Freedom, Security & Justice: European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2021, n. 2

EDITORIALE SCIENTIFICA
ES

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 Tesauro, 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 REFEREES

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, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Ana Cristina Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
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, Universidad do Minho
Ángel 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
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

Freedom Security Justice
European Legal Studies

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 "NUOVO" PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO: RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI SOLIDARIETÀ ED INTEGRAZIONE

Maria Cristina Carta*

SOMMARIO: 1. Le ragioni del "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. – 2. L'evoluzione del concetto di solidarietà "di fatto" nell'Unione europea. – 3. Il doppio asse su cui si fonda la riforma dell'attuale Sistema europeo comune di asilo. – 4. La dimensione esterna: considerazioni critiche sulla fase di pre-*screening*. – 5. La dimensione intraeuropea: i limiti della nuova procedura di frontiera per l'asilo e il rimpatrio. – 6. La politica europea sull'integrazione degli immigrati: dal Consiglio di Tampere del 1999 al Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027. – 7. Considerazioni critiche. La solidarietà "di fatto" e "flessibile" nel Patto come opportuno rimedio alle resistenze degli Stati membri.

1. Le ragioni del "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo[1] (d'ora in poi Patto) è l'ambizioso piano strategico recentemente individuato dalla Commissione europea per riformare ed

---

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Sassari. Indirizzo e-mail: ccarta@uniss.it.

[1] 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 final. Oltre che da tale Comunicazione, il Patto si compone di cinque proposte di regolamento, che evidenziano la volontà di assicurare un'applicazione uniforme negli Stati membri, scevra da filtri o interventi nazionali; tre raccomandazioni; una linea guida ed una *roadmap* per l'attuazione, tutti reperibili *online* in https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_it. Per un commento generale v. M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 1, p. 1 ss.; ID., *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 10 dicembre 2020, p. 97 ss.; R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 18 novembre 2020, p. 63 ss.; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, CEPS Policy Insights, settembre 2020, reperibile *online*; F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 ottobre 2020, reperibile *online*; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, reperibile *online*; P. DE BRUYCKER, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, in

integrare l'attuale Sistema europeo comune di asilo (SECA)[2], in risposta alla presa di coscienza della cronica inadeguatezza della disciplina sinora sviluppata in tale settore dall'Unione europea[3]. Come evidenziato dalla Presidente Von der Leyen lo scorso 23 settembre in occasione della conferenza stampa di presentazione del Patto, l'azione della Commissione europea ambisce a fornire **"**una soluzione europea per ricostruire la fiducia tra Stati membri e per ripristinare la fiducia dei cittadini nella capacità dell'Unione di gestire il fenomeno migratorio"**[4]**.

L'obiettivo dichiarato consiste nel segnare una linea di netta discontinuità rispetto al passato quando l'azione posta in essere dalle precedenti legislature è stata prevalentemente caratterizzata dalla previsione di soluzioni *ad hoc* e dall'obiettivo – invero poco lungimirante – di coordinamento e mediazione tra le sovente contrastanti posizioni degli Stati membri[5], piuttosto che dal precipuo scopo di agire nell'interesse

---

Euromigrationlawblog.eu, 15 dicembre 2020; L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, 6 Novembre 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 5 ottobre 2020, p. 1 ss.; *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Segnalazioni di Eurojus.it*; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *Eumigrationlawblog.eu*, 28 settembre 2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, 28 settembre 2020; G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of 'anomalous zones' for migration management*, in *ASILE blog*, 27.11.2020; C. FAVILLI, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questionegiustizia.it*, 2 ottobre 2020.

[2] Il TFUE (art. 67, par. 2; art. 78, par. 3 ed art. 80), come è noto, prevede l'adozione di un sistema comune a tutela delle persone bisognose di protezione internazionale, fondato sulla condivisione e sull'equa ripartizione delle responsabilità di accoglienza fra tutti gli Stati membri dell'Unione. Tale sistema – in conformità alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed al Protocollo del 1967, che della disciplina giuridica internazionale nella materia in esame rappresentano la "pietra angolare" (in tal senso v. la c.d. direttiva qualifiche, Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011) – deve garantire un livello elevato di protezione ed il rispetto del principio di non respingimento (art. 78, par. 1 TFUE). Al contempo, deve assicurare che una domanda di asilo sia esaminata in base a criteri e procedure comuni, con esiti equivalenti a prescindere dallo Stato membro in cui la richiesta venga presentata. Sul punto v. *amplius*, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019, p. 53 ss. Sui limiti della competenza della Corte di Giustizia UE relativamente all'interpretazione della Convenzione di Ginevra si vedano, *ex multis*, le sentenze della Corte di giustizia del 2 marzo 2010, *Salahadin Abdulla e a.*, cause riunite C-175, 176, 178 e 179/08, parr. 52-53; del 17 giugno 2010, *Bolbol*, causa C-31/09, parr. 37-38; del 21 dicembre 2011, *N.S. e M.E.*, cause riunite C-411 e 493/10, par. 75; del 19 dicembre 2012, *El Kott e a.*, causa C-364/11, parr. 42-44; del 17 luglio 2014, *Qurbani*, causa C-481/13, parr. 24-28.

[3] Ampiamente condiviso in dottrina è, infatti, il giudizio sulle numerose criticità della disciplina vigente in materia di immigrazione e asilo. Sul punto cfr. P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, n. 2, p. 267 ss.; C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 2, p. 28 ss.; B. NASCIMBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, n. 1, p. 101 ss.

[4] Statement by Ursula von der Leyen, President of the European Commission, on a New Pact for Migration and Asylum. in https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-195380?&lg=INT.

[5] Al riguardo è appena il caso di ricordare la ben nota frattura che, sui temi dell'immigrazione, si è aperta tra alcuni Stati membri dell'Europa orientale (il c.d. gruppo di Visegrád) e l'UE in riferimento al meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale, istituito con la Decisione 2015/1601/UE del Consiglio del 22 settembre 2015, contenente misure temporanee in considerazione dell'eccezionale pressione dei flussi migratori nel Mediterraneo determinatasi nel 2015 nei

dell'UE anche attraverso la valorizzazione del ruolo propulsivo dell'esecutivo europeo che, per definizione, avrebbe dovuto connotarne l'operato.

È ora intenzione della Commissione europea "cambiare rotta" intervenendo in materia di asilo, migrazione, rimpatrio, protezione delle frontiere esterne, lotta al traffico di migranti[6] e relazioni con i principali Paesi terzi[7] mediante il consolidamento del principio di mutua fiducia tra Stati membri, da attuarsi grazie a "procedure migliori e più rapide" e ad "un nuovo equilibrio tra i principi di equa ripartizione della responsabilità e solidarietà"[8]. In tale prospettiva, il nuovo approccio integrato dovrebbe segnare il passaggio da un sistema fondato su strumenti tipici di reazione ad uno che, nell'ambito di un nuovo sistema di gestione della migrazione coordinato, unitario ed affidabile, individua il punto di forza nella prevenzione e nell'anticipazione. La Commissione

---

riguardi dell'Italia e della Grecia. Le previste forme di ridistribuzione per quote su base volontaria previste già dal precedente Patto "*Agenda europea per le migrazioni*" del 2015, COM(2015) 240 final, reperibile *online* in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240, sperimentate negli anni 2016 e 2017 e considerate indispensabili dagli Stati di primo arrivo si sono, infatti, rivelate fallimentari, tanto che tale modello è stato in breve tempo abbandonato; così come anche inefficace si è rivelato lo strumento degli accordi di redistribuzione *ad hoc* degli ultimi due anni. Al riguardo v. *ex multis*, U. VILLANI, *Editoriale. Immigrazione e principio di solidarietà*, in questa *Rivista*, 2017, n. 3, pp. 1-4. Al contempo, deve evidenziarsi l'insostenibilità della politica di esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti di cui alla nota Dichiarazione adottata dai Capi di Stato e di governo dell'Unione europea e dal Capo del governo turco (del 18 marzo 2016) avente ad oggetto la condivisione degli sforzi per la gestione dei flussi di richiedenti asilo siriani. Sul punto v. C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 405 ss.; M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2016; L. MAROTTI, M. MARCHEGIANI, *La natura giuridica dell'accordo in ambito migratorio tra l'Unione europea e la Turchia*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2016, n. 1-2, p. 59 ss.; E. ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDIBlog*, 21 marzo 2016, reperibile *online*; E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism: a Quick Comment on NF v. European Council*, in *European Papers*, 2017, p. 251 ss.; A. ADINOLFI, *Alcune riflessioni sulla reazione dell'Unione europea alle violazioni dei diritti umani in Turchia e sui possibili strumenti di contrasto*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. I, Bari, 2017, p. 223 ss.; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Osservatorio de "Il Diritto dell'Unione Europea"*, 2015, p. 1 ss. Sui più recenti sviluppi relativi all'ingente afflusso di potenziali richiedenti asilo provenienti dalla Siria, ammassati al confine con la Grecia, v. F. CASOLARI, *International (binding) law strikes back: lo Statement UE-Turchia alla prova della recente crisi migratoria*, in *ADiM Blog*, editoriale, marzo 2020, reperibile *online*; F. L. GATTA, *Recenti sviluppi nelle politiche di controllo migratorio in Europa*, in *Eurojus.it*, 2020, spec. p. 138 ss.; e A. SPAGNOLO, *Un gioco delle parti sulla pelle delle persone. L'insostenibilità delle ragioni greche, turche ed europee nella crisi migratoria in corso*, in *SIDIBlog*, 14 marzo 2020, reperibile *online*.

[6] Cfr. la recente Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Strategia per contrastare la criminalità organizzata*, del 14 aprile 2021, COM(2021) 170 final.

[7] Sul punto v. A. LIGUORI, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, n. 1, p. 67 ss.

[8] Cfr. Comunicato stampa del 23 settembre 2020, "*Un nuovo inizio in materia di migrazione: costruire la fiducia e trovare un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà*", reperibile *online* in https://ec.europa.eu/italy/news/20200923_Commissione_Ue_nuovo_patto_sulla_migrazione_e_l_asilo_it.

europea, dunque, mira a proporre "soluzioni europee comuni a quella che è una sfida europea"[9].

Da quanto detto sinora, si evince come l'aspetto che principalmente di tale Patto è stato posto in evidenza ha riguardato segnatamente la sua finalità essenziale, individuata nel tentativo della Commissione di prevedere misure più incisive dirette al contrasto dell'immigrazione irregolare. È rimasto invece piuttosto nell'ombra un altro aspetto, parimenti di grande rilievo: quale sia esattamente, anche nell'ambito della migrazione legale (in realtà sostanzialmente assente nella proposta in esame)[10], il rapporto tra la "nuova" politica comune che il Patto mira a promuovere ed i principi ispiratori finora seguiti dall'Unione europea e dagli Stati membri in tema di immigrazione e asilo, con specifico *focus* sui principi di solidarietà e di integrazione rispettivamente disciplinati agli artt. 80 TFUE[11] e 79, par. 4 TFUE[12].

A parere di chi scrive, invero, i citati principi non hanno a tutt'oggi ricevuto nella materia in esame un'efficace applicazione né da parte delle Istituzioni UE, né da parte degli Stati membri. I massicci flussi migratori degli ultimi anni, infatti, hanno evidenziato le molteplici limitazioni concernenti il quadro giuridico e le modalità di applicazione della politica europea comune di asilo, mostrando rilevanti carenze strutturali proprio con riguardo alle garanzie di solidarietà ed integrazione.

L'indagine che ci si propone qui di condurre, muovendo da una sommaria ricostruzione dell'evoluzione dei citati principi dapprima, in generale, nel contesto unionistico e poi specificatamente nel quadro dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in riferimento alla politica comune in materia di immigrazione e asilo e controllo delle frontiere esterne quale sviluppatasi in progresso di tempo, tenterà di fornire una risposta

---

[9] Comunicato stampa del 23 settembre 2020, "*Un nuovo inizio in materia di migrazione*", cit.

[10] V. *infra* § 6. Al riguardo è stato evidenziato che, sebbene il rapporto con gli Stati terzi sia considerato strategico per una efficace gestione della migrazione regolare, solo una minima parte del Patto riguarda i percorsi legali di accesso, limitandosi peraltro a prevedere unicamente la c.d. migrazione altamente qualificata. Sul punto v. *amplius* A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, 2021, n. 3, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 20 gennaio 2021, p. 141 ss.; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione*, cit. Relativamente al periodo antecedente il Patto cfr. F. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 2, p. 1 ss.

[11] Sul principio di solidarietà *ex* art. 80 TFUE si vedano, *ex multis*, M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, cit., p. 3 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 13 ss.; D. THYM, L. TSOURDI, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: constitutional and operational dimensions*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2017, n. 5, p. 605; L. MARIN, *Waiting (and Paying) for Godot: analyzing the systemic consequences of the solidarity crisis in EU asylum law*, in *European journal of migration and law*, 2020, n. 1, p. 60. Con specifico riferimento al rapporto tra l'art. 80 TFUE e l'art. 2 TUE cfr. G. MORGESE, *La 'nuova' solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Federalismi.it*, *Focus Human Rights*, 28 dicembre 2020, pp. 18-19; C. FRATEA, *Obblighi di solidarietà ed effettività della tutela dei migranti: quale spazio per un ripensamento del sistema Dublino?*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 703 ss.; C. J. PIERNAS, L. PASQUALI, F. PASCUAL-VIVES (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U Law – Addressing New Challenges of the Union*, Torino, 2017, spec. p. 51 ss.

[12] Per un commento all'art. 79 TFUE, cfr. A. ADINOLFI, *Art. 79 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), cit., p. 488 ss.

all'interrogativo relativo al se ed in che misura tale politica, come recentemente riformata, si differenzi radicalmente (o meno) da quella sinora posta in essere dall'Unione europea.

Per tale via, si tratta sostanzialmente di comprendere se la valenza strategica ed innovativa attribuita all'annunciata riforma istituzionale per il raggiungimento di una vivificata solidarietà "*di fatto*"[13] quale valore fondamentale per la realizzazione della politica europea di immigrazione e asilo[14] potrà, in prospettiva a medio e lungo termine, rappresentare una vera svolta nel processo di integrazione europea, eventualmente anche attraverso il potenziamento del concetto di integrazione differenziata[15], oppure se non si limiti in realtà a segnare una mera dichiarazione di intenti caratterizzata, in linea di continuità col passato, da un minimo comune denominatore operante esclusivamente in situazioni emergenziali di crisi.

Ed invero, può sin d'ora anticiparsi che da un'attenta analisi del Patto emerge come l'auspicato cambio di paradigma posto a fondamento della pur ampiamente condivisa necessità di riformare la vigente disciplina in materia di immigrazione e asilo[16], oggettivamente rivelatasi di limitata efficienza, risulti essere ad oggi più proclamato che effettivo.

Ciò in quanto esso – in ragione dell'assenza di una reale volontà politica di alcuni Stati di superare le consolidate divergenze che da anni ostacolano ogni tentativo di riforma e concretandosi in misure eterogenee, talvolta poco organiche ed incomplete – non pare contemplare valide soluzioni ai principali nodi problematici del settore in esame. Tra questi ultimi soprattutto l'annosa questione della redistribuzione dei richiedenti asilo[17], fortemente avversata dai Paesi sovranisti del gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria[18] e Slovacchia) oltre che da Estonia, Lettonia e Slovenia, in

---

[13] Tale espressione era già presente nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950: "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". V. *infra* § 2.

[14] In tal senso v. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 19 ss.; L. MARIN, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in questa *Rivista*, 2019, n. 1, p. 55 ss.

[15] V. *infra* §§ 6 e 7. In materia di integrazione differenziata cfr. A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 41 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 115, secondo il quale l'integrazione differenziata consisterebbe nella non integrale e uniforme soggezione di tutti gli Stati alla normativa europea.

[16] Cfr. M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, cit., p. 2; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo*, cit., p. 3, che descrive il Patto come "un deludente *patchwork* di misure poco organiche".

[17] Sul punto v. Corte di Giustizia, sentenza del 6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, in cui al punto 223 viene fatto espresso riferimento alla: "mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri" quale concausa del "numero poco elevato di ricollocazioni effettuate". Con tale pronuncia, la Corte di Giustizia UE ha confermato la validità del meccanismo vincolante di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale adottato dal Consiglio nel 2015. Cfr. Decisione 2015/1523/UE 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 del 15 settembre 2015, p. 143; e, soprattutto, del meccanismo vincolante previsto dalla decisione UE 2015/1601/UE 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 del 24 settembre 2015, p. 80.

[18] Al riguardo v. le Conclusioni dell'Avvocato generale SHARPSTON presentate il 31 ottobre 2019, nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*

netto contrasto con la posizione degli Stati più esposti (Cipro, Grecia, Italia, Spagna e Malta).

Nonostante l'apprezzabile volontà della Commissione di procedere ad una sostanziale riforma della vigente disciplina, le considerazioni sviluppate nella presente indagine evidenzieranno come, in verità, sussistano nel Patto importanti elementi di preoccupante continuità rispetto al passato e di consolidamento di trend attualmente in atto, tra cui le politiche di esternalizzazione dei controlli sui confini e sulle migrazioni[19]. Di qui il rischio che anche il nuovo tentativo di riforma del SECA possa rivelarsi per l'Unione l'ennesima occasione sfumata nella misura in cui il rapporto tra migrazione ed asilo continui ad essere confinato principalmente alla prevenzione degli ingressi irregolari ed alla regolamentazione dei provvedimenti di rimpatrio conseguenti ai dinieghi opposti alle richieste di protezione internazionale[20] e non anche, come invece sarebbe auspicabile, dedicato alla predisposizione di solide misure volte a migliorare e potenziare il sistema di accoglienza e la successiva integrazione/inclusione dei migranti nel tessuto socio-economico dello Stato ospitante.

Seppur sulla base di tali non incoraggianti premesse, nel presente studio si esamineranno alcuni aspetti chiave del nuovo quadro giuridico, certamente meritevole di attenta analisi e riflessione, sia di sottolineare l'importanza della *ratio* del Patto, rappresentata dalla volontà di assicurare un vivificato concetto di solidarietà frutto di un approccio integrato e coordinato. Il pacchetto di riforma in esame, infatti, tramite la previsione di misure meglio definite ed (apparentemente) eque da attuarsi nel rispetto di tempi ed esigenze precise[21], ben potrebbe contribuire (seppur con alcuni sostanziali accorgimenti) al superamento delle profonde differenze che sinora hanno caratterizzato i precedenti riordini in materia di gestione dei massicci flussi migratori e che di fatto, come sopra ricordato[22], si sono concretati in soluzioni occasionali e poco incisive.

A tal fine, a parere di chi scrive, uno strumento chiave per un'azione concertata volta a fronteggiare una sfida globale come quella dell'immigrazione, ben potrebbe essere rappresentato da una solidarietà europea "flessibile", da intendersi non nell'ottica di un'UE "*à la carte*", quanto piuttosto, nel contesto di un'Unione che da sempre opera "a più velocità", come indice di una più forte e sentita cooperazione e coordinazione strutturata tra Stati che realmente vogliono attuare i fondamentali principi di leale

(*Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale*), spec. parr. 253-255, in cui viene evidenziato che "la solidarietà è la linfa vitale del progetto europeo. Attraverso la loro partecipazione a tale progetto e la cittadinanza dell'Unione, gli Stati membri e i loro cittadini possiedono obblighi e benefici, doveri e diritti. In seno al «demos» europeo, la condivisione (…) esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (sì, oneri) per promuovere il bene comune". Cfr. A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, 2018, n. 1, p. 177 ss.

[19] Su questo tema v. G. CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 221 ss.

[20] V. *infra* §§ 4 e 5.

[21] In tal senso v. P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo*, cit., p. 5.

[22] V. *supra* nota 5.

cooperazione, solidarietà ed integrazione[23]. Ciò muovendo proprio dall'idea secondo cui un'integrazione europea realmente efficace, coerente ed efficiente non può prescindere da una più stretta solidarietà "*di fatto*"[24].

2. L'evoluzione del concetto di solidarietà "di fatto" nell'Unione europea

Il principio di solidarietà, come è noto, non si pone a fondamento della sola politica di immigrazione e asilo ma, più in generale, declinato in molteplici varianti e materie e riferito a soggetti diversificati, "permea di sé l'intera costruzione europea"[25]. Esso, infatti, è presente nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea, in cui gli Stati membri affermano la volontà di intensificare la solidarietà tra i loro popoli e ritorna nell'art. 3 TUE relativo agli obiettivi dell'Unione laddove è previsto che quest'ultima promuove, accanto alla coesione economica, sociale e territoriale[26], la solidarietà tra le generazioni (comma 2°) e tra gli Stati membri (3° comma); mentre il par. 5, con riguardo alle relazioni dell'UE con il resto del mondo, prevede che essa contribuisca al rispetto reciproco tra i popoli. Al contempo, l'art. 21, par. 1 TUE, tra i principi che l'UE si prefigge di promuovere sulla scena internazionale, menziona espressamente il principio di uguaglianza e di solidarietà. Alle citate disposizioni si aggiungono altresì l'art. 122 TFUE in materia di politica economica e la c.d. *clausola di solidarietà* di cui all'art. 222 TFUE, in forza di cui l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente "in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia vittima di un attacco terroristico o di una catastrofe naturale o causata dall'uomo". Da ultimo, non certo per importanza, anche il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali[27] ricomprende la solidarietà tra i valori indivisibili e universali sui quali l'Unione si fonda ed a questa dedica l'intero Titolo IV (artt. 27-38)[28].

Ancorché dalle richiamate disposizioni emerga come il principio di solidarietà rappresenti uno dei pilastri della stessa costruzione europea, ad esso viene sovente contestato il suo carattere eccessivamente vago ed indeterminato che, tuttavia, si riempie

---

[23] V. *infra* §§ 2 e 5. Sulla rilevanza del principio di integrazione nell'ordinamento UE *ex* art. 11 TFUE con specifico riferimento alla materia ambientale, si veda M. C. CARTA, *Il* Green Deal *europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, 2020, n. 4, p. 54 ss.

[24] V. *infra* § 2.

[25] In tal senso v. U. VILLANI, *Editoriale Immigrazione e principio di solidarietà*, cit., p. 3. Sul concetto di solidarietà europea v. *amplius* E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, II ed., p. 196 ss.

[26] Cfr. M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 39 ss.

[27] Sul Preambolo della Carta cfr. F. PAPPALARDO, IN R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 3 ss.

[28] In dottrina è stato poi evidenziato che, nonostante il principio di solidarietà non sia espressamente menzionato nelle disposizioni dei Trattati relative al mercato interno, lo stesso riferimento allo sviluppo sostenibile dell'Europa e soprattutto ad "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" di cui all'art. 3, par. 3 TUE, sembra muovere nella direzione in cui anche il mercato è chiamato a svolgere una funzione costruttiva nel raggiungimento del bene comune. In tal senso v. U. VILLANI, *Editoriale Immigrazione e principio di solidarietà*, cit., p. 3.

di contenuti ed assume maggiore definizione nel momento in cui detto principio viene letto in combinato disposto e si integra con quello di leale cooperazione tra Unione e Stati membri di cui all'art. 4 TUE[29]. Ed invero, solo attraverso la concreta attuazione dello spirito di cooperazione, che si esprime in termini di solidarietà e che realizza l'integrazione, gli obiettivi dell'Unione potranno trovare piena realizzazione. Un concetto, questo, evidenziato fin dalla storica Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, secondo cui la progressiva integrazione europea sarebbe discesa "da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà *di fatto*[30]".

Con ciò volendo significare come in assenza di solidarietà certamente la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'Unione non avrebbe potuto trovare piena realizzazione. Sebbene poi il principio in esame sia assente dall'elenco dei valori espressamente indicati dall'art. 2 TUE[31], esso rappresenta indiscutibilmente un "valore esistenziale" dell'Unione ed unitamente ad altri principi e valori costituisce "la base della stessa costruzione europea". Come affermato dall'Avvocato generale Bot, la solidarietà tra Stati racchiude in sé la "quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo"[32].

Da un punto di vista strettamente giuridico, il principio di solidarietà – seppure in conformità alle condizioni ed alle modalità di cui alle disposizioni che ne danno una specifica attuazione – rappresenta una prescrizione obbligatoria nei riguardi dell'UE e degli Stati membri[33]. Come osservato in dottrina, infatti, detto principio costituisce la ragion d'essere più profonda del progetto europeo: "fare sì che popoli diversi vivano fianco a fianco e si uniscano nel perseguire un comune obiettivo in una dimensione di pace"[34].

Ora è chiaro che, nel settore dell'immigrazione, il forte richiamo al principio di solidarietà secondo un'accezione ampia, che si estende all'intero raggio d'azione

---

[29] Cfr. B. NASCIMBENE, *La dimensione interna ed esterna*, cit., p. 272; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, VI ed., p. 108 ss.; F. CASOLARI, *EU Loyalty after Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon*, Dordrecht, 2014, p. 93 ss.; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, p. 122 ss. Per un commento all'art. 4 TUE, cfr. M.C. BARUFFI, *Art. 4 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 13 ss.; e P. DE PASQUALE, M. CARTABIA, C. JANNONE, *Art. 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 21 ss.

[30] Corsivo aggiunto. V. *supra* nota 13.

[31] Al riguardo è appena il caso di evidenziare che la mancata espressa inclusione della solidarietà tra i valori fondanti dell'UE *ex* art. 2 TUE, vede quale principale conseguenza giuridica l'impossibilità di venire in considerazione ai fini dell'applicazione del meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 7 TUE nell'ipotesi di una violazione grave posta in essere da uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2. Così come anche non rileverebbe in riferimento alla procedura di ammissione di nuovi membri, aperta ai soli Stati europei che rispettino i suddetti valori e si impegnino nella promozione degli stessi *ex* art. 49 TUE.

[32] Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale YVES BOT presentate il 26 luglio 2017, nelle cause C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, parr. 17-19.

[33] In senso opposto, l'indirizzo dottrinale secondo cui detto principio avrebbe natura facoltativa, in quanto la sua attuazione sarebbe richiesta solo "ogniqualvolta necessario". Così in 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, n. 2, pp. 209-248, in part. p. 239.

[34] Cfr. U. VILLANI, *Editoriale Immigrazione e principio di solidarietà*, cit., p. 4.

dell'Unione, rievoca inequivocabilmente le origini stesse del processo di integrazione europea, proprio secondo l'accezione di solidarietà "*di fatto*" di cui già alla ricordata Dichiarazione Schuman del 1950.

In tale ottica deve leggersi anche l'importante impulso fornito dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia, che fosse aperta, sicura e pienamente impegnata nel rispetto degli obblighi di cui alla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati e capace di rispondere con la solidarietà ai bisogni umanitari. In tale occasione, infatti, si cercò di promuovere, accanto alla solidarietà tra Stati membri ed individui, anche la complementare solidarietà tra Stati membri[35]. Quest'ultima costituisce oggi ex art. 80 TFUE un unico principio orizzontale concernente sia le fasi di elaborazione, sia quelle di attuazione delle politiche europee relative ai controlli alle frontiere esterne, all'asilo ed all'immigrazione[36].

In ragione di tale considerazione, appare assai difficile immaginare che detta politica possa realizzarsi in assenza di solidarietà: non a caso una delle disposizioni generali dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (art. 67, par. 2 TFUE[37]) dispone che la politica europea in tale settore è "fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi". La norma (art. 80 TFUE) di chiusura delle disposizioni dedicate alla politica di immigrazione e asilo (capo 2, titolo V, TFUE) prevede, nella sua prima frase, che questa politica e la sua attuazione siano "*governate* dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri[38], anche sul piano finanziario"[39]; al fine di evitare che detto principio si riduca a mera

[35] Al riguardo deve osservarsi che l'allora vigente art. 63, par. 2, lett. b) TCE, dopo la riforma di Amsterdam, conteneva un riferimento alla "promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi". Sebbene tale disposizione non menzionasse espressamente la solidarietà tra Stati membri, ne rendeva comunque il concetto chiaramente evincibile nella sostanza. In tal senso cfr. A. RIZZO, *Politica comunitaria in materia di visti, asilo e immigrazione. In generale*, in A. RIZZO, F.M. DI MAJO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo, Alfredo Rizzo, Codice dell'Unione europea annotato con la giurisprudenza della Corte di giustizia*, III ed., Milano, 2008, pp. 296-298.

[36] Per un commento all'art. 80 TFUE, cfr. A. ADINOLFI, *Art. 80 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), cit., p. 497 ss.; e A. LANG, *Art. 80 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), cit., 2014, p. 858 ss.; L. MANCA, *Commento all'art. 80 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 870-871.

[37] Per un commento all'art. 67 TFUE, A. ADINOLFI, *Art. 67*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), cit., p. 455 ss.; A. LANG, *Art. 67*, in A. TIZZANO (a cura di), cit., p. 110 ss.

[38] Cfr. F. MAIANI, *Responsibility Allocation and Solidarity*, in P. DE BRUYCKER, M. DE SOMER, J.-L. DE BROUWER (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration*, Bruxelles, 2019, p. 103 ss.; S. QUADRI, *Sovranità funzionale e solidarietà degli Stati a tutela dei diritti dei migranti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 663 ss.

[39] In dottrina è stato condivisibilmente osservato che l'accostamento dell'equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri alla nozione di solidarietà di cui all'art. 80 TFUE, specificherebbe meglio il significato del principio di solidarietà, aiutando a definirne la sua natura ed i suoi limiti, nell'ambito delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. Con ciò volendo significare che la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri debbano essere intesi come un unico principio applicabile alla materia. In tal senso si vedano M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà*, cit., p. 476; ID., *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: La continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in ID. (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, pp. 127-152; M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione*, cit., pp. 286- 324, spec. p. 290.

formulazione di auspici, aggiunge nella seconda frase, che "ogniqualvolta necessario" gli atti dell'UE chiamati a dare attuazione a detta politica contengano "misure appropriate"; con ciò volendo indicare misure necessarie, diversificate in base al caso concreto, ma ineluttabilmente efficaci e proporzionate rispetto all'obiettivo di dare applicazione al principio di solidarietà[40].

Particolarmente complessa risulta la questione relativa alla natura ed agli obblighi che derivano dal principio di solidarietà per le Istituzioni UE e per gli Stati membri nel settore dell'immigrazione.

In merito al potere vincolante del principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri ex art. 80 TFUE, occorre evidenziare che, in forza del suo carattere generale e flessibile, la disposizione da ultimo richiamata non appare dotata di effetti diretti[41]. Conseguentemente detta norma risulta inidonea a creare in via diretta delle situazioni giuridiche soggettive in capo ai singoli, rendendosi a tal fine necessari specifici interventi attuativi ad opera delle Istituzioni UE.

Alla luce di tale considerazione, deve evidenziarsi come oggi sia proprio lo stesso art. 80 TFUE a giustificare l'adozione da parte dell'Unione di misure di solidarietà e ripartizione della responsabilità che, in sua assenza, non avrebbero una specifica base giuridica nei Trattati. A tal riguardo, tuttavia, occorre al contempo precisare che al momento nessun atto dell'Unione ha quale fondamento giuridico esclusivo l'art. 80 TFUE, avendo sovente le istituzioni UE utilizzato quest'ultima disposizione come base giuridica congiunta unitamente agli artt. 77-79 TFUE al fine di dare attuazione al principio di solidarietà in oggetto[42].

Secondo parte della dottrina – trattandosi di situazioni che implicano valutazioni complesse e scelte di natura politica[43] – la parziale discrezionalità[44] riconosciuta alle Istituzioni Ue ed in particolare al Consiglio ai fini dell'applicazione del principio di solidarietà e della conseguente adozione delle menzionate "misure appropriate",

---

[40] In tal senso v. B. NASCIMBENE, *La dimensione interna ed esterna*, cit., p. 272.

[41] In tal senso cfr. M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle Istituzioni dell'Unione?*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 477.

[42] Al riguardo cfr. M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, p. 295.

[43] La discrezionalità in parola riconosciuta alle Istituzioni europee tenderebbe a valutare il carattere necessario dell'azione dell'Unione in considerazione sia dell'insufficienza statale sia del valore aggiunto apportato dal livello sovranazionale, tale da giustificare quest'ultimo intervento in base al principio di sussidiarietà. In tal senso v. G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 89.

[44] In dottrina è stato al riguardo osservato che "il riconoscimento di tale potere discrezionale in capo alle Istituzioni UE comporterebbe che solo il carattere manifestamente inappropriato delle misure adottate possa provocarne la loro illegittimità, rendendo allo stesso tempo vano anche qualsiasi tentativo di azione in carenza contro l'inerzia delle istituzioni UE competenti ad adottare atti di applicazione del principio di solidarietà in parola". Così in M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori*, cit., p. 479.

costituirebbe un'applicazione pratica del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5. par. 3 TUE, essendo le competenze dell'UE nella materia in esame di natura concorrente[45].

Alla solidarietà, dunque, conformemente al dettato di cui all'art. 80 TFUE (nonché all'art. 67 par. 2 TFUE) dovrebbe essere riconosciuto quel ruolo di principio basilare chiamato a guidare anche e soprattutto la politica europea in materia di immigrazione e asilo al precipuo fine di realizzare un sistema inteso a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra Stati membri finalizzato principalmente (ma non solo) a porre rimedio a situazioni emergenziali dovute al massiccio ed improvviso afflusso di cittadini di Paesi terzi.

In forza di quanto appena evidenziato, la solidarietà dovrebbe auspicabilmente ricevere un adeguato riconoscimento anche per quanto concerne l'azione delle Istituzioni dell'Unione. In particolare, in conformità a quanto previsto dalla prima frase dell'art. 80 TFUE, l'intera azione delle istituzioni UE, nell'ambito delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, dovrebbe necessariamente essere "governata" in maniera sistematica dal principio in esame[46]; non limitandosi, quindi, al rispetto dello stesso nei soli casi di adozione di provvedimenti temporanei ed emergenziali *ex* art. 78, par. 3 TFUE, che, proprio perché dettati da tali esigenze, riconoscono in capo alle Istituzioni dell'Unione un livello elevato di discrezionalità – evincibile, come si è visto, anche dall'espressione "ogniqualvolta necessario" di cui alla seconda frase dell'art. 80 TFUE – con conseguente rischio di sindacato "debole"[47] della Corte di giustizia UE.

L'accennata "tenuità" dello scrutinio del giudice europeo, tuttavia, ben potrebbe trovare una possibile soluzione nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia, con maggior coraggio e pragmatismo, procedesse ad una reale valorizzazione del principio di solidarietà di cui all'art. 80 TFUE da attuarsi in quanto esso rappresenterebbe una specifica concretizzazione della solidarietà di cui all'art. 2 TUE. La disposizione da ultimo citata, infatti, rispetto all'art. 80 TFUE risulta indubbiamente più idonea a creare obblighi più incisivi per gli Stati membri[48], essendo questi ultimi certamente vincolati al

---

[45] Cfr. G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 88; E. TSOURDI, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, pp. 667-686, spec. p. 675.

[46] Cfr. E. TSOURDI, *Solidarity at work?*, cit., pp. 667-686 ove l'autore evidenzia come il principio di solidarietà rivesta carattere "strutturale" per la politica UE in materia di asilo, necessario caposaldo di una cooperazione di qualità tra i differenti attori coinvolti che produce degli effetti sugli obiettivi stessi della politica in oggetto.

[47] Cfr. M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà*, cit., p. 481. Sulla natura "debole" dello scrutinio operato dalla Corte di Giustizia UE cfr. S. PENASA, *La* relocation *delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e … inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, n. 3, pp. 735-741, spec. p. 739; E. KÜÇÜK, *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, in *European Law Journal*, 2016, pp. 448-469, spec. p. 467.

[48] In dottrina è stato al riguardo osservato che "non costituirebbe una *deminutio* neanche il fatto che la solidarietà sia sorprendentemente assente dall'elenco dei valori fondanti dell'Unione previsti dalla prima frase dell'art. 2 TUE (…)", trattandosi sostanzialmente di una "lacuna ideologica fortemente voluta da alcuni Stati membri, soprattutto per evitare che possibili violazioni del principio in parola potessero essere fatte oggetto delle procedure di cui all'art. 7 TUE". Così in M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà*, cit., p. 481; A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico.*, cit., p. 177 ss.

rispetto dei valori ivi previsti, anche in situazioni in cui non agiscano in attuazione del diritto UE[49].

In tale prospettiva, si ritiene che al principio di solidarietà, in quanto elemento caratterizzante la società europea, dovrebbe riservarsi lo stesso trattamento valevole per i valori fondanti *ex* art. 2 TUE laddove, conseguentemente, nell'ipotesi di una sua violazione, lo strumento maggiormente idoneo a garantirne il rispetto risulterebbe la procedura d'infrazione e l'eventuale ricorso per inadempimento[50].

È proprio nel contesto normativo descritto che col nuovo Patto, l'esecutivo europeo ha inteso rimarcare un concetto chiave: solo attraverso una vivificata e concreta applicazione dei valori più profondi che sin dalla sua origine si pongono a fondamento del progetto europeo, si potrà disinnescare quel processo di disintegrazione europea (momentaneamente sopito[51]) che, in un clima di marcato scetticismo quando non di aperta ostilità sempre maggiormente diffuso, rischia di minarne la sua stessa ragion d'esistere.

Ciò detto, tuttavia, nei paragrafi che seguono[52] si vedrà come tali encomiabili intenzioni abbiano solo parzialmente trovato attuazione nelle previsioni di cui al Patto oggetto della presente indagine.

3. Il doppio asse su cui si fonda la riforma dell'attuale Sistema europeo comune di asilo

Quanto ai contenuti, la pubblicazione del Patto – nel contesto di una stringente tabella di marcia[53] – è stata accompagnata dall'emanazione di proposte di atti legislativi (sia nuove[54], sia di mera modifica di precedenti proposte già in stato di avanzata negoziazione

[49] Sul punto è stato evidenziato che il campo di applicazione dei valori non conosce le stesse restrizioni cui è sottoposta l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Ciò in quanto i valori si impongono agli Stati membri per il sol fatto della loro appartenenza all'Unione. In tal senso si veda R. BARATTA, *Droits fondamentaux et "valeurs" dans le processus d'intégration européenne*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, n. 2, pp. 289-308, spec. p. 295.

[50] Cfr. P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *DUE*, 2018, n. 2, p. 364; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, Bari, 2017, pp. 605-612.

[51] Basti pensare alle lungaggini burocratiche ed alle crisi politiche che, a decorrere dal referendum del 2016, il Regno Unito ha dovuto affrontare prima di riuscire a portare a compimento la procedura di recesso dall'UE. Ad oggi, anche i partiti nazionali più anti-europeisti hanno desistito dall'idea di un'uscita dall'Ue, preferendo adottare posizioni più morigerate che propendono piuttosto verso un'agenda riformista dell'UE.

[52] V. *infra* §§ 5 e 6.

[53] In https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:609:FIN#document2.

[54] Tra le misure oggetto di nuove iniziative, particolare rilevanza rivestono la proposta di regolamento sulla migrazione e l'asilo che sostituisce il regolamento c.d. Dublino III, COM(2020) 610 final, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1601291110635&uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN); la 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, COM(2020) 611 final, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1601291268538&uri=COM%3A2020%3A611%3AFIN); e la Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali (…), 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)

tra Parlamento europeo e Consiglio[55]) e di raccomandazioni[56] da cui si evince la chiara volontà della Commissione di conseguire in tempi rapidi una molteplicità di obiettivi. Più nello specifico, la Comunicazione in esame – che ha un valore politico e programmatico di cinque anni – intende assicurare, da un lato, un equilibrio degli sforzi nel trattamento delle domande di protezione e, dall'altro lato, la rapida identificazione di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale con conseguente effettivo rimpatrio in assenza dei presupposti che ne giustifichino la richiesta.

È, infatti, intenzione dell'esecutivo europeo migliorare l'intera struttura del SECA attraverso misure che si articolano secondo un doppio asse: il primo[57] riguarda la dimensione esterna[58]. In tale contesto rientrano sia le procedure volte a rendere più celere l'esame delle domande dei richiedenti asilo, anche attraverso accertamenti preliminari da attuarsi con il nuovo strumento dello *screening* pre-ingresso[59], sia le azioni volte a favorire una più intensa collaborazione bilaterale e multilaterale con i Paesi terzi di

---

2018/1240 e (UE) 2019/818, COM(2020) 614 final, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1601295417610&uri=COM%3A2020%3A614%3AFIN.

[55] Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, al regolamento qualifiche, alla direttiva accoglienza, al regolamento che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, alla direttiva rimpatri rifusa ed al regolamento quadro che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

[56] Raccomandazione 2020/1364/UE della Commissione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, del 23 settembre 2020, in http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1364/oj; Raccomandazione 2020/1365/UE della Commissione *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*, del 23 settembre 2020, in http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1365/oj; Raccomandazione 2020/1366/UE della Commissione *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 23 settembre 2020, in http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1366/oj.

[57] V. *infra* § 4.

[58] Sulla dimensione interna ed esterna della politica comune di asilo v. *amplius*, B. NASCIMBENE, *La dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e asilo. Principi e valori*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, n. 2, p. 267 ss.; ID., *Valori comuni dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, p. 637 ss., e in *L'Unione europea*: *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, p. 259 ss., da ultimo anche in lingua inglese col titolo *The European Union: An Area for Freedom, Security and Justice*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, P. REICHLIN (eds.), *The History of European Union, Constructing Utopia*, Portland, 2019, p. 257 ss.; P. GARCÍA ANDRADE, *EU External Competences in the Field of Migration: How to Act Externally When Thinking Internally*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 157 ss.

[59] Commissione europea, 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 n. 767/2008/CE, 2017/2226/UE, 2018/1240/UE e 2019/817/UE (c.d. proposta di regolamento sullo *screening*), COM (2020) 612 final, del 23 settembre 2020. Sul punto v. L. MARIN, *Una rilettura di alcune misure del Patto sulle migrazioni alla luce della sussidiarietà: il valore aggiunto europeo come utopia?*, in *I Post di AISDUE*, 2021, n. 3, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 18 febbraio 2021, p. 187 ss.; D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 225 ss.; S. MARINAI, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 11 dicembre 2020, p. 119 ss.; G. CAGGIANO, *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 383 ss.; L. JAKULEVICIENE, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in *eumigrationalawblog.eu*, 27 ottobre 2020.

origine o di transito per la gestione congiunta dei flussi migratori[60], nonché quelle destinate ad una migliore gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri grazie anche all'istituzione della nuova guardia di frontiera e costiera europea (FRONTEX), chiamata a diventare a tutti gli effetti il braccio operativo della politica di rimpatrio. Degna di nota è l'adozione, lo scorso 27 aprile, della prima strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione[61], che promuove il rimpatrio volontario e la reintegrazione quali parti integranti del nuovo Sistema comune dell'UE per i rimpatri[62].

Il secondo asse, relativo alla dimensione intraeuropea[63], è rappresentato dal nuovo sistema di solidarietà permanente, (limitatamente) obbligatorio ed effettivo per il ricollocamento e/o rimpatrio dei richiedenti asilo operante nell'ambito dell'auspicata riforma del Sistema di Dublino[64]. Quest'ultima risulta essere caratterizzata dal nuovo meccanismo di solidarietà che, almeno nelle intenzioni, si prefigge un approccio integrato alla politica di migrazione e asilo ed intende garantire la tutela dei diritti della persona[65] ed un'equa condivisione delle responsabilità *ex* art. 80 TFUE in forza del quale, pur nei limiti di cui si dirà nel proseguo[66], tutti gli Stati membri sono obbligati a contribuire concretamente ed adeguatamente alla gestione dei migranti irregolari[67].

---

[60] Si pensi alla Dichiarazione comune di intenti su una procedura di emergenza controllata del 23 settembre 2019, meglio nota come Dichiarazione di Malta. Per un primo commento v. S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The Malta Declaration on S.A.R. and Relocation: A Predictable EU Solidarity Mechanism?*, in *CEPS Policy Insight*, 2019, n. 14, del 10 novembre 2019.

[61] Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *La strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione*, del 27 aprile 2021, COM(2021) 120 final.

[62] Tale strategia introduce misure pratiche miranti a rafforzare il quadro giuridico e operativo per i rimpatri volontari dall'Europa e dai paesi di transito, migliorare la qualità dei programmi di rimpatrio e reintegrazione, stabilire un miglior collegamento con le iniziative di sviluppo e rafforzare la cooperazione con i paesi partner. Cfr. la scheda di sintesi, reperibile *online* in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_1931.

[63] V. *infra* § 5.

[64] Regolamento n. 604/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, in GUUE del 29 giugno 2013, L 180/31 (c.d. regolamento Dublino III). Per un esame approfondito cfr. 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; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit.; A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia – A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020.

[65] Sulla tutela dei diritti fondamentali dei migranti indicato v. *amplius* S. AMADEO, *La funzione dei diritti fondamentali nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo nell'Unione europea*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 343 ss.; B. NASCIMBENE, I. ANRÒ, *La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia: nuove sfide, nuove prospettive*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, p. 351 ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007, p. 154 ss.

[66] V. *infra* § 6.

[67] In tal senso cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., par. 29; Corte di Giustizia, sentenza del 2 aprile 2020, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, parr. 143-145, 80, 97, 180-181 in cui la Corte ha accolto il ricorso della Commissione per inadempimento dei tre Paesi, venuti meno agli obblighi di cui alle decisioni n. 2015/1601 e n. 2015/1523, non potendo invocare, quale giustificazione del mancato adeguamento, né le rispettive responsabilità in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e salvaguardia della sicurezza interna, né il (presunto) malfunzionamento del meccanismo temporaneo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale. Per un commento alle due pronunce che pone in risalto il dovere di solidarietà,

4. La dimensione esterna: considerazioni critiche sulla fase di pre-*screening*

In riferimento al primo asse su cui si sviluppano le azioni del Patto, concernente la dimensione esterna (punto 2.1 della Comunicazione in esame) – nell'ambito della quale la collaborazione fra Stati membri assume un ruolo chiave affinché le azioni poste in essere nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi siano comuni ed unitarie – la principale novità del Patto è costituita dalla previsione di particolari misure avanzate quanto alla scansione procedurale all'arrivo alla frontiera. Si tratta di un meccanismo complesso, incentrato sulla prevenzione degli ingressi irregolari e sulla celerità dei provvedimenti di rimpatrio conseguenti ai dinieghi opposti alle richieste di protezione internazionale, integrando così processi attualmente separati. In tale nuova prospettiva, i confini assumono oltre ad una funzione di blocco, anche il ruolo di filtro e di identificazione di diverse categorie di migranti da indirizzare verso regimi giuridici diversi e con differenti garanzie procedurali[68]. Detto meccanismo si articola in due fasi: un primo passaggio, volto a rafforzare i controlli sui soggetti che tentano di entrare nello Spazio Schengen e ad assegnare gli stessi ad una chiara e precisa procedura al fine di accelerare il processo per la determinazione del loro *status*[69]; ed una seconda fase rappresentata dalla vera e propria procedura di frontiera, limitata – è bene precisarlo – alla sola valutazione dell'ammissibilità della domanda di protezione internazionale, restando demandata la valutazione nel merito alla procedura accelerata ed a quella ordinaria[70]. Si tratta, infatti, di una procedura di mero accertamento che si concluderà esclusivamente con la trasmissione, senza particolari formalità e senza che ne sia prevista l'impugnabilità, dei

---

v., rispettivamente, A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo* giuridico, cit. p. 197 ss. e E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *Eurojus.it*, 2020, n. 2, p. 67 ss. Cfr. anche S. PENASA, *Sovranità nazionali e Rule of Law europea: il bilanciamento sta nelle procedure? Riflessioni a margine della sentenza Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, in *Diritticomparati.it*, 2020, p. 1 ss.; A. NATO, *La sentenza Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca: sovranisti alla prova del meccanismo di ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale*, in *Diritticomparati.it*, 2020, p. 1 ss. Cfr. anche le Conclusioni dell'Avvocato generale SHARPSTON del 31 ottobre 2019, cit., spec. parr. 212, 219-238, 246-255, sugli obblighi di collaborazione e di solidarietà. Al riguardo v. E. COLOMBO, *Le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston sulle Relocation Decisions: la condanna dei Paesi convenuti per preservare lo Stato di diritto e il principio di solidarietà*, in *Eurojus.it*, 25 novembre 2019.

[68] Sul ricorso giurisdizionale effettivo, interpretato dalla Corte di Giustizia in modo più restrittivo nel contesto del diritto di asilo, v. C. FAVILLI, *Armonizzazione dei livelli nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 688 ss.; G. CAGGIANO, *Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, n. 3, p. 579.

[69] Come evidenziato in dottrina, si tratta sostanzialmente di un'operazione di *filtrage* finalizzata a ridurre i cosiddetti movimenti secondari all'interno dell'area Schengen. Per un approfondimento sul punto v. M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, cit., p. 19.

[70] 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, COM(2020) 612 final.

documenti alle autorità che successivamente saranno competenti per l'espletamento della procedura reputata la più opportuna.

Più nello specifico, la prima fase – preliminare rispetto all'attivazione della procedura di frontiera[71] – è caratterizzata da una verifica alla frontiera esterna (*pre-entry screening*)[72] consistente nell'identificazione, nei controlli sanitari e di sicurezza, nella rilevazione delle impronte digitali e nella registrazione nel database Eurodac[73] e SIS II di tutti i cittadini non europei che attraversano le frontiere esterne dell'UE in assenza di autorizzazione, di coloro che richiedono asilo durante i controlli di frontiera ma privi dei requisiti per l'ingresso e, infine, di coloro che sono sbarcati in seguito ad un'operazione di ricerca e soccorso in mare[74] o, più in generale, che vi hanno fatto ingresso irregolare eludendo i controlli alla frontiera e siano stati successivamente identificati nel territorio di uno Stato membro.

Detto *screening*, che ai sensi dell'art. 6 della Proposta sulla procedura di frontiera[75] dovrebbe concludersi in 5 giorni[76] dal fermo in zona di confine esterno, risponde all'esigenza di determinare celermente lo *status* di una persona e di individuare in breve tempo il tipo di procedura da applicare (di frontiera, accelerata o ordinaria) in modo tale da snellire l'ingente carico di domande da esaminare mediante l'ordinaria procedura di asilo ed evitare al contempo la fuga dopo l'ingresso nel territorio per raggiungere uno Stato diverso da quello di arrivo[77]. Nel silenzio della norma, la mancata pronuncia entro

---

[71] Tale strumento, pur se non previsto espressamente, andrà verosimilmente ad integrare la disciplina sui controlli alle frontiere esterne, attualmente prevista nel Codice frontiere Schengen (CFS). V. Regolamento 2016/399/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, *che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, in GUUE, L 77 del 23.3.2016, p. 1 ss.

[72] Sul punto, v. *amplius* P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo*, cit., pp. 6-7; L. MARIN, *The 2020 proposals for pre-entry screening and amended border procedures: a system of revolving doors to enter (and leave) Europe?*, in *ADiM Blog*, novembre 2020.

[73] Proposta modificata del 23 settembre 2020 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*, COM(2020) 614 final. In dottrina cfr. S. MARINAI, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 119 ss.

[74] Con riferimento alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, il Patto è accompagnato dalla Raccomandazione 2020/1365/UE 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*, in GUUE L 317 del 1 ottobre 2020, p. 23, che cerca di incentivare gli Stati membri ad una cooperazione nel soccorso in mare includendo anche le navi di "soggetti privati che possiedono o gestiscono navi", quali ad esempio alcune ONG.

[75] Proposta modificata del 23 settembre 2020 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, COM(2020) 611 final, cit.

[76] In realtà, l'art. 6 della proposta che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne, cit., prevede un'estensione sino a 10 giorni in caso di circostanze eccezionali riconducibili alla necessità di sottoporre ad accertamento uno "sproporzionato" numero di persone, tale da impedire l'assolvimento dell'obbligo di procedere allo screening nel termine più breve.

[77] Cfr. E. PISTOIA, *Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi*, in *ADiM Blog*, *Analisi & Opinioni*, novembre 2020.

il suddetto termine dovrebbe implicare l'autorizzazione all'ingresso nel territorio statale e, conseguentemente, l'assoggettamento alla procedura ordinaria e non a quella di frontiera[78]. Più in generale, all'esito di questo *screening* il richiedente sarà rimesso alle autorità competenti le quali, a seconda delle circostanze, potranno avviare la procedura di rimpatrio, raccogliere la domanda di protezione, valutando i presupposti per sottoporla alla procedura di frontiera o accelerata, ovvero al ricollocamento in un altro Stato membro. Al riguardo appare opportuno evidenziare che, sebbene l'esito dello *screening* non costituisca apparentemente una decisione nel merito quanto piuttosto un modulo di *de-briefing*[79], detto modulo, in realtà, comporta rilevanti implicazioni sostanziali sui diritti dei migranti in termini di determinazione di una procedura piuttosto che un'altra. Circostanza questa non di poco conto se si considera che rispetto alla procedura ordinaria, le procedure di frontiera – in ragione dei stringenti limiti temporali e del minor livello di accuratezza nell'esame degli elementi sostanziali della domanda – risultano inevitabilmente meno garantiste dei diritti della persona.

La principale criticità di tale procedura di pre-ingresso senza soluzione di continuità alla frontiera esterna, a parere di chi scrive, è rappresentata dal fatto che, per un verso, essa pare costituire un ulteriore aggravio per le responsabilità degli Stati di primo arrivo con conseguente prolungamento del trattenimento dei migranti negli *hotspot* o contesti simili e, per altro verso, essa pare mal coniugarsi con il necessario rispetto dei diritti fondamentali della persona e specificamente col principio di effettività. Nel corso di tale prima fase della procedura, infatti, il richiedente protezione internazionale, presumibilmente reduce da un percorso emotivamente e fisicamente provante, non avrà accesso al territorio dell'UE[80] in quanto, nell'attesa della definizione del proprio *status*, dovrebbe essere ospitato in strutture collocate in prossimità delle frontiere[81].

---

[78] In tal senso M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, cit., p. 20.

[79] Cfr. L. JAKULEVIČIENĖ, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, 27 ottobre 2020, in cui si evidenzia la "neutralità" dello *screening* volto ad indicare qualsiasi elemento che potrebbe rilevare per indirizzare i cittadini di paesi terzi alle procedure di esame accelerato o alle procedure di frontiera. Con ciò volendo significare che lo *screening* deve indicare già nel modulo di *de-briefing* le opzioni successive della procedura che proteggono i richiedenti asilo meno di altre; v. anche MEIJERS COMMITTEE: *Comments on the Migration Pact – Asylum Screening Regulation*, November 2020, reperibile *online*.

[80] In realtà, si tratta di una *fictio iuris* di non-ingresso considerato che il richiedente si troverà o nel territorio dello Stato, o poco al di fuori dello stesso, ma comunque sotto il controllo, e dunque nella giurisdizione, di uno Stato membro con conseguente attivazione di responsabilità in relazione alla CEDU. In tal senso cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, ricorso n. 47287/15; sentenza del 21 novembre 2019, *Z.A. a.o. v. Russia*, ricorso n. 61411/15.

[81] Al riguardo è stata posta in evidenza la netta similitudine con il trattenimento previsto dalla direttiva rimpatri per i soggetti destinati all'allontanamento, laddove l'elemento in comune è rappresentato dalla grave (e, nel caso della procedura di frontiera, ingiustificata) limitazione della libertà personale di movimento. In tal senso cfr. ASGI, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. Le criticità alla luce del contesto italiano*, dell'8 gennaio 2021. V. anche E. PISTOIA, *Rafforzamento della politica dei rimpatri e uso più esteso della detenzione*, in *Diritto pubblico*, 2020, n. 1, p. 117; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, cit., p. 22, ove l'autore afferma che, stante le previsioni di cui alla procedura di frontiera, il richiedente protezione internazionale "sarà trattenuto nelle indicate strutture in attesa di una risposta, in un limbo giuridico indefinito oltre che in una posizione di forte limitazione della libertà personale".

Il termine stringente di soli cinque giorni previsto per l'espletamento della procedura pare peraltro contrastare con l'esigenza di un accurato esame individuale delle domande di asilo, presentate per la maggior parte da soggetti che necessitano dell'assistenza costante di un traduttore, di un mediatore culturale e di un legale. La celerità insita in tale procedura, dunque, potrebbe rivelarsi potenzialmente idonea a danneggiare sia i soggetti maggiormente bisognosi di tempo necessario per informare adeguatamente circa le ragioni che li portano ad allontanarsi dal loro territorio d'origine o di residenza, sia gli individui vulnerabili che – proprio perché assoggettati ad un esame veloce della loro istanza – rischierebbero di vedere negati i diritti pur riconosciuti loro dal diritto UE in quanto appartenenti a determinate categorie.

Non solo. Detto meccanismo risulta essere caratterizzato da una (forse troppo) ampia discrezionalità riconosciuta in capo agli Stati membri, senza tuttavia che siano previsti efficienti meccanismi di monitoraggio e poste adeguate garanzie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione ed in particolare della tutela dei diritti fondamentali sanciti nella Carta[82], con specifico riferimento all'accesso all'asilo, al rispetto del principio di *non-refoulement*[83] e, più in generale della dignità umana[84].

Da ultimo, di difficile comprensione appare la logica della previsione di cui all'art. 14 par. 7 della proposta di regolamento sullo *screening* pre-ingresso nel momento in cui prevede che lo stesso debba terminare decorso il termine temporale previsto anche qualora le verifiche non siano completate, a conferma del rischio di evidente *vulnus* dei diritti dei richiedenti.

---

[82] Cfr. LS. ROSSI, *Stesso valore giuridico dei Trattati"? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 329 ss.

[83] Sul divieto di *refoulement* e la tutela dei diritti fondamentali cfr. A. LANG, *Il divieto di refoulement tra CEDU e Carta dei diritti fondamentali*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie*, cit., p. 209 ss.; B. NASCIMBENE, *Le non refoulement comme principe du droit international et le rôle des tribunaux dans sa mise en œuvre*, in *Eurojus.it*, 2017; F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non refoulement dei richiedenti asilo*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 3 ss. Sulla tutela offerta dall'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali, cfr. il commento di B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Art. 19*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), cit., p. 369 ss.

[84] Per una ricostruzione del concetto di dignità umana nello spazio costituzionale europeo, cfr. M. C. CARTA, *Dignità umana e tutela dei detenuti nello "Spazio di giustizia" europeo*, in questa *Rivista*, 2020, n. 2, p. 51 ss.; A. DI STASI, *L'evoluzione dello "statuto" giurisprudenziale dei diritti fondamentali nell'Unione europea in "statuto" normativo degli stessi. Il valore aggiunto della Carta dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio Europeo di Tampere*, Napoli, 2020; ID., *Human Dignity as a Normative Concept. "Dialogue" Between European Courts (ECtHR and CJEU)?*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (eds.), *Judicial Power in a Globalized World: Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 116 ss.; ID., *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, 2019; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Immigrazione irregolare e diritti umani: la prospettiva della Corte EDU e della Corte UE*, in questa *Rivista*, 2020, n. 1, pp. 52-74; C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018; P. BENVENUTI, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Roma, 2008, p. 122.

5. La dimensione intraeuropea: i limiti della nuova procedura di frontiera per l'asilo e il rimpatrio

Nel contesto di rinnovata solidarietà interstatale sopra descritto[85], le dichiarazioni della Presidente della Commissione europea in occasione della presentazione del Patto[86], avevano suscitato grandi aspettative soprattutto in riferimento all'annunciato nuovo corso della cooperazione tra Stati membri garantito dalla previsione di un nuovo meccanismo che avrebbe portato l'equità a divenire "parte integrante del sistema di asilo dell'UE, tenendo conto della diversità delle problematiche inerenti alle diverse ubicazioni geografiche e garantendo che tutti contribuiscano attraverso la solidarietà, affinché le reali esigenze create dagli arrivi irregolari di migranti e di richiedenti asilo non siano gestite da singoli Stati membri lasciati a sé stessi"[87]. Uno degli obiettivi chiave del Patto, infatti, dovrebbe essere rappresentato dal passaggio da un sistema fondato sulla volontarietà ad uno obbligatorio, concernente solo alcune categorie di soggetti predeterminati[88] e sostanzialmente volto all'immediato rimpatrio[89] di tutti coloro che non dovessero risultare legittimati ad entrare nel territorio UE[90]. In tale ottica, un importante tassello del processo di rafforzamento dei confini e di semplificazione delle procedure alla frontiera di cui al Patto è rappresentato dalla riforma delle procedure di frontiera[91], da attuarsi mediante la modifica della proposta di "regolamento procedure" del 2016[92].

Nonostante le procedure di frontiera siano già presenti nell'attuale regolamento del 2013, con la proposta del 2020 queste vengono ora declinate come un unico strumento legislativo sotto la denominazione di "procedura di frontiera per l'asilo e il rimpatrio", unitamente ad un potenziamento della procedura accelerata. Accanto alla normale

---

[85] V. *supra* §§ 1 e 2.

[86] V. *supra* § 1, nota 4.

[87] Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final, cit., p. 7.

[88] Proposta modificata del 23.9.2020 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, cit., che ai punti 5 e 14 individua l'applicabilità *ratione personae* ai seguenti soggetti: chi è giunto per via irregolare; chi costituisce un rischio per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico oppure, nel caso di richiedenti protezione internazionale, a chi ha fornito informazioni o documenti falsi; i richiedenti che provengono da un Paese i cui cittadini si sono visti accogliere le richieste nel 20% dei casi.

[89] A tal fine la Commissione ha previsto di nominare un *Coordinatore per il rimpatrio*, sostenuto da una rete ad alto livello, chiamato a fornire il supporto tecnico per riunire gli aspetti della politica di rimpatrio dell'UE ed a facilitare un'attuazione senza soluzione di continuità e interconnessa del processo di rimpatrio. Il Coordinatore lavorerà in stretta collaborazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e riunirà i soggetti interessati nei settori del rimpatrio e della riammissione a livello degli Stati membri dell'UE, incoraggiandoli a collaborare per raggiungere un obiettivo comune.

[90] Proposta modificata del 23 settembre 2020 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, cit. che, a p. 5., in ordine alle ragioni giustificatrici del ricorso alla nuova procedura di frontiera, afferma che esso: "sarebbe vantaggioso per il sistema di asilo in generale, poiché una miglior gestione delle domande di asilo a fini strumentali e inammissibili alla frontiera favorirebbe il trattamento efficiente, nel territorio, dei casi che hanno realmente bisogno di protezione".

[91] Proposta modificata di regolamento procedure, COM(2020) 611 final, cit.

[92] Cfr. Proposta 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*, COM(2016) 467 final.

procedura di asilo, queste opzioni procedimentali trovano collocazione al termine della fase di pre-*screening*.

In particolare, tale proposta si caratterizza per il duplice obiettivo perseguito: semplificare la ricollocazione dei richiedenti in un altro Stato membro, dove verrebbe proseguita la procedura, ed al contempo facilitare la procedura di rimpatrio dei migranti la cui domanda è stata respinta. Per tale via, ultimata la fase di *screening* pre-ingresso, le domande di asilo che già ad un primo esame manifestino scarse possibilità di essere accettate sarebbero vagliate secondo una *procedura accelerata* (dodici settimane) e senza che sia previsto l'ingresso legale del migrante nel territorio dello Stato membro[93]. Qualora la domanda di asilo fosse respinta alla frontiera sarebbe subito attivata la procedura di rimpatrio, così da eliminare i rischi di spostamenti non autorizzati; mentre per gli altri migranti continuerebbe ad essere applicata la normale procedura di asilo[94]. I destinatari per i quali tale procedura rapida di asilo e rimpatrio diviene obbligatoria sarebbero essenzialmente i richiedenti che inducono in errore le autorità (fornendo informazioni o documenti falsi oppure omettendo informazioni rilevanti); quelli provenienti da Paesi con una percentuale di riconoscimento del diritto di asilo inferiore al 20% e coloro che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale[95]. Essa, invece, certamente non trova applicazione per i minori non accompagnati e per le famiglie con minori di età inferiore ai 12 anni, salvo che ricorrano esigenze di sicurezza; del pari, restano escluse alcune categorie di persone (art. 41, par. 9)[96] anche in ragione di esigenze legate alla situazione di vulnerabilità.

Quanto alle criticità del secondo asse su cui si sviluppa il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, pur in apparente riforma del vigente Regolamento Dublino III e basandosi sul dichiarato approccio di gestione globale in materia di migrazione, la Comunicazione oggetto di esame definisce il nuovo quadro comune per la solidarietà e la condivisione delle responsabilità secondo regole e principi che sembrano segnare un mero

[93] La "corsia rapida" dovrebbe essere riservata segnatamente alle richieste presentate da coloro che: tentano di ingannare le autorità; provengano da Paesi con bassi tassi di riconoscimento e che con alto grado di probabilità non necessitano di protezione; rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale.

[94] Al riguardo merita precisare che tanto la procedura accelerata quanto quella ordinaria dovrebbero comunque rispettare le garanzie necessarie ad assicurare che ogni persona abbia una valutazione individuale e che non vi siano violazioni del principio di *non refoulement* o dei diritti fondamentali, accordando particolare riguardo ai minori ed ai soggetti vulnerabili. Cfr. punto 2.4. della Comunicazione sul nuovo Patto. Vedi anche la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *La protezione dei minori migranti*, del 12 aprile 2017, COM(2017) 211, che raccomanda una serie completa di misure per rafforzare la protezione dei minori in ogni fase del processo migratorio. Sulle specificità relative alla condizione dei minori non accompagnati cfr. A. PITRONE, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in questa *Rivista*, 2021, n. 1, p. 45 ss.; M. MARCHEGIANI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità*, in *ADiM Blog*, novembre 2020.

[95] Proposta modificata del 23 settembre 2020 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, cit., punti 5 e 14. Cfr. L. MARIN, *The 2020 proposals for pre-entry screening*, cit., novembre 2020.

[96] Proposta modificata del 23 settembre 2020 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, cit., p. 29.

"ritorno al passato". Al riguardo, la normativa di riferimento è contenuta nella proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo[97] che dedica la parte IV alla solidarietà ma che, nonostante il cambio di denominazione rispetto al vigente Sistema Dublino[98], nei contenuti, non pare rispondere adeguatamente all'esigenza dell'annunciato cambiamento. La solidarietà tra Stati membri, infatti, esattamente come nella pluralità delle proposte di riforma sinora susseguitesi, continua sostanzialmente a fondarsi su un criterio volontaristico, così confermando l'attuale impianto complessivo nelle situazioni ordinarie.

Sul punto, spiace rilevare come tale proposta, in netto contrasto con la dichiarata volontà di abbandonarlo in favore di un nuovo meccanismo di solida *governance* delle migrazioni (par. 2.3 del Patto), presenti un innegabile limite nel momento in cui sostanzialmente conferma all'art. 21 l'inadeguata struttura fondata su criteri gerarchici funzionali all'individuazione di uno Stato membro competente all'esame della domanda di protezione e che porta ad identificarlo nel Paese di primo ingresso in caso di inapplicabilità dei criteri antecedenti[99].

Non solo. Essa prospetta come principale elemento di novità l'asserito "vivificato" meccanismo di solidarietà basato su un sistema di ricollocamento strutturale che, destinato ad essere applicato su base volontaria nelle situazioni normali limitandosi in tal caso la Commissione ad assicurare il coordinamento delle operazioni, diviene obbligatorio unicamente in circostanze emergenziali[100] sulla base di una chiave di ripartizione che terrà conto della popolazione e della situazione economica del Paese di trasferimento.

Tra le circostanze emergenziali rientrano le situazioni conseguenti lo sbarco di migranti in un porto dell'Unione dopo operazioni di ricerca e soccorso in mare; il caso in cui il sistema di gestione di uno Stato membro sia posto sotto forte pressione a causa di flussi massicci nonché le situazioni dovute a gravi crisi in Paesi terzi (ad es. guerra civile). Solo in siffatte ipotesi, infatti, lo Stato membro interessato potrà attivare detto meccanismo di solidarietà mediante richiesta alla Commissione che, accertata la

[97] 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], COM/2020/610 final. Si veda T.M. MOSCHETTA, *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, 26 novembre 2020, p. 78 ss.

[98] Cfr. C. FAVILLI, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, n. 1, p. 85 ss.

[99] Su tale principio, v. *ex multis* G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "Paese di primo ingresso" per gli Stati frontalieri nel mediterraneo*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, 2020, p. 51 ss.; G. ASTA, *I limiti al principio di mutua fiducia nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza in materia di mandato di arresto europeo e protezione internazionale*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 210.

[100] In tal senso cfr. G. MORGESE, *La 'nuova' solidarietà europea*, cit., pp. 19-20; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, cit., p. 26.

necessità, procederà all'individuazione del numero di migranti irregolari che dovranno essere redistribuiti[101].

A tal proposito appare opportuno ribadire che, pur nelle menzionate situazioni straordinarie, la solidarietà obbligatoria che impone a tutti gli Stati membri di contribuire alla ricollocazione e/o alle sponsorizzazioni di rimpatrio[102], lascia loro ampio margine discrezionale per decidere in quale misura condividere gli sforzi. Ed invero, ciascuno Stato potrà optare per fornire il sostegno necessario allo Stato membro sotto pressione per rimpatriare rapidamente (entro 8 mesi) coloro che non hanno diritto di soggiorno, oppure accollarsi la completa responsabilità dell'immigrato irregolare, accogliendo sul proprio territorio i migranti ricollocati dallo Stato in difficoltà oppure ancora utilizzare le altre forme di solidarietà. È fatta salva la possibilità per gli Stati di decidere anche di combinare gli interventi, ma pur sempre nel rispetto della quota assegnata.

Alla luce di quanto detto sinora, emerge come il sopra sommariamente descritto sistema di contributi flessibili ed inizialmente operanti solo su base volontaria (laddove, lo si ricorda, l'obbligatorietà entra in gioco esclusivamente in situazione di grave pressione a causa di massicci flussi migratori), solleva seri dubbi sulla effettiva efficacia e concreta utilità di un meccanismo così complesso e subordinato alla valutazione di una serie eterogenea di incognite[103], tra cui il diverso coinvolgimento degli Stati nel fenomeno migratorio, le loro politiche di gestione dei flussi migratori sovente divergenti e la fluttuazione delle pressioni migratorie[104].

Il citato meccanismo, quindi, si connota per la sua farraginosità che conseguentemente, in ragione della molteplicità di opzioni possibili, in termini di attuazione pratica, non può che avere un esito incerto sull'effettivo alleggerimento del numero delle persone da accogliere.

---

[101] Nel caso in cui la Commissione dovesse riscontrare che non sia stato raggiunto almeno il 70% della quota assegnata, potrebbe convocare un "*forum* della solidarietà" ed imporre ricollocamenti aggiuntivi o, in alternativa, una quota di sponsorizzazioni di rimpatri.

[102] Proposta del 23 settembre 2020 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], COM (2020) 610 final, spec. art. 2 in cui sono contenute le definizioni di Stato beneficiario e Stato sponsor. In particolare il primo sarà il destinatario delle misure di solidarietà previste nella proposta di regolamento e poste in essere da altri Stati membri; lo Stato sponsor sarà, invece, "quello che si impegna a effettuare il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare a beneficio di un altro Stato membro". Sul punto v. J.P. CASSARINO, *Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiM Blog*, novembre 2020.

[103] Al riguardo, particolarmente eloquente risulta il dato contenuto nella tabella allegata alla raccomandazione della Commissione 2020/1364/UE del 23 settembre 2020, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, in GUUE L 317 del 1 ottobre 2020, p. 13, da cui risulta che – in un sistema fondato sulla volontarietà – il numero di Stati indisponibili ad accettare persone sul proprio territorio è risultato superiore ad un terzo degli Stati membri.

[104] In tal senso v. P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo*, cit., p. 9 e 11, ove l'autrice pone in evidenza che: "non va dimenticato che taluni Paesi sono chiamati ad affrontare soltanto il controllo delle frontiere esterne, mentre altri devono costantemente gestire arrivi su vasta scala via terra o via mare o centri di accoglienza sovraffollati, ed altri ancora sono investiti da movimenti non autorizzati di migranti sul loro territorio".

Esso si concreta a parere di chi scrive, in una sorta di compromesso trovato dalla Commissione con gli Stati membri più refrattari (e le loro rispettive prospettive nazionali) e finisce per accordare unicamente un'attenzione particolare al rafforzamento dei controlli ed alla limitazione degli ingressi secondari senza, tuttavia, risolvere il nodo cruciale rappresentato dal sovraccarico in termini di impegno e responsabilità ancora oggi gravante sugli Stati di primo arrivo. Anche in prospettiva futura, in vista di un prevedibile cospicuo afflusso di richiedenti asilo, la mancata modifica del criterio del Paese di primo arrivo con conseguenti oneri eccessivi in capo ad una minoranza di Stati UE, continuerà a rappresentare un "elemento di grande fragilità del sistema"[105].

Mancano, pertanto, all'interno del nuovo Patto previsioni volte a migliorare ed implementare l'accoglienza, rimanendo ancora una volta il *focus* della politica comune di asilo confinato alla gestione dei rimpatri ed alla manifestata volontà di disincentivare gli arrivi, con particolare riferimento ai migranti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento.

Un ulteriore ed inconfutabile elemento di criticità del nuovo sistema è certamente costituito dal carattere formalmente obbligatorio ma sostanzialmente volontario del meccanismo di solidarietà[106], caratterizzato dall'assenza di una previsione di ricollocamento automatico ed obbligatorio e dalla mancata (non casuale) predisposizione di qualsivoglia sanzione a carico degli Stati che dovessero risultare inadempienti. Così come delineato dalla Commissione, infatti, l'esaminato meccanismo di solidarietà presenta un forte limite insito nel suo stesso funzionamento e rappresentato dalla totale assenza di disposizioni funzionali al rispetto degli obblighi assunti dai singoli Stati membri, a prescindere dal tipo di strumento solidaristico per cui si sia optato.

Per tale via, infatti, gli impegni di cui pur formalmente gli Stati membri dovessero farsi carico, costituirebbero sotto il profilo sostanziale un obbligo eccessivamente "*soft*", che può essere agevolmente disatteso senza incorrere in alcuna conseguenza giuridicamente degna di nota. L'onere della gestione ordinaria dei flussi migratori, secondo tale "nuovo" modello, continuerebbe a gravare principalmente sugli Stati alle frontiere esterne dell'UE.

Al contempo, è chiaro che il mero sostegno logistico, fondato sulla volontarietà statale, non potrà che rappresentare una soluzione di compromesso che certo mal si concilia con l'auspicata idea di una solidarietà "*di fatto*" e dell'equa condivisione di responsabilità[107] che pure, nelle intenzioni, avrebbero dovuto fondare la riforma dell'attuale SECA.

---

[105] Vedi ancora P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo*, cit., p. 12.

[106] Tale previsione, peraltro, risulta essere in netto contrasto con quanto affermato dallo stesso presidente della Commissione europea Von Der Leyen in occasione del discorso sullo stato dell'Unione del 16 settembre 2020 (consultabile *online* in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655): "Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea. (…). Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità".

[107] V. *supra* § 2.

Risultato che semmai potrebbe effettivamente essere raggiunto con un meccanismo europeo obbligatorio di presa in carico dei cittadini dei Paesi terzi, al di là del loro *status* o, in un'ottica di maggiore trasparenza ed efficacia di un'Unione a geometria variabile, su un sistema di solidarietà "flessibile" e virtuosa, in cui la reale volontà di cooperare tra Stati membri sia concretamente valorizzata mediante la previsione di specifici obblighi con, nell'ipotesi di violazione degli stessi, possibile sindacato della Corte di Giustizia UE [108].

6. La politica europea sull'integrazione degli immigrati: dal Consiglio di Tampere del 1999 al Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027

Da quanto sinora evidenziato si coglie agevolmente l'esistenza di tre distinte, ma al contempo connesse, questioni regolate dai principi di cui al citato Capo 2 del Titolo V TFUE[109]: quella dell'ingresso nel territorio UE; quella del riconoscimento in capo agli immigrati dello *status* di rifugiato o beneficiario di altre forme di protezione internazionale *ex* art. 78, par. 1 TFUE[110] e quella del rimpatrio degli immigrati irregolari.

In tale contesto, tuttavia, è rimasto piuttosto nell'ombra l'aspetto dell'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, non contemplato nel Trattato di Amsterdam e menzionato per la prima volta dal trattato di Lisbona con l'introduzione di una base giuridica esplicita[111] all'art. 79 TFUE, laddove al par. 4 si dispone che "al fine di favorire l'*integrazione* dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti", l'Unione può stabilire misure che si limitano ad "*incentivare* e *sostenere* l'azione degli Stati membri"[112]. Al riguardo la dottrina – avallando la nozione risultante dai documenti dell'Unione europea tra cui, da ultimo, il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027[113] – è sostanzialmente unanime circa la nozione di "integrazione", tenuta distinta da quella più generica di "accoglienza"[114].

Ed invero, l'integrazione, di norma limitata ai soli migranti regolarmente

[108] V. *infra* § 7.
[109] V. *supra* § 2.
[110] Per un commento all'art. 78 TFUE, v. A. ADINOLFI, *Art. 78 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), cit., pp. 480 ss. e A. DI PASCALE, *Art. 78 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), cit., pp. 834 ss.
[111] Cfr. M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 15 ss.; K. GRONENDJIIK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 111 ss.
[112] Corsivi aggiunti.
[113] Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, COM(2020) 758 final.
[114] In merito alla distinzione fra principio di "non discriminazione" (strettamente connesso a quello di eguaglianza) e il principio di "non assimilazione" (finalizzato alla tutela e valorizzazione delle diversità) cfr. M. C. CARTA, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, n. 1, p. 120 ss; P. FOIS, *Il principio di non assimilazione e la protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, I, Milano 1999, p. 187 ss.

soggiornanti nello Spazio europeo[115], in un'ottica di reciprocità[116] in forza di cui essa si concreta in un "processo bilaterale tra immigrati e società di accoglienza"[117], comporta per gli immigrati "non soltanto il godimento di diritti, ma anche l'adempimento di obblighi"[118]. Per quanto concerne questi ultimi, si insiste essenzialmente sul rispetto ed accettazione da parte degli immigrati dei valori fondamentali dell'UE, mentre quanto ai diritti particolare rilievo assume quello a non essere discriminati e, di conseguenza, quello ad essere assimilati[119] ai cittadini europei nella titolarità e nel godimento soprattutto dei diritti economici e sociali[120]. In applicazione del richiamato principio di non discriminazione ed al fine di rimuovere progressivamente le disuguaglianze residue, dovrebbe essere garantito agli immigrati un trattamento il più possibile simile a quello dei cittadini dello Stato ospite segnatamente per quel che concerne il diritto all'abitazione, l'accesso al mercato del lavoro, alle cure mediche ed ai servizi pubblici[121].

Rispetto alla varietà ed alla ricchezza degli studi sul diritto europeo dell'immigrazione, particolarmente modesto è risultato l'interesse mostrato dalla dottrina rispetto alla c.d. immigrazione legale (vale a dire quella relativa ai canali di ingresso, tra l'altro, per lavoro, studio, ricongiungimento familiare) e soprattutto ad uno specifico aspetto della politica di integrazione degli immigrati regolari: quello relativo alle misure volte a favorire l'inserimento degli stessi nel tessuto economico, sociale e culturale del paese ospitante[122]. Ciò probabilmente in ragione dell'assenza di un'organica politica a livello europeo in questo settore, verosimilmente riconducibile ai differenti orientamenti seguiti dagli Stati membri in materia di integrazione, sovente "insidiata da particolarismi

---

[115] In tal senso cfr. L. DANIELE, *Immigrazione e integrazione. Il contributo dell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 64. In dottrina è stato altresì precisato che l'ordinamento UE riconosce determinati diritti anche agli immigrati irregolari. Al riguardo v. *amplius* U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 22.

[116] Al riguardo si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 in cui veniva precisato che: "Le politiche di integrazione dovrebbero essere intese come un processo continuo in due direzioni, basato su diritti e obblighi reciproci e corrispondenti di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e delle società che li ospitano".

[117] Così G. CAGGIANO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 2.

[118] In tal senso cfr. M. GESTRI, *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in V. GASPARINI CASALI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, I, Modena, 2010, p. 78; G. CAGGIANO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, cit., p. 2.

[119] Sui principi di eguaglianza e di non discriminazione con specifico riferimento alle "*Equality Directives*" ed all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, Cfr. è S. MORANO-FOADI, K. DE VRIES, *The equality clauses in the EU directives on non-discrimination and migration/asylum*, in S. MORANO-FOADI, M. MALENE (eds.), *Integration for Third-Country Nationals in the European Union. The Equality Challenge*, Cheltenham/Northampton, 2012, p. 16 ss.

[120] Cfr. P. FOIS, *Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2019, n. 3, p. 11; P. MORI (a cura di), *I diritti delle famiglie migranti fra interazione e tutela della diversità*, Torino, 2015, p. 103 ss.

[121] Su tali profili v. P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici*, cit., p. 547 ss.; A. DI PASCALE, *L'accesso al mercato del lavoro*, *ivi*, p. 585 ss.; C. GABRIELLI, *Il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche*, ivi, p. 607 ss.; P. DE PASQUALE, *L'accesso degli immigrati irregolari ai servizi pubblici*, ivi, p. 621 ss.

[122] Con specifico riferimento alla tutela della diversità culturale degli immigrati cfr. P. FOIS, *Integrazione degli immigrati*, cit., pp. 9-19; M.C. BARUFFI, *Cittadinanza e diversità culturali, con particolare riferimento alla poligamia*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici*, cit., p. 195 ss.

e sovranismi"[123]. È chiaro, infatti, come in tale ambito di competenza ripartita, risulti particolarmente incisiva la sovranità statale a cui è demandata la definizione delle condizioni di ingresso e del trattamento dello straniero nel proprio territorio[124].

Ed invero, anche nel settore della migrazione regolare, ai pur numerosi tentativi di riforma avviati dalla Commissione non hanno fatto seguito decisioni che abbiano tradotto in obblighi per gli Stati i suggerimenti ivi previsti. Poco incisivi, infatti, risultano gli orientamenti delle Istituzioni europee in questo peculiare ambito[125]. A titolo esemplificativo basti pensare alle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 (unanimemente ritenuto dalla dottrina la pietra miliare su cui si fonda la politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione), in cui gli unici riferimenti all'integrazione degli immigrati si trovano nel par. 4, ove si auspica un "approccio comune" da mettere a punto "per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini dei Paesi terzi che sono legalmente residenti nell'Unione"[126] e nel par. 18 in cui si afferma che "una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE (…) e rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale"[127].

I principi di non discriminazione e della parità di trattamento verranno richiamati alcuni anni più tardi nella Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare[128] e nella Direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo[129] che, ai fini della presente indagine, rilevano per la sottolineatura che obbiettivo dell'integrazione è la promozione della coesione economica e sociale nella Comunità (oggi Unione). Un richiamo alla coesione economica e sociale quale "obbiettivo fondamentale della Comunità" figura altresì nella Decisione del Consiglio del 25 giugno 2007, che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi per il periodo 2007-2013[130].

Nel successivo Manuale sull'integrazione pubblicato dalla Commissione europea nell'aprile 2010[131], muovendo dal presupposto secondo cui "l'integrazione implica il rispetto per i valori fondamentali dell'Unione europea" (punto 2), viene rimarcato che i diritti dell'immigrato in materia economica e sociale, sono sì garantiti dalla Carta dei

---

[123] Così in A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p, 141.
[124] Cfr. G. CAGGIANO, *L'integrazione europea 'a due velocità' in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 105 ss.
[125] In tal senso cfr. P. FOIS, *Integrazione degli immigrati*, cit., p. 12.
[126] Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, reperibili *online*.
[127] Anche nel successivo Patto europeo sull'integrazione e l'asilo, concordato nell'ambito del Consiglio europeo di Bruxelles del 24 settembre 2008 (in https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/it/pdf) i diritti dei migranti vengono sostanzialmente individuati nell'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza ed ai servizi pubblici e sociali.
[128] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in GUUE L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12 ss.
[129] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004, p. 44 ss.
[130] In GUUE L 168 del 28 giugno 2007, 3° "considerando".
[131] Reperibile *online*.

diritti fondamentali e devono essere salvaguardati ma comunque a patto che non siano "in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali" (punto 8)[132]. Va da sé che una simile statuizione rappresenta certamente un limite alla tutela dei migranti regolari[133], dal momento che sostanzialmente definisce i suddetti diritti come non "fondamentali", dipendendo sostanzialmente il loro riconoscimento dalla non contrarietà con i valori fondamentali dell'Unione europea, e addirittura con le legislazioni nazionali degli Stati membri.

È solo con la Comunicazione COM (2016) 377 final[134] che la Commissione europea ha provato a dare una svolta di indubbio rilievo in materia di integrazione ed inclusione degli immigrati nel momento in cui ha qualificato i diritti proclamati nella Carta dei diritti fondamentali (tra cui la libertà di espressione e di culto, nonché il diritto alla parità e alla non discriminazione) "di cruciale importanza per il processo di integrazione europea" aggiungendo al contempo che, nell'ambito di un processo dinamico e reciproco, "comprendere questi valori fondamentali e aderirvi è un elemento essenziale per vivere nella società di accoglienza e prendervi parte" (par. 3). Con tale atto, dunque, l'esecutivo europeo pare aver voluto intraprendere una strada di maggior apertura verso il rispetto dei diritti dei migranti anche in un'ottica di valorizzazione del dialogo interculturale.

Da ultimo, lo scorso 24 novembre la Commissione Europea ha presentato il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027[135], che è parte integrante della risposta globale per affrontare le sfide legate alla migrazione presentate nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Trattandosi di un piano d'azione, esso (al pari della citata Comunicazione del 2016) non ha valore vincolante anche perché, a differenza della gestione dei flussi irregolari e dell'asilo[136], la migrazione regolare rimane di competenza nazionale. Tale Piano – basato su quello precedente, con l'intenzione di migliorare alcuni aspetti critici delineati nel documento di accompagnamento[137] – evidenzia come solo attraverso una fattiva politica europea di integrazione ed inclusione ed una buona gestione

---

[132] Sul punto v. *amplius* P. FOIS, *Integrazione degli immigrati*, cit., p. 14 ss.

[133] In tema di politica di migrazione legale si vedano, tra i molti contributi, P. DE BRUYCKER, *The EU policy on labour migration: how common it is and should it be?*, in C.U. DE SOUSA (ed.) *The relevance of migration for the 2030 Agenda for sustainable development. The Global Compact for safe, orderly and regular migration*, Lisboa, 2019, p. 160 ss.; A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 17 ss.; S. CARRERA, A. GEDDES, E. GUILD, M. STEFAN (eds.), *Pathways towards legal migration into the EU. Reappraising concepts, trajectories and policies*, Brussels, CEPS, 2017; S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GRONENDJIK, V. MORENO-LAX, *EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 2, Leiden-Boston, 2012.

[134] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, del 7 giugno 2016, COM(2016) 377 final,

[135] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, del 24 novembre 2020, COM(2020) 758 final.

[136] Sulla competenza concorrente cfr. l'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE con commento di L. S. ROSSI, *Art. 4 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), cit., p. 167 ss.; e R. BARATTA, *Art. 4 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), cit., p. 387 ss.

[137]V. SWD(2020) 290 def. del 24.11.2020, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Comunicazione.

delle politiche in materia di migrazione e asilo, sarà possibile promuovere la coesione economica e sociale. Con ciò volendo rimarcare, per un verso, come l'azione a favore dell'integrazione e dell'inclusione non sia soltanto un dovere morale in linea con i valori fondamentali dell'UE, ma anche un imperativo di ordine economico e, per altro verso, che essa richiede un processo a doppio binario, in cui sia i migranti che i cittadini UE compiono reciprocamente uno sforzo attivo per integrarsi[138]. Questo Piano d'azione si caratterizza principalmente per la previsione di un'articolata panoramica del possibile utilizzo e valorizzazione dei diversi fondi europei (FAMI, FSE+, FESR ma anche quelli meno specifici come FEARS ed InvestEU) che possono essere impiegati per rimuovere le barriere nell'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio che a tutt'oggi ostacolano la partecipazione e l'inclusione nella società europea delle persone con *background* migratorio [139]. Se ne estende altresì la durata (7 anni), che in tal modo viene a coincidere col nuovo programma finanziario pluriennale, nel cui ambito dovrebbero essere promosse maggiori opportunità di finanziamento. È poi prevista una revisione di metà periodo (nel 2024). Al contempo il Piano in esame presuppone un ampliamento del perimetro dell'integrazione[140]: rispetto alle ricordate precedenti iniziative, limitate ai soli cittadini di Paesi terzi, esso si rivolge anche ai cittadini UE (naturalizzati o nuove generazioni) provenienti da un contesto migratorio[141].

Un aspetto di particolare interesse del nuovo Piano è, infine, rappresentato dall'esame delle diseguaglianze sociali tra autoctoni e stranieri, in termini di accesso a diversi settori su cui esso si focalizza: istruzione, lavoro, salute, alloggio. Da esso emerge come, nonostante le numerose e diversificate iniziative degli ultimi anni, continuino a persistere significative differenze tra i due gruppi.

Al fine di porre rimedio a detta situazione, il piano d'azione 2021/27 mira dichiaratamente a promuovere un approccio più individualizzato, che tenga conto della combinazione di caratteristiche personali, come il genere, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, l'orientamento sessuale e le disabilità "che possono rappresentare sfide specifiche per i migranti" e contribuire all'elaborazione di azioni più

[138] Nel Piano, il cui motto è "inclusione per tutti", sono segnatamente contemplate azioni specifiche per i diversi momenti del processo d'integrazione: misure precedenti la partenza, misure specificamente dedicate alla fase di accoglienza volte a favorire una integrazione rapida, e misure rivolte all'integrazione a lungo termine volte alla costruzione di società inclusive e coese. Partendo dai risultati del piano precedente varato nel 2016, che ha favorito lo sviluppo di 50 differenti linee d'azione sui differenti aspetti delle politiche di inclusione sociale, esso sviluppando nuove azioni ed un *framework* più forte nell'ambito di una strategia che si articola in quattro filoni: istruzione e formazione; opportunità lavorative; accesso alla sanità ed accesso ad alloggi adeguati a prezzi accessibili. A ciò si aggiunge la raccomandazione di partenariati solidi per un processo di integrazione più efficace attraverso il coinvolgimento di tutti i livelli di *governance* (europeo, nazionale, macroregionale, transfrontaliero, regionale e locale) nell'elaborazione e nell'attuazione delle differenti strategie di integrazione.

[139] Cfr. C. CREPALDI, *Il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, in *Welforum.it*, 13 gennaio 2021.

[140] G. MANCA, *The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations*, 11 dicembre 2020, reperibile *online*.

[141] Tale previsione risulta giustificata dal fatto che ai 34 milioni di cittadini di paesi terzi abitanti dell'UE (circa l'8 % della popolazione), si aggiunge un 10 % dei giovani (di età compresa tra 15 e 34 anni) nati nell'UE da almeno un genitore originario di un paese terzo.

adeguate ed efficaci. Almeno sulla carta ed in attesa delle misure attuative, dunque, il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, pare voler concretamente provare a fornire valide e fattive soluzioni per favorire l'integrazione dei migranti in un'ottica di promozione della coesione sociale e di società inclusive.

7. Considerazioni critiche. La solidarietà "di fatto" e "flessibile" nel Patto come opportuno rimedio alle resistenze degli Stati membri

Alla luce del discorso sin qui condotto emerge come la strategia di cui al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, recentemente avviata dall'Unione in risposta alle pressanti sfide globali relative alla gestione dei flussi migratori verso l'UE, abbia evidenziato la preminente esigenza di creare uno sblocco a situazioni di stallo politico.

Al contempo è stata ampiamente rimarcata la necessità di non procrastinare ulteriormente il processo di valorizzazione dei principi di solidarietà ed integrazione nonché di quello di equa ripartizione delle responsabilità, che del principio di solidarietà costituisce diretto corollario.

Si è visto come sulla base di tali presupposti, il Patto presenta elementi di continuità ed altri di novità e segna evidentemente il tentativo di superare le profonde divergenze esistenti in ordine alla riforma del Sistema Dublino, introducendo uno schema flessibile, che contempera interventi diversificati, (pochi) obblighi per gli Stati membri e (troppe) opzioni. Molte sono tuttavia le problematiche giuridiche sottese alle misure proposte in particolare per quanto concerne gli aspetti procedurali del pre-ingresso ed i limiti all'attuazione del nuovo meccanismo di solidarietà, a livello politico ed operativo. In particolare, il sistema delineato nel nuovo Patto per una pluralità di ragioni non pare in concreto segnare l'auspicata linea netta di discontinuità con il passato.

Il primo elemento di criticità emerso è certamente rappresentato dalla conferma dell'approccio prevalentemente securitario in esso previsto che si concreta, per un verso, nel contrasto all'immigrazione irregolare ed ai movimenti secondari di richiedenti asilo e, per altro verso, nell'intento di ridurre al massimo gli arrivi grazie alla nuova procedure di frontiera per l'asilo e il rimpatrio. Viene, infatti, confermato l'inadeguato criterio del Paese di primo ingresso per la competenza a decidere sulla domanda di protezione internazionale a cui si affianca la nuova procedura di frontiera fondata sullo *screening* pre-ingresso e strutturata in modo tale da privilegiare la rapidità nelle decisioni e nell'eventuale respingimento, a discapito della puntuale verifica della fondatezza delle richieste.

Quantomeno discutibili e certamente passibili di correttivi *in itiner*e risultano poi le misure contenitive, di respingimento e trattenimento previste nel Patto che, per le ragioni sopra evidenziate[142], potrebbero comportare una grave compromissione dei diritti dei

[142] V. *supra* §§ 4 e 5.

richiedenti protezione internazionale e, più in generale, dei soggetti appartenenti a categorie vulnerabili, in termini di effettività e di forte limitazione della libertà personale.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla nuova concezione della solidarietà intra-europea che, pur non demandata completamente alla discrezionalità statale, risulta ancora focalizzata su interventi di carattere meramente economico ed assistenzialistico. In ragione della reticenza in più occasioni manifestata da alcuni Stati ed in assenza di meccanismi che ne impongano il rispetto, appare più che verosimile che l'attività di supporto alle frontiere esterne per gli Stati membri necessariamente più colpiti dagli ingenti flussi migratori, anche in futuro finisca col concretarsi in meri contributi logistici o nel ricorso a rimpatri sponsorizzati, in luogo dei ricollocamenti. Solidarietà questa, è bene ribadirlo, che diviene obbligatoria in situazioni non ordinarie ed unicamente in una dimensione emergenziale.

Il Patto, dunque, così come strutturato contribuisce a ridurre il valore insito nella costruzione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e lascia ancora alcuni Stati isolati ed in prima linea nell'affrontare questioni dalle dimensioni transnazionali, senza che le disparità causate dalla geografia vengano riequilibrate da una robusta solidarietà correttiva. È per questo che si ritiene che, risultando al momento ancora limitato il valore aggiunto delle misure analizzate[143], l'integrazione europea richieda politiche riequilibratici, ispirate ad un principio di leale cooperazione e ad una solidarietà "di fatto" di natura correttiva[144].

A parere di chi scrive, infatti, gli Stati membri dovrebbero considerare la solidarietà come valore fondante ed esistenziale dell'Unione, impegnandosi a rispettarla anche all'interno dei propri ordinamenti giuridici e, quindi, indipendentemente dall'attuazione del diritto UE. Al contempo, anche l'operato dell'esecutivo europeo e della Corte di Giustizia UE, dovrebbe tendere all'affermazione della centralità della stessa solidarietà come elemento caratterizzante della società europea composta da Stati che condividono i valori fondanti dell'UE *ex* art. 2 TUE.

Diversamente, il principale rischio in cui si potrebbe incorrere è quello di un mero ripensamento in chiave astrattamente solidaristica dei diritti umani dei migranti scaturente da una disponibilità solo apparente degli Stati più refrattari all'assunzione di impegni solo limitatamente obbligatori (operanti solo in situazioni emergenziali), accompagnata da probabili continui rinvii per la concreta definizione, in ragione dell'assenza di efficaci sanzioni deterrenti che ne possano garantire l'osservanza. Risulta, infatti, alquanto inverosimile pensare che gli Stati meno virtuosi nella realizzazione delle politiche di solidarietà ed integrazione in materia migratoria, possano essere efficacemente sanzionati per non aver dato seguito agli impegni assunti posto che, come sottolineato, l'azione di controllo e di impulso della Commissione si concreta unicamente nell'adozione di atti non vincolanti. Così come anche, in assenza della previsione di specifici obblighi in capo

[143] Cfr. S. MANSERVISI, *The EU's Pact on Migration and Asylum: A Tsunami of Papers but Little Waves of Change*, *IAI Commentaries 88/20*, dicembre 2020.
[144] P. ELEFTHERIADIS, *A Union of Peoples: Europe as a Community of Principle*, Oxford University Press, 2020; dello stesso Autore, si veda anche *Corrective Justice Among States*, in *Ius Cogens*, 2020, p. 7 ss.

agli Stati, la Corte di Giustizia UE non potrà che esercitare un sindacato eccessivamente "soft" sulle condotte da essi poste in essere.

Sarebbe, pertanto, auspicabile che le Istituzioni europee proseguissero con maggior convinzione il percorso già parzialmente intrapreso, ma che meriterebbe un ulteriore slancio verso la valorizzazione del principio di solidarietà. A quest'ultimo, infatti, deve riconoscersi una valenza che si estende all'intero raggio d'azione dell'UE, così come d'altra parte già affermato nella Dichiarazione Schuman del 1950. Se, infatti, la Commissione e la Corte di Giustizia UE (non ancora pronunciatasi specificamente in merito alla compatibilità di talune normative nazionali con il principio/valore della solidarietà) tergiversassero in uno stato di parziale inerzia, a lungo andare ed in assenza di risultati concreti, potrebbero essere considerate "corresponsabili" del mancato rispetto del principio di solidarietà da parte degli Stati membri.

Si dovrebbe, dunque, evitare che al nuovo Patto venga in concreto riconosciuto un valore quasi unicamente simbolico, piuttosto che il ruolo chiave di strumento capace di avere un reale impatto sulla soluzione degli annosi problemi che ormai da anni investono l'Unione in materia di politiche migratorie. Occorrerà, infatti, capire se con questo approccio di compromesso, che conferma una volta di più la fase critica attraversata dal processo di integrazione europea e la mancanza di visione comune, si troverà un punto di incontro. La politica dello "scontentare tutti, per accontentare tutti" non pare in effetti particolarmente premiale in termini di risultati.

Al riguardo, a parere di chi scrive, è fondamentale muovere da una constatazione oggettiva rappresentata dalla natura differenziata del processo di integrazione europea[145], sostanzialmente insita nell'eterogeneità degli Stati membri[146] e nella non applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie nelle differenti aree politiche europee[147]. D'altra parte, non può dimenticarsi che, in risposta alle crisi multiformi che l'UE è stata chiamata ad affrontare negli ultimi anni – tra cui quella economica, il problema del terrorismo, la questione migratoria, Brexit e, da ultimo, la pandemia da Covid-19 – la differenziazione ha sempre più assunto un ruolo chiave come possibile soluzione. La stessa Commissione

[145] Al riguardo basti ricordare che un certo grado di differenziazione ha sempre fatto parte del processo di integrazione europea sin dal Trattato di Roma e dalla creazione dell'eurozona e dell'area Schengen, esacerbandosi da ultimo con Brexit. Sul punto v. E. POLI, *L'Unione europea oltre il trauma: integrazione e solidarietà nell'era post-Brexit e Covid-19*, reperibile *online* in *Documenti IAI*, 21 dicembre 2020, p. 2 ss.; F. SCHIMMELFENNIG, *Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, n. 8, p. 1154 ss.; M. C. CARTA, *Il futuro degli EU citizens' rights dopo l'accordo su Brexit*, in *Federalismi.it*, *Osservatorio Brexit*, 28 novembre 2018; ID., *L'incidenza sulla Brexit della sentenza della Corte di giustizia UE del 10 dicembre 2018*, in questa *Rivista*, 2019, n. 1, p. 30 ss.

[146] In tal senso v. F. SCHIMMELFENNING, *The Choice for Differentiated Europe: An Intergovernmentalist Theoretical Framework*, in *Comparative European Politics*, 2019, n. 2, p. 176-191; M. BRUNAZZO, *The Evolution of EU Differentiated Integration between Crises and Dilemmas*, in *EU IDEA Research Papers*, n. 1, ottobre 2019; R. D. KELEMEN, A. MENON. J. SLAPIN, *Wider and Deeper? Enlargement and Integration in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, n. 5, pp. 647-663.

[147] B. LERUTH, S. GÄNZLE E J. TRONDAL, *Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, n. 6, pp. 1383-1394.

europea nel Libro Bianco sul futuro dell'Europa del 2017[148], ha prospettato come possibile strada da percorrere quella di possibili "coalizioni di Stati volenterosi" che decidono di cooperare in settori specifici quali la difesa, la sicurezza interna, la fiscalità o le questioni sociali.

Risultando ad oggi impossibile immaginare un modello uniforme d'integrazione a 27 che ricomprenda tutte le aree politiche e sociali, in ragione delle numerose divergenze che in una pluralità di ambiti (tra cui, come visto, quella della gestione dei flussi migratori) vedono gli Stati membri non convergere verso i medesimi obiettivi di risultato, la differenziazione ed una maggiore flessibilità potrebbero invero rappresentare l'unica soluzione affinché l'integrazione dell'UE, o almeno di quei Paesi che convintamente la desiderano, possa avanzare. Di fatto l'integrazione differenziata o "più selettiva" appare oggi non solo una scelta quasi obbligata ma forse quella auspicabile, capace di affrontare le sfide attuali e rendere l'Unione più reattiva e resiliente.

Va da sé che detta differenziazione dovrà essere strutturata in modo tale da risultare legittima e sostenibile sotto il profilo della *governance* democratica laddove, a tal fine, le Istituzioni europee dovranno giocare un ruolo chiave sia in termini di guida nella definizione delle linee politiche europee, sia in qualità di garanti del rispetto del diritto dell'Unione. Al contempo, è auspicabile che anche i processi decisionali diventino "più democratici" attraverso un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo e di quelli nazionali. Per tale via, se è vero che il diritto primario consente già forme di cooperazione rafforzata, a medio termine sarà necessaria una loro riforma eventualmente volta a modificare e sostituire la regola dell'unanimità per il processo decisionale intergovernativo in favore di quella della maggioranza qualificata, quantomeno in alcuni settori chiave come la sicurezza, la difesa e l'immigrazione[149].

Considerando l'oggettiva eterogeneità dei 27 Stati membri, l'UE potrebbe uscire rafforzata dalle molteplici crisi degli ultimi anni soltanto attraverso il consolidamento e la valorizzazione di un'efficace integrazione differenziata e la creazione di meccanismi di cooperazione e solidarietà intra-europei obbligatori (per coloro che volontariamente ne hanno assunto l'impegno) e permanenti, che consentano una condivisione reale dei rischi e delle responsabilità. Per questa via l'Unione europea eviterebbe di vanificare un'opportunità senza precedenti per passare da azioni frammentate volte a fronteggiare in un'ottica meramente "difensiva" il problema dei massicci flussi migratori ad un più coerente quadro politico e socio-economico che ponga al centro delle sue politiche il pieno riconoscimento giuridico di una solidarietà "*di fatto*", realmente virtuosa ed a carattere "flessibile".

[148] COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025*, (COM/2017/2025), 1 marzo 2017, p. 11, reperibile *online* in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017DC2025.
[149] E. POLI, *L'Unione europea oltre il trauma*, cit. p. 8.

ABSTRACT: Partendo dall'evoluzione dei principi di solidarietà ed integrazione dapprima, in generale, nell'ordinamento dell'UE e poi specificatamente nel quadro dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in riferimento alla politica comune in materia di immigrazione e asilo, il presente contributo analizza gli aspetti più innovativi e le principali criticità del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. L'indagine verifica la misura in cui tale politica, come recentemente riformata, si differenzi da quella sinora realizzata dall'Unione europea e svolge alcune riflessioni sulla reale valenza strategica del nuovo Patto. In particolare si evidenzia che, in assenza di specifici obblighi per gli Stati membri ed a fronte di un sindacato "debole" ad opera della Corte di Giustizia, il Patto – in linea di continuità col passato – rischia di risolversi in una mera dichiarazione di intenti in cui la solidarietà obbligatoria opera esclusivamente in situazioni emergenziali di crisi. Nella consapevolezza che un certo grado di differenziazione ha sempre caratterizzato il processo di integrazione europea si propone, come opportuno rimedio alle costanti resistenze di alcuni Stati membri, una maggiore valorizzazione della solidarietà "di fatto" realmente virtuosa ed a carattere "flessibile".

KEYWORDS: Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo – Sistema europeo comune di asilo – Solidarietà "di fatto" e "flessibile" – nuova procedura di frontiera per l'asilo e il rimpatrio – Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027.

THE "NEW" EUROPEAN PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: RECENT DEVELOPMENTS IN THE FIELD OF SOLIDARITY AND INTEGRATION

ABSTRACT: Starting from the evolution of the principles of solidarity and integration, both in the broader EU legal order and specifically in the framework of the European Area of Freedom, Security and Justice in relation to migration and asylum policy, this article analyses the most innovative aspects and critical issues of the New European Pact on Migration and Asylum. It examines the extent to which this policy, as recently reformed, differs from the past, proposing some reflections on the real strategic value of the new Pact. In particular, the article points out that, in the absence of specific obligations for Member States and of a "strong" supervisory power conferred to the Court of Justice, the Pact – in continuity with the past – risks turning into a mere declaration of intent, in which compulsory solidarity operates exclusively in emergency situations. Bearing in mind that a degree of differentiation has always been a feature in the process of European integration, it is argued that an appropriate solution to the constant resistance of some Member States could be to reinforce and to place greater emphasis on a flexible and "*de facto*" solidarity.

KEYWORDS: New Pact on Migration and Asylum – Common European Asylum System – Flexible Solidarity – The New Joint Asylum and Return Border Procedure – Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027.