ABSTRACT:** La proposta di regolamento per far fronte a situazioni di crisi o forza maggiore in ambito migratorio rappresenta uno degli atti proposti dalla Commissione nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Partendo da una breve analisi dell'attuale direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, l'articolo si concentra sulla nuova proposta come tentativo di sistematizzare la risposta a situazioni eccezionali, letto in combinato disposto con la Raccomandazione (UE) 2020/1366 su un meccanismo UE di preparazione e gestione delle crisi legate alla migrazione. Sebbene la proposta sia caratterizzata da molteplici elementi positivi e innovativi, permangono alcuni punti critici e incertezze specialmente in relazione all'ambito di applicazione e alla reale possibilità di invocare i previsti meccanismi di solidarietà.

**KEYWORDS:** crisi – forza maggiore – migrazione – asilo – protezione temporanea.

**THE MIGRATORY PHENOMENON BEYOND THE ORDINARY: SOME REMARKS ON THE COMMISSION PROPOSAL ON A STRONG SYSTEM FOR PREPAREDNESS AND MANAGEMENT OF SITUATIONS OF CRISIS AND FORCE MAJEUR**

**ABSTRACT:** The proposal for a regulation addressing situations of crisis and *force majeure* in the field of migration and asylum represents one of the new acts proposed

---

<sup>69</sup> Commissione europea, *Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo - Tabella di marcia per l'attuazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 23 settembre 2020.

by the Commission in the New Pact on Migration and Asylum. Starting from a brief analysis of the current Directive 2001/55/EC on temporary protection, the article focuses on the new proposal as an attempt, read in conjunction with the Recommendation (EU) 2020/1366 on an EU mechanism for preparedness and management of crises related to migration, to systematize the response to exceptional situations. While the proposal features a number of positive and innovative elements, at the same time some critical points and uncertainties remain with regard to the scope of application and the opportunity to invoke the envisaged mechanisms of solidarity.

**KEYWORDS:** crisis – force majeure – migration – asylum – temporary protection.