



Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione

Francesco Buonomenna*

SOMMARIO: 1. Piano dell'indagine. Più "ombre" che "luci" nel recente impianto normativo. – 2. Le connotazioni della solidarietà nel percorso normativo dei Trattati. L'efficacia del principio nella lettura combinata degli artt. 67 e 80 TFUE. – 3. Il contributo della recente giurisprudenza alla identificazione dei caratteri del principio di solidarietà. – 4. Misure attuative nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Procedura costitutiva della riserva di solidarietà. – 5. Le misure di solidarietà di pari valore. – 6. Profili conclusivi. Limiti di effettività al principio di solidarietà nella struttura normativa del regolamento (UE) 2024/1351 del 14 maggio 2024.

1. Piano dell'indagine. Più "ombre" che "luci" nel recente impianto normativo

Dopo quattro anni di negoziati, il tanto atteso pacchetto normativo attuativo del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹ è stato adottato in

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Salerno. Il presente contributo riproduce, con modifiche, il lavoro *La procedimentalizzazione della solidarietà. Questioni di effettività nella "nuova" disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, n. 3, 2024, p. 84 ss.

¹ Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final. Molteplici sono stati in questi anni i contributi della dottrina che sono succedutisi a seguito della comunicazione da ultimo

seguito all’approvazione del Parlamento europeo, il 10 aprile 2024, e del Consiglio, il successivo 14 maggio. La riforma si pone, nella sostanza, quale tentativo di risposta normativa all’eredità della crisi migratoria del 2015, allorquando gli Stati membri dell’Unione europea si erano visti presentare più di un milione di richieste di asilo da parte di persone arrivate principalmente via mare. Il difficile percorso è sfociato in dieci atti legislativi che hanno *in primis* riformato globalmente il quadro del Sistema europeo comune di asilo (SECA), intervenendo inoltre in materia di controlli e rimpatri alle frontiere esterne e toccando anche aspetti riguardanti la dimensione esterna dell’azione dell’Unione europea².

richiamata. Cfr. *ex multis* P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, n. 1, 5 ottobre 2020, p. 1 ss.; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l’asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *EJ*, 28 settembre 2020; G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of “anomalous zones” for migration management*, in *ASILE project*, 27 November 2020 reperibile *online*; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 September 2020, reperibile *online*; C. FAVILLI, *Il Patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi di antico”*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020; M. BORRACETTI, *Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: continuità o discontinuità col passato?* in *DIC*, n. 1, 2021, 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*, II, n. 7, 10 dicembre 2020, p. 97 ss.; R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l’asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, *ivi*, p. 63 ss.; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, in *CEPS Policy Insights*, September 2020, reperibile *online*; S. PEERS, *First Analysis of the EU’s New Asylum Proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 September 2020, reperibile *online*. Cfr. inoltre, i numerosi contributi contenuti nel numero monografico *Verso un quadro comune europeo ed una nuova Governance della migrazione e dell’asilo*, presentazione di A. DI STASI, in *FSJ*, n. 2, 2021, reperibile *online*; I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni Internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022; M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023.

² A parte la nuova direttiva “accoglienza” (direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), che conserva la forma precedente, tutti gli altri nuovi atti assumono la forma del regolamento: v. regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull’attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione

Tuttavia, i ben 266 voti contrari espressi in Parlamento in sede di deliberazione, insieme con le posizioni espresse dalle organizzazioni della società civile, nonché da esperti del settore, hanno subito messo in evidenza diverse criticità delle soluzioni introdotte.

In particolare, l'esperienza pregressa avrebbe richiesto modifiche strutturali al modello di cui al regolamento "Dublino III"³, ma la riforma – pur abrogando tale regolamento – ne ha lasciato sostanzialmente invariato il modello non agendo sul suo principale difetto, costituito dall'attribuzione della competenza per l'esame delle domande di asilo al primo Paese di ingresso illegale⁴ laddove non assuma rilievo nessuno dei criteri gerarchicamente antecedenti (Stato

riconosciuta; regolamento (UE) 2024/1348, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione; regolamento (UE) 2024/1349, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera; regolamento (UE) 2024/1350, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria; regolamento (UE) 2024/1351 del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione; regolamento (UE) 2024/1352, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento 2024/1356, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; regolamento (UE) 2024/1358, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac»; regolamento (UE) 2024/1359, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo. Il che significa, a differenza del passato, una portata vincolante assoluta nei confronti degli Stati membri. A discapito della denominazione del Nuovo Patto e del regolamento sulla gestione dell'asilo e delle migrazioni, e di poche dichiarazioni di principio contenute in quest'ultimo, la riforma non si occupa globalmente di "migrazione" ma riguarda esclusivamente l'asilo e il contrasto all'immigrazione irregolare.

³ Regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione). Per un'analisi delle criticità del c.d. sistema di Dublino, cfr. *ex multis* B. NASCIMBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin System". The Reasons for a Crisis*, in *EP*, n. 1, 2016, p. 101 ss.; C. FAVILLI, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, p. 279 ss.

⁴ Come è noto, nel sistema finora vigente ha rilevato il luogo della presentazione della domanda, da ritenersi non dissimile dal luogo della registrazione della domanda secondo la nuova proposizione normativa. Tuttavia, non muta la sostanza, riproponendosi attuali le considerazioni «se è vero che il regolamento Dublino scompare formalmente, è altrettanto vero che la sua ombra, il sistema Dublino, rimane nella sostanza». Così, da ultimo, C. FAVILLI, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, cit.

membro idoneo a porre in essere il ricongiungimento familiare; Stato membro che ha concesso un visto di ingresso o altro titolo di soggiorno). Tale assetto determina infatti l’effetto di far ricadere pressoché interamente sugli Stati membri situati alle frontiere esterne dell’UE l’onere dell’esame delle richieste di asilo e, più ampiamente, della gestione dei flussi migratori.

La risposta sul punto del nuovo regolamento 2024/1351 sulla gestione dell’asilo e della migrazione⁵ si è limitata a due modifiche di non cruciale rilevanza. In primo luogo, è stato ampliato il criterio dello Stato idoneo a realizzare il ricongiungimento familiare, consentendo di individuare come competente lo Stato in cui risiedono non solo familiari del richiedente che beneficiano della protezione internazionale, ma anche – in alternativa – quelli che siano titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo o che, dopo essere stati autorizzati a soggiornare nello Stato in questione in qualità di beneficiari di protezione internazionale, ne siano diventati cittadini. In secondo luogo, è stato aggiunto il nuovo criterio (sia consentito osservare, altamente improbabile) del possesso di un diploma o altra qualifica rilasciati da uno Stato membro entro i sei anni precedenti rispetto alla registrazione della domanda, che viene collocato dopo il criterio del rilascio del visto o altro titolo di soggiorno e prima del criterio del primo ingresso illegale⁶.

⁵ Già richiamato *supra* in nota 3. Per un approfondimento e analisi critica della “conferma” del ricorso al criterio dello Stato di primo ingresso nel menzionato regolamento, anche alla luce delle “circoscritte” innovazioni normative, si v. ampiamente P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in questo *Fascicolo speciale*.

⁶ Ai sensi dell’art. 30 del regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione: «1. Se il richiedente è in possesso di un diploma o di una qualifica rilasciati da un istituto di istruzione stabilito in uno Stato membro, tale Stato membro è competente per l’esame della domanda di protezione internazionale, purché la domanda sia registrata meno di sei anni dopo il rilascio del diploma o della qualifica. 2. Se il richiedente possiede più diplomi o qualifiche rilasciati da istituti di istruzione di diversi Stati membri, la competenza per l’esame della domanda di protezione internazionale è assunta dallo Stato membro che ha rilasciato il diploma o la qualifica a seguito del periodo di studio più lungo o, se i periodi di studio sono identici, dallo Stato membro in cui è stato ottenuto il diploma o la qualifica più recente». Inizialmente la proposta prevedeva l’introduzione, accanto al nuovo criterio delle certificazioni scolastiche, anche di quello della sussistenza di «legami significativi» con uno Stato membro e di

Rispetto a ciò, l'obiettivo di mitigare le pesanti ricadute sugli Stati membri costieri è stato perseguito intraprendendo la diversa strada dell'istituzione, nel medesimo regolamento, di un nuovo meccanismo di solidarietà volto a ripartire l'onere dell'esame delle domande tra gli Stati membri e attenuare le disuguaglianze del SECA. Traendo lezione dalle precedenti esperienze delle ricollocazioni e dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia che ha rafforzato ulteriormente la portata del principio di solidarietà, viene proposta la soluzione "bifronte" di una solidarietà obbligatoria ma flessibile. È noto che l'Unione europea ha cercato, senza successo⁷, di attuare le ricollocazioni su base volontaria e, in risposta, il nuovo regolamento ha optato per un modello di solidarietà obbligatoria. Tuttavia, per venire incontro alle preoccupazioni di alcuni Stati membri (in particolare quelli del c.d. gruppo di Visegrád), lo stesso meccanismo assume anche il carattere della flessibilità discrezionale.

In altri termini, gli Stati membri, nell'attuare il meccanismo di solidarietà, potranno scegliere tra tre tipi di misure «considerate di pari valore»: *a*) accettare la ricollocazione dei richiedenti asilo o anche di rifugiati ai quali la protezione sia stata concessa meno di tre anni prima dell'adozione dell'atto di esecuzione col quale il Consiglio istituisce la c.d. «riserva annuale di solidarietà»; *b*) fornire contributi finanziari per azioni in diversi settori quali quelli di migrazione, accoglienza, asilo, reintegrazione pre-partenza, gestione delle frontiere, sostegno operativo (anche ad azioni nei Paesi terzi o ad essi relative, compresi i programmi di rimpatrio volontario assistito e la reintegrazione, con la prospettiva di ottenere un impatto diretto sui flussi migratori); *c*) porre in essere misure alternative nei settori di migrazione, accoglienza, asilo, rimpatrio, reintegrazione e gestione delle frontiere, incentrate sul

«competenze linguistiche», ma di tale criterio non vi è traccia nel regolamento approvato.

⁷ Il riferimento, da ultimo, è alla Dichiarazione di Malta del 23 settembre 2019 congiunta tra Francia, Germania, Italia e Malta (*Joint declaration of intent on a controlled emergency procedure. Voluntary commitments of Member states for a predictable temporary solidarity mechanism*) e ai suoi insoddisfacenti risultati.

sostegno operativo, sullo sviluppo di capacità, sui servizi, sul sostegno al personale, sulle strutture e sulle attrezzature tecniche⁸.

L’aver dichiarato le misure «di pari valore» pone dubbi sulla reale efficacia della previsione della «riserva annuale di solidarietà», che, ai sensi dell’art. 12 del menzionato regolamento, dev’essere integrata almeno dalle soglie minime di 30.000 ricollocazioni e di 600 milioni di euro come contributi finanziari. Ebbene, sulla base del criterio della discrezionalità nella scelta delle misure, è possibile configurare in astratto una soluzione che escluda del tutto le ricollocazioni in luogo del bilanciamento con contributi finanziari o misure alternative.

Non vi è dubbio che soltanto una prassi di prima applicazione potrà conferire ulteriori termini di valutazione in relazione al meccanismo di solidarietà e al destino delle misure di ricollocazione. Tuttavia, non si può sottacere da subito l’emersione di una concezione “procedurale” di solidarietà, intesa non tanto come principio fondativo del SECA, quanto come metodo funzionale ad una redistribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri, espressione di un compromesso che ha visto come primo obiettivo del Nuovo Patto l’approvazione politica e come secondo una previsione attuativa “non conflittuale” da parte degli Stati⁹.

⁸ Così l’art. 56, par. 2 del regolamento 2024/1351. La soluzione è in parte differente rispetto alla proposta originaria della Commissione, che prevedeva l’alternativa tra l’accettazione delle ricollocazioni, la «sponsorizzazione dei rimpatri» – cioè, l’apporto agli Stati sotto pressione migratoria di tutto il sostegno necessario per l’effettuazione dei rimpatri – e «altre forme di solidarietà, quali lo sviluppo di capacità, il sostegno operativo, le competenze tecniche e operative nonché il sostegno agli aspetti esterni della migrazione».

⁹ Altrettanto realisticamente occorre riconoscere che, in tale ottica, non solo l’idea di solidarietà ma anche quella di responsabilità esprimono una portata giuridica vincolante di tipo prevalentemente – quando non esclusivamente – interstatuale, dal momento che la responsabilità degli Stati in termini di tutela dei diritti delle persone al confine, quantomeno rispetto all’ambito di applicazione dell’art. 80 TFUE, si viene a porre quale mero effetto indiretto derivante da una più equa ripartizione tra gli Stati della responsabilità – dei “costi” – derivanti dall’attuazione delle politiche europee in materia. In ogni caso le premesse del nuovo modello non sembrano del tutto convincenti alla luce dell’insoddisfazione di Polonia, Slovacchia e Ungheria, che hanno continuato ad opporsi ai contenuti del Nuovo Patto anche dopo l’approvazione della riforma, mentre la Lituania ha già annunciato che preferirebbe “pagare” piuttosto che ricollocare. I carichi per i Paesi di primo ingresso non sembrano suscettibili di essere alleggeriti non solo alla luce dell’impostazione del regolamento “sulla gestione”, ma anche delle previsioni del nuovo regolamento “procedure” (estremi *supra*, in nota 3), che esprime un complessivo ripensamento delle modalità di gestione

Gli elementi di valutazione, normativi e giurisprudenziali, che precedono l'analisi delle misure di solidarietà, si ritengono prospettici ad evidenziare come il principio di solidarietà operante in materia di migrazione ed asilo, abbia subito una "metamorfosi" nella sua configurazione applicativa proposta dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Ebbene, la risposta del regolamento sembra dirigersi verso una direzione diversa rispetto al connotato dell'art. 80 TFUE. La lettura di tale ultima disposizione offre in astratto una prospettiva risolutiva diversa dei profili connessi all'immigrazione e all'asilo, in quanto il *riparto* di responsabilità tra gli Stati membri deve porsi quale *equa ripartizione*. Può ritenersi soddisfatto il requisito dell'equità, basando gli interventi di solidarietà "solo" sui contributi finanziari? Come fatto cenno, si tratta di un'ipotesi che nel meccanismo obbligatorio ma flessibile risulta teoricamente possibile essendo le misure di pari valore¹⁰.

2. Le connotazioni della solidarietà nel percorso normativo dei Trattati. L'efficacia del principio nella lettura combinata degli artt. 67 e 80 TFUE

Da un'indagine strutturale e generale, condotta attraverso l'analisi dei riferimenti che ad esso sono stati progressivamente inseriti nei Trattati, sembra possibile ricavare una più profonda visione del principio di solidarietà quale parametro di valutazione degli atti emanati nel quadro del processo di integrazione, superando il dettato normativo che pure ne circoscrive l'operatività a situazioni di crisi o di emergenza, in funzione di mutuo supporto tra gli Stati membri¹¹.

della prima accoglienza e delle procedure di asilo dei migranti giunti illegalmente sul territorio dell'Unione.

¹⁰ Va evidenziato che il richiamo ai contributi finanziari contenuto nell'art. 80 TFUE («responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario»), sembra diversamente porsi come una fattispecie aggiuntiva e non sostitutiva di altre misure.

¹¹ Questa prospettiva emerge in particolare dalle recenti indicazioni giurisprudenziali in tema di solidarietà energetica: v. Corte giust. 15 luglio 2021, C-848/19 P, *Germania/Polonia*, punti 40 e 67. Forse è ancora prematura, ma non del tutto, una visione assorbente e generale della portata dello stesso principio, da intenderlo anche come parametro di valutazione degli atti normativi nel contesto fisiologico del processo di integrazione andando oltre le mere situazioni emergenziali.

Nel lungo percorso della c.d. “costruzione europea”, il principio di solidarietà ha assunto connotazioni multiformi, che hanno inciso sulle diverse letture dei settori rispetto ai quali è stato applicato e che possono essere sintetizzate in tre passaggi.

Una prima connotazione, scolpita nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e riportata nel Preambolo del Trattato istitutivo della CECA, è quella della c.d. «solidarietà di fatto», intesa quale imprescindibile condizione di fattiva collaborazione, soprattutto sul piano della produzione, tra gli Stati tradizionalmente rivali fino alla Seconda guerra mondiale e, in quanto tale, intesa come obiettivo piuttosto che come valore¹².

Una seconda connotazione, rinvenibile nei (pochi) richiami del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), delinea la solidarietà come strumento per il perseguimento di interessi comuni come, ad es., quelli all’approvvigionamento di determinate risorse¹³ e al superamento di difficoltà o gravi minacce nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro suscettibili di compromettere il funzionamento del mercato comune o l’attuazione della politica commerciale comune¹⁴.

La terza – e maggiormente pregnante – connotazione si manifesta infine a partire dal Trattato di Maastricht e trova nel Trattato di Lisbona una sua ampia rappresentazione nel trinomio *valore-principio fondante-obiettivo*.

Sommessamente si ritiene, come si avrà modo di specificare, che tali risultati dovrebbero essere già raggiunti in materia di asilo e immigrazione assumendo il principio di solidarietà parametro di riferimento per effetto della lettura combinata degli artt. 67, par. 2, e 80 TFUE. Come è noto, ampio si presenta lo studio della dottrina in ordine al principio di solidarietà nelle sue diverse rappresentazioni normative e nel suo contenuto, con la relativa differenziazione rispetto al principio di leale cooperazione e l’evocazione di un’antinomia tra obbligo morale ed obbligo giuridico. Per un approfondimento delle differenziazioni tra principio di solidarietà e leale cooperazione, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

¹² «L’Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l’instaurazione di basi comuni di sviluppo economico».

¹³ In caso di difficoltà di approvvigionamento, l’originario art. 25 TCE, nel prevedere una particolare procedura di intervento, declinava appunto la politica congiunturale degli Stati membri come una questione di interesse comune.

¹⁴ Nell’ipotesi di sussistenza di tale fattispecie era prevista, nell’originaria disposizione di cui all’art. 108 TCE, una procedura di intervento reciproco che poteva assumere anche la forma di concessione di crediti da parte degli altri Stati membri.

Nel Trattato di Maastricht, il principio di solidarietà, da un lato, viene posto alla base dell'azione nei settori di nuova introduzione¹⁵ e, dall'altro, viene inquadrato in una diversa prospettiva nei settori nevralgici del percorso della “costruzione europea”, con l'introduzione di clausole di eccezione volte ad evitarne un'applicazione generalizzata suscettibile di mettere in discussione *ex ante* il senso di responsabilità della gestione dei singoli Stati¹⁶.

Il Trattato di Lisbona ha infine proiettato il principio nella sfera politico-ideale, “generalizzandolo” o, per meglio dire, “costituzionalizzandolo”, come evidenziato da parte della dottrina¹⁷. Premesso che la Carta dei diritti fondamentali, nel Preambolo, aveva ricompreso la solidarietà tra i valori «indivisibili e universali» posti a fondamento dell'Unione¹⁸, l'art. 2 TUE la colloca tra i “caratteri” delle società individuati come il terreno sul quale vanno ad innestarsi i valori, lasciando aperta la disputa tra chi ne limita l'inquadramento in questo senso quale semplice principio ispiratore e chi invece la ricomprende ugualmente nel catalogo dei valori¹⁹. L'art. 3 ricomprende poi la

¹⁵ A tale aspetto vanno ricondotte le iniziali disposizioni in materia di politica estera, richiamando gli Stati ad attuare tale politica in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca.

¹⁶ Ad una funzione diversa vanno ricondotte quelle disposizioni che hanno introdotto la regola del divieto di aiuto economico finanziario erogato da soggetti terzi a favore dei Paesi in difficoltà mediante ogni forma di facilitazione creditizia e di acquisto diretto di titoli di debito da parte della BCE o delle Banche centrali nazionali a favore degli Stati membri e dai loro organismi di diritto pubblico interno. Per un'analisi del percorso normativo del principio di solidarietà che precede il Trattato di Lisbona, v. R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss.

¹⁷ Per tali considerazioni, v. P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (sous la direction de), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, spec. p. 143.

¹⁸ Ovviamente il significato da attribuire al richiamo della solidarietà quale valore indivisibile e universale sul quale l'Unione si fonda, richiamo espresso contenuto nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali, è da ritenersi inclusivo anche per lo specifico titolo IV alla solidarietà dedicato. Per una lettura “valoriale” delle disposizioni della Carta, v. F. PAPPALARDO, *Preambolo*, 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.

¹⁹ Bisogna infatti precisare che il dato normativo dell'art. 2 si presenta idoneo a due soluzioni interpretative, considerato che il richiamo alla solidarietà non compare

solidarietà tra gli obiettivi dell’Unione e ulteriori richiami risultano in alcuni specifici settori. In particolare, in materia di politica estera e di sicurezza comune, il principio di solidarietà viene intensificato nella sua prospettiva funzionalistica e posto al centro del sistema sia nella rappresentazione dei valori che delle azioni da perseguire (artt. 21 e 24 TUE)²⁰.

Degne di nota si presentano due clausole generali di solidarietà, previste l’una dall’art. 42, par. 7, TUE, che impone un dovere di aiuto e di assistenza reciproca fra Stati membri nel caso in cui uno Stato sia oggetto di un’aggressione armata nel proprio territorio²¹; e l’altra

nell’elenco dei valori di cui al primo periodo della norma, bensì al secondo periodo. Tra coloro che ritengono corretto ricomprendere la solidarietà tra i valori dell’Unione, cfr. A. GRIMMEL, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier”*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *Solidarity in the European Union*, Heidelberg, 2017, p. 161 ss.; G. BUTLER, *Solidarity and Its Limits for Economic Integration in the European Union’s Internal Market*, in *MJECL*, vol. 25, n. 3, 2018, p. 310 ss.; V. MORENO-LAX, *Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy*, *ivi*, vol. 24, n. 5, 2017, p. 740 ss. Su un carattere strutturale della solidarietà, quale valore che permea il progetto europeo, si v. anche F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 56; T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell’Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 667 ss. Si v. anche le conclusioni dell’Avv. gen. Mengozzi, del 27 febbraio 2014, C-574/12, *Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH*, par. 40. Per una differente costruzione che muove da una lettura restrittiva dell’art. 2 TUE, e per una bibliografia in tal senso, cfr. G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, n. 6, 20 dicembre 2021, spec. p. 105; E. TRIGGIANI, *La solidarietà perno dell’Europa*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, Bari, 2023, p. 10 ss.

²⁰ L’art. 24 TUE in particolare, ai suoi parr. 2 e 3, declina la solidarietà nel settore della Politica estera e di sicurezza comune: da una parte, viene definita come fondamento della politica estera dell’Unione; dall’altra, come lo spirito che deve caratterizzare l’azione degli Stati membri durante il sostegno a tale politica.

²¹ La clausola di mutua difesa collettiva – ex art. 42, par. 7, TUE – prevede segnatamente che: «Qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell’ambito dell’Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l’istanza di attuazione della stessa». Particolare interesse interpretativo ha riguardato la valutazione della sussistenza dell’obbligo di attivazione o la configurazione di un

dall'art. 222 TFUE, che impone all'Unione e agli Stati membri di agire congiuntamente qualora uno di questi sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo²².

Nel quadro delle politiche economiche, in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia, l'art. 122, par. 1, TFUE legittima il Consiglio ad adottare misure adeguate alla situazione economica in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, mentre il par. 2 lo autorizza a concedere assistenza finanziaria agli Stati membri in caso di difficoltà o seria

sistema permissivo. Pur trattandosi di una disposizione che si inserisce in un contesto di autodifesa collettiva che non trova nella prassi di diritto internazionale particolare pregio, sembra preferibile propendere per la prima delle soluzioni, supportata anche dal tenore letterale. Tale interpretazione si rinviene anche in U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità internazionale*, vol. LXXVIII, n. 3, 2023, p. 399 ss., spec. p. 423. L'A. richiama tale clausola per evidenziare come una eventuale entrata dell'Ucraina nell'Unione europea avrebbe comportato in ogni caso un obbligo di assistenza da parte dei Paesi dell'Unione.

²² Ai sensi dell'art. 222 TFUE: «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo». Le due clausole non solo presentano presupposti diversi ai fini della loro applicazione, ma hanno anche un contenuto diverso. In effetti, l'art. 42, par. 7, TUE può condurre sino all'utilizzo delle forze militari dei Paesi membri dell'UE e al conseguente coinvolgimento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Un'interpretazione, questa, confortata dall'inquadramento di tale norma nella parte del TUE dedicata alla politica di difesa e sicurezza comune e dal riferimento all'art. 51 della Carta dell'ONU. Per un inquadramento della portata della menzionata clausola ex art. 222 TFUE, cfr. *ex multis* A. ALÌ, *Clausola di solidarietà*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1214 ss.; M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 537 ss.; T. RUSSO, *Natural and Man-Made Disaster: Solidarity among Member States*, in C. JIMENEZ PIERNAS, L. PASQUALI, F. PASCUAL VIVES (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union*, Torino, 2017, p. 3 ss.

minaccia di gravi difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali²³.

Il principio di solidarietà ha assunto poi massimo rilievo quale parametro di legittimità degli atti dell'Unione nel contesto delle politiche in materia di energia, che l'art. 194 TFUE informa ad «uno spirito di solidarietà»²⁴. Decisivo è stato il lineare percorso logico ricostruttivo da parte del Tribunale e della Corte di giustizia in ordine all'interpretazione di tale norma²⁵, nelle decisioni rispettivamente del 10 settembre 2019 e del 15 luglio 2021²⁶.

Centrale ai fini del presente studio è la declinazione del principio di sussidiarietà in tema di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, in particolare, di politiche di controllo delle frontiere esterne, asilo e immigrazione, rispetto alle quali – a discapito del ruolo significativo e

²³ In maniera non dissimile, l'art. 143 TFUE permette l'adozione di misure in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro non appartenente alla zona euro. Infine, gli artt. 212 e 213 TFUE permettono l'assistenza macrofinanziaria anche urgente ai Paesi terzi, specie se coinvolti nel processo di allargamento o nella politica di vicinato.

²⁴ Trattasi di un'unica disposizione su cui si basa la politica energetica introdotta nel Trattato di Lisbona. La scelta di una specifica politica energetica è maturata soltanto con il Trattato di Lisbona. Il suo percorso si è posto come necessario, nonostante le resistenze che si erano rappresentate negli anni da parte degli Stati membri, che hanno preferito individuare di volta in volta basi giuridiche per interventi normativi. Tuttavia, alcuni eventi storici che hanno preceduto il Trattato di Lisbona hanno messo a dura prova l'approvvigionamento energetico dell'UE, da anni dipendente da Paesi terzi, ritenendo necessaria una disposizione specifica in materia. Per un commento all'art. 194 TFUE, v. *ex multis* M. MARLETTA, *Titolo XXI, Energia*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1650 ss.; T. M. MOSCHETTA, *Energia*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 1116 ss. Con particolare riferimento alla dottrina straniera e all'inquadramento del settore energia nell'ambito delle competenze concorrenti, cfr. A. JOHNSTON, E. VAN DE MAREL, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision and in Particular the Meaning of Art. 194 (2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 22, n. 5, 2013, p. 181 ss.; K. HARALDSDOTTIR, *The Limits for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU*, *ivi*, vol. 23, n. 6, 2014, p. 208 ss.

²⁵ Si anticipa che i giudici di Lussemburgo in tale occasione hanno messo in evidenza i tratti salienti del principio, differenziandolo dal principio di leale cooperazione e attribuendo alla solidarietà una portata giuridica vincolante operante anche al di fuori delle situazioni di crisi emergenziali, riconoscendo che «tale principio è alla base di tutto il sistema dell'Unione».

²⁶ *Infra*, par. 3.

ineludibile che pure gli artt. 67, par. 2, e 80 TFUE vi attribuiscono²⁷ – il principio non ha ricevuto una degna implementazione, come invece avvenuto in relazione alle politiche energetiche.

In particolare, l'art. 80, specificando la disposizione precedente, informa al principio di solidarietà – e a quello di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri – anche la fase attuativa delle politiche in questione e radica l'operatività di entrambi i principi anche sul piano finanziario. La disposizione individua così un inscindibile nesso tra le due istanze, dando vita ad un unico principio strutturale delle politiche migratorie²⁸. Tuttavia, in dottrina sono stati sollevati dubbi in ordine alla portata operativa del principio di solidarietà richiamato all'art. 80, laddove alcuni l'hanno ricollegata esclusivamente al verificarsi di situazioni di crisi²⁹. Tali valutazioni, oltre che derivate da un'interpretazione della norma che associa il principio ad atti di intervento dell'Unione «ogniqualevolta necessario», muove dal riflesso delle caratteristiche del fenomeno migratorio

²⁷ Per un commento all'art. 67 TFUE, cfr. *ex multis*, A. ADINOLFI, *Commento all'art. 67 TFUE: realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 455 ss.

²⁸ La coesistenza funzionale dell'equa ripartizione delle responsabilità e del principio di solidarietà trova anche nel diritto internazionale, in ordine all'accoglienza dei rifugiati, una sua rappresentazione considerato che la stessa Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati al suo Preambolo precisa che: «dalla concessione del diritto d'asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi e che una soluzione soddisfacente dei problemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale». Per un approfondimento della visione della solidarietà nella Convenzione di Ginevra, v. M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, p. 286 ss.

²⁹ Per un approfondimento delle varie teorie in ordine alla lettura dell'art. 80 TFUE, cfr. *ex multis* D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, studio su richiesta della commissione LIBE del Parlamento europeo, PE 453.167, 2011, reperibile *online*; H. GRAY, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, vol. 34, n. 3, 2013, p. 17 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss.; ID., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

storicamente determinatosi, come è avvenuto nel 2015. Ciò ha connotato un suo significato “emergenziale”, enucleato da quanto previsto dall’art. 78, par. 3, TFUE, piuttosto che nella sua portata “di sistema”, proclamata dall’art. 80 TFUE.

Sommessamente, si ritiene che la solidarietà andrebbe intesa quale fattore connotativo del SECA anche nelle fasi ordinarie e non emergenziali, quale fondamento obbligatorio e basilare della politica comune in materia (artt. 67 e 80 TFUE). Quand’anche si voglia argomentare sul dato che il richiamo tra i valori non è pieno – essendo evocato nella seconda parte dell’art. 2 TUE – non può di certo escludersi il carattere di principio generale, rispetto al quale la sua mancata applicazione comporterebbe di per sé una violazione, lasciando ad ulteriori e distinte considerazioni in ordine alla fase dell’accertamento della violazione.

Se il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità fosse da intendere come principio operante soltanto in caso emergenziale e non di guida delle stesse politiche, sarebbero da intendere come pleonastiche le stesse disposizioni specifiche in materia, quando sarebbero bastati al più gli artt. 2, 3, par. 3, e 4, par. 3, TUE per confermare un progetto europeo basato sulla leale e reciproca assistenza fra gli Stati membri.

3. Il contributo della recente giurisprudenza alla identificazione dei caratteri del principio di solidarietà

Al fine di comprendere la scelta compiuta nel nuovo regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione in ordine alla visione del principio di solidarietà sottesa alla determinazione delle misure attuative, sembra opportuno muovere dalla prospettiva interpretativa del principio resa dai giudici di Lussemburgo.

Pur non trascurando la rilevanza di alcuni precedenti interventi giurisprudenziali³⁰, utili all’indagine si presentano alcuni passaggi di

³⁰ Nella specie, pur essendo richiamato, è stato sempre collegato a norme che svolgono la loro funzione indipendentemente dall’incidenza del principio stesso. Di particolare rilievo è la decisione Corte giust. 29 giugno 1978, 77/77, *Benzine en petroleum handelsmaatschappij BV/Commissione*, punti 14 e 15. La Corte, pur dichiarando la

due più recenti pronunce della Corte di giustizia che hanno interessato le due decisioni del 2015 con le quali il Consiglio – sulla base dell’art. 78, par. 3, TFUE – aveva introdotto un sistema obbligatorio di ricollocazione dei migranti ispirato al principio di solidarietà, a beneficio dell’Italia e della Grecia al fine di fronteggiare gli ingenti flussi migratori che, negli anni immediatamente precedenti, avevano coinvolto questi due Paesi³¹: si tratta della sentenza *Slovacchia e*

solidarietà quale principio fondamentale dell’allora Comunità, non prende in considerazione gli effetti negativi sullo stesso principio nella misura in cui non si era giunti ad adottare una decisione del Consiglio sulla base dell’allora art. 103 CEE. In relazione al fondamento normativo del principio, cfr. Corte giust. 7 febbraio 1979, 128/78, *Commissione/Regno Unito*, spec. punto 12. Altri richiami al principio si rinvencono in particolare in Corte giust. 18 marzo 1980, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78 e 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 e 85/79, *SpA Ferriera Valsabbia e a./Commissione*, punto 59; Tribunale 15 settembre 1998, T-126/96 e T-127/96, *Breda Fucine Meridionali e a./Commissione*, punto 101.

³¹ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia; e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia. Le richiamate decisioni del 2015, originariamente anche a favore dell’Ungheria, si sono poste come espressione di un accordo all’interno dell’Unione sul ricollocazione temporaneo ed eccezionale, per un periodo di due anni nei confronti di richiedenti asilo che avessero presentato domanda di protezione internazionale nei due Paesi. Sulla base del predetto accordo, gli Stati membri avrebbero dovuto, a intervalli regolari, almeno ogni tre mesi, indicare il numero di richiedenti in grado da ricollocare nei propri territori. A tale meccanismo, basato anche sul riparto obbligatorio di quote potevano sottrarsi gli Stati, soltanto per fondati motivi di pericolo per la sicurezza nazionale o ordine pubblico, o in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione dalla protezione internazionale, ovvero qualora lo Stato di ricollocazione si fosse trovato esso stesso in una situazione di emergenza. Per un approfondimento del meccanismo previsto dalle decisioni, cfr. *ex multis* M. BORRACETTI, “To Quota” or “Not to Quota”? *The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *EJ*, 31 luglio 2015; S. CARRERA, E. GUILD, *Can the New Refugee Relocation System Work? Perils in the Dublin Logic and Flawed Reception Conditions in the EU*, in *CEPS Policy Brief*, n. 334, October 2015, p. 10 ss.; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *DIC*, n. 2, 2015, p. 33 ss.; C. DI STASIO, *La crisi del “Sistema Europeo Comune di Asilo” (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *DUE*, n. 2, 2017, p. 209 ss.; C. FAVILLI, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, cit.; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE – Osservatorio Unione europea*, 30 settembre 2015; S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *EU Law Analysis*, 4 September 2015, reperibile online.

Ungheria/Consiglio del 6 settembre 2017, di rigetto dell’impugnazione da parte della Slovacchia e dell’Ungheria delle due decisioni del Consiglio, e della sentenza *Commissione/Polonia e a.* del 2 aprile 2020³², emessa all’esito della procedura di infrazione avviata nei confronti della Slovacchia, Ungheria e Polonia per il perdurante inadempimento delle misure di ricollocamento previste dalle richiamate decisioni. Benché la motivazione principale del ricorso riguardasse la qualificazione della natura delle due decisioni del Consiglio³³, la sentenza della Corte (Grande sezione) del 6 settembre 2017 offre

³² Corte giust. 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*; 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*. Diversi sono stati i commenti a tali decisioni: cfr. *ex multis* 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*, vol. 34, n. 1, 2018, p. 165 ss.; B. DE WITTE, E. L. TSOURDI, *Confrontation on Relocation - The Court of Justice Endorses the Emergency Scheme for Compulsory Relocation of Asylum Seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *CMLR*, vol. 55, n. 5, 2018, p. 1457 ss.; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *DIC*, n. 2, 2018, p. 1 ss.; H. LABAYLE, *Solidarity Is Not a Value: Provisional Relocation of Asylum-Seekers Confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 September 2017, reperibile online; M. MESSINA, *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in *OIDU*, n. 4, 2017, p. 603 ss.; D. OBRADOVIC, *Cases C-643 and C-647/15: Enforcing Solidarity in EU Migration Policy*, in *European Law Blog*, 2 October 2017; S. PEERS, *A Pyrrhic Victory? The ECJ Upholds the EU Law on Relocation of Asylum- Seekers*, in *EU Law Analysis*, 8 September 2017, reperibile online; S. PENASA, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, vol. 32, n. 3, 2017, p. 735 ss.

³³ Secondo i ricorrenti, le decisioni del Consiglio, in particolare quella del 22 settembre oggetto di specifica impugnativa, avrebbe avuto natura sostanziale di atto legislativo, in virtù del contenuto e degli effetti. Di conseguenza, la procedura da seguire avrebbe dovuto essere quella prevista per l’adozione degli atti, ossia la procedura legislativa ordinaria o speciale. A diverse conclusioni è giunta però la Corte sulla base di una lettura sistematica dei par. 2 e 3 dell’art. 78 TFUE, ritenendo le misure temporanee adottate ai sensi del par. 3 atti non legislativi aventi la forza di derogare atti legislativi adottati ai sensi del par. 2, così da perseguire in modo efficiente gli obiettivi sanciti dalla stessa norma e fissati alle lettere da a) a g), specificando che ciò vale, in modo particolare, per la materia contemplata dall’art. 78, par. 2, lett. e), TFUE. In altri termini, ad avviso della Corte, la conseguenza logica è che le misure suscettibili di essere adottate ex art. 78, par. 3, TFUE devono essere qualificate come atti non legislativi in quanto esse non sono adottate all’esito di una procedura legislativa. V. *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, cit., punto 76.

rilevanti spunti ai fini della ricostruzione della portata obbligatoria del principio di solidarietà. Con tale pronuncia, la Corte di giustizia ha infatti ritenuto obbligatorio il meccanismo di ricollocazione, dando quindi seguito agli obblighi prefissati nelle due decisioni affermando che, qualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate a beneficio degli Stati membri sotto pressione devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, dal momento che, ai sensi dell'art. 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo³⁴. Ma, così statuendo, la Corte ha riconnesso la portata obbligatoria del principio di solidarietà esclusivamente alla situazione di *emergenza* prevista dall'art. 78, par. 3, TFUE, non spingendosi oltre il qualificare il principio come valore dell'Unione.

Invero, secondo una parte della dottrina, tali deduzioni della Corte di giustizia non si presentano chiare nel precisare il carattere obbligatorio del principio ai sensi dell'art. 80 TFUE. Viene infatti sostenuto che, nel ragionamento della Corte, gli obblighi di ricollocazione per gli Stati ricorrenti sarebbero discesi non già dall'art. 80 TFUE in sé considerato – anche perché tale norma è ritenuta dalla stessa dottrina non vincolante per le Istituzioni almeno per l'*an* dell'intervento solidaristico – ma dal carattere della decisione impugnata formulata sulla base giuridica emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE³⁵. Si tratta certamente di una interessante tesi ricostruttiva che muove dall'evidenza del carattere obbligatorio della decisione adottata *ex art.* 78, par. 3 e, del resto, la Corte è giunta a tale soluzione, probabilmente in quanto più immediata, in relazione alla controversia concernente la validità delle decisioni. Nulla esclude o avrebbe escluso una lettura combinata della stessa efficacia obbligatoria da attribuire all'art. 80 TFUE³⁶.

³⁴ *Ibidem*, punto 293.

³⁵ Per tale lettura ricostruttiva, v. G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, III, 20 dicembre 2021, spec. p. 105.

³⁶ Va anticipato a tal proposito che, nella pronuncia della Grande sezione della Corte del 15 luglio 2021 in tema di solidarietà energetica, nella ricostruzione del principio generale e del suo riconosciuto carattere obbligatorio, i giudici di Lussemburgo, nel richiamare il percorso logico seguito nella sentenza della Corte (Grande sezione) del

In ogni caso, emergono con evidenza i limiti della lettura dell’obbligatorietà del principio di solidarietà esclusivamente in termini funzionali all’adozione di misure necessarie e temporanee volte a sopperire a un momento contingente di crisi nella gestione dei flussi migratori. In realtà, se alla solidarietà si riconosce, come pure emerge anche in alcuni passaggi della sentenza in esame, la funzione essenziale di principio di governo della politica europea comune di asilo, la sua attuazione sarebbe costante e strutturale e non meramente emergenziale. Nel solco di tale logica vanno ricondotte le conclusioni del 26 luglio 2017 da parte dell’Avvocato generale Yves Bot, nelle quali, al par. 17 – offrendo un inquadramento più ampio dello stesso principio – si afferma che «i presenti ricorsi offrono l’occasione per ricordare che la solidarietà è uno dei valori principali dell’Unione e si trova anzi alle basi di quest’ultima. Si pone la questione di come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli dell’Europa e concepire un’unione sempre più stretta fra tali popoli, come auspica il preambolo del TUE, senza una solidarietà fra gli Stati membri quando uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza. In un caso del genere, viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d’essere e la finalità del progetto europeo».

Nella successiva sentenza del 2 aprile 2020, nell’accogliere il ricorso della Commissione – escludendo di contro la configurabilità delle ipotesi previste dalle decisioni del settembre del 2015 che legittimano l’inadempimento degli Stati, facendo venir meno l’infrazione – la Corte ha confermato l’interpretazione resa nel precedente giudizio in ordine alla visione del principio di solidarietà *ex art. 80 TFUE*³⁷.

Assumono però rilevanza ai fini dell’indagine anche le due già citate³⁸ – e sostanzialmente coeve a quelle appena analizzate – sentenze

6 settembre 2017, hanno associato le violazioni delle decisioni sulle ricollocazioni alla portata dell’art. 80 TFUE. Cfr. *Germania/Polonia*, punto 42.

³⁷ Secondo parte della stessa dottrina dapprima citata, l’emersione della fonte del carattere obbligatorio in tale successiva pronuncia, riconducibile al portato della decisione e non al carattere obbligatorio di cui all’art. 80 TFUE, sarebbe messo meglio in evidenza richiamando *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, cit., spec. punto 80.

³⁸ *Ibidem*, punto 2.

in materia di politiche energetiche³⁹, che hanno statuito sulla portata del principio di solidarietà non solo nel campo dell'approvvigionamento energetico ma anche in generale. Si tratta, come visto, della sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, di accoglimento del ricorso presentato dalla Polonia nei confronti di una decisione della Commissione che aveva inciso sulla portata e la fornitura di un'arteria del noto gasdotto OPAL⁴⁰, annullata per violazione del principio di solidarietà energetica sancito dall'art. 194, par. 1, TFUE⁴¹, e della sentenza della Corte di giustizia, del 15 luglio 2021, di rigetto del ricorso presentato dalla Germania contro la precedente.

Nella sentenza del Tribunale sono rinvenibili passaggi significativi in relazione al carattere obbligatorio del principio di solidarietà, nei quali si afferma che quest'ultimo comporta diritti e obblighi reciproci tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri⁴².

Nel successivo giudizio di impugnazione, già le conclusioni dell'Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 marzo 2021, mettono in luce la rilevanza del principio di solidarietà nel diritto primario come valore e come obiettivo del

³⁹ Tribunale 10 settembre 2019, T-883/16, *Polonia/Commissione e Germania/Commissione*, sopra citata. Per un commento e analisi delle decisioni menzionate nella prospettiva della c.d. solidarietà energetica, cfr. T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale, nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, I, n. 12, 31 dicembre 2019, p. 139 ss.; P. MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *DUE*, n. 2, 2021 p. 285 ss.

⁴⁰ La vicenda trae origine nel 2009, allorché la Commissione europea aveva proceduto ad approvare, a determinate condizioni, la decisione dell'Agenzia federale delle reti tedesca di esentare il gasdotto OPAL dall'applicazione delle norme della direttiva 2003/55/CE (poi sostituita dalla direttiva 2009/73/CE) sull'accesso dei terzi alle reti di gasdotti e sulla disciplina tariffaria. Nel 2016, su richiesta segnatamente di Gazprom, l'Agenzia federale delle reti tedesca ha notificato alla Commissione la propria intenzione di modificare alcune disposizioni dell'esenzione concessa nel 2009. Ritenendo che la decisione controversa minacciasse la sicurezza degli approvvigionamenti di gas della Polonia, a motivo del trasferimento verso la via di transito Nord Stream 1/OPAL di una parte dei volumi di gas naturale transitanti fino ad allora attraverso gli Stati della regione dell'Europa centrale, tra cui la Polonia, tramite i gasdotti concorrenti di OPAL, la Polonia ha proposto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso di annullamento avverso la decisione suddetta.

⁴¹ Secondo il Tribunale, la Commissione avrebbe dovuto esaminare l'impatto della modifica del regime di sfruttamento del gasdotto OPAL sulla sicurezza degli approvvigionamenti e sulla politica in materia di energia della Polonia.

⁴² *Polonia/Commissione*, punti 70-73.

processo di integrazione europea, osservando come questa consenta di dotarlo di un significato idoneo a produrre effetti giuridici al di là delle situazioni di emergenza⁴³. Successivamente, la Corte, condividendo le conclusioni dell'Avvocato generale e respingendo la tesi sostenuta dalla difesa della Germania in ordine alla portata soltanto astratta e morale del principio di solidarietà, ne ha ribadito la portata obbligatoria offrendo ulteriori significativi spunti di riflessione in ordine alla relativa dimensione giuridica. Riuniti in Grande sezione, i giudici di Lussemburgo hanno richiamato in ballo proprio le violazioni delle decisioni sulle ricollocazioni, affermando che «la Corte (...) ha fatto espresso riferimento al principio di solidarietà menzionato all'art. 80 TFUE per arrivare alla constatazione secondo cui, in sostanza, taluni Stati membri erano venuti meno ad alcuni dei loro obblighi scaturenti dal diritto dell'Unione in materia di controlli alle frontiere, di asilo e di immigrazione»⁴⁴. Ma, ribaltando gli esiti interpretativi maturati in quella sede, la Corte ha ampliato la portata del principio di solidarietà ritenendolo un parametro di valutazione della legittimità degli atti⁴⁵.

4. Misure attuative nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Procedura costitutiva della riserva di solidarietà

Dall'analisi svolta, sia normativa sia giurisprudenziale, sia nella valutazione generale del principio che nella sua visione specifica di cui all'art. 80 TFUE, emergono alcuni profili significativi che consentono di connotare la sua stessa identità, maggiormente rafforzata nella lettura combinata dell'art. 67 con l'art. 80 TFUE, ove la dimensione volontaristica del principio soggiace al carattere obbligatorio.

⁴³ V. parr. 64, 70 e 123 delle menzionate conclusioni.

⁴⁴ *Commissione/Polonia*, punto 42.

⁴⁵ Sul punto v. *ibidem*, punti 43 e 44: «Orbene, nulla permette di ritenere che il principio di solidarietà enunciato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE non possa, come tale, produrre effetti giuridici vincolanti per gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione. Al contrario, come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 76 e 77 delle sue conclusioni, tale principio, come risulta dal tenore letterale e dalla struttura stessi di detta disposizione, è sotteso alla totalità degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di energia, raggruppandoli e dando loro una coerenza. Ne consegue, in particolare, che gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, anche quelli della Commissione a titolo di detta politica, devono essere interpretati, e la loro legittimità deve essere valutata, alla luce del principio di solidarietà energetica».

Rispetto a tale percorso del principio, le conseguenti misure attuative dovrebbero orientarsi nella stessa logica ben strutturata e non riproporre uno schema variabile, fortemente procedimentalizzato, che può perfino giungere all'esclusione delle ricollocazioni. Si è ben consapevoli che le ricollocazioni non possono costituire la soluzione definitiva al fenomeno migratorio; tuttavia, si presentano come lo strumento più rappresentativo e incisivo della solidarietà nei confronti degli Stati in cui sono frequenti gli arrivi di migranti, rispetto ad altre pur rilevanti ed opportune misure di intervento.

Diversamente, la scelta compiuta nel regolamento 2024/1351 si pone come una scelta "timida", appunto obbligatoria ma flessibile, che rischia di incidere sulla stessa efficacia del principio di cui all'art. 80 TFUE. Non è un caso che né i considerando né gli articoli del nuovo regolamento riflettono l'esplicita visione del principio sostanziale e dei suoi caratteri salienti, limitandosi più volte soltanto a menzionare l'art. 80 TFUE come fonte del principio di solidarietà, che richiede una stretta cooperazione tra gli Stati per l'efficace funzionamento delle politiche dell'Unione in materia di gestione dell'asilo e della migrazione⁴⁶. Giocoforza, la fase attuativa assume un'identità del tutto peculiare, caratterizzata da un perimetro obbligatorio rispetto al quale invero la scelta delle misure di intervento si basano sulla volontà degli Stati membri, ma non è detto che a tale volontà possa corrispondere la reale esigenza degli Stati sottoposti a pressione migratoria.

Il testo del regolamento ripropone tutto sommato lo stesso schema del meccanismo di solidarietà previsto nell'originaria proposta della Commissione, per certi versi complicandolo con un'eccessiva procedimentalizzazione⁴⁷. Tra le varie novità, oltre al venir meno dei

⁴⁶ V. art. 6 del più volte citato regolamento 2024/1351.

⁴⁷ Tra i primi commenti al regolamento 2024/1351 e al meccanismo di solidarietà in esso previsto, cfr. S. PEERS, *The New EU Asylum Laws, Part 6: The New Dublin Rules on Responsibility for Asylum-Seeker*, in *EU Law Analysis*, 27 April 2024, reperibile online; P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and Futurology on the Pact Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 May 2024, reperibile online. Si v. anche ID., *Solidarity under EU asylum policy with the New Pact on Migration and Asylum: Deal or Grail?*, in *ECA Journal - Migration policy and the EU*, 25 October 2023; F. PEERBOOM, *Flexible Responsibility or the End of Asylum Law as We Know It?*, in *verfassungsblog.de*, 26 April 2023; A. H. NEIDHARDT, *Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the Shadow of Non-Europe*, in

c.d. “rimpatri sponsorizzati” come misura principale⁴⁸ e all’introduzione di un sistema di compensazione (di cui *infra*), assume una portata significativa la «riserva annuale di solidarietà» a favore degli Stati soggetti a pressione migratoria, disciplinata all’art. 56.

Trattasi di un “*pool* contenitore” ricomprensivo di misure di solidarietà considerate “di pari valore” e che possono combinarsi

European Policy Centre, 26 January 2024, reperibile *online*; M. T. GUNAY, *Implications of the Proposed Solidarity Mechanism on the EU Returns System*, in *Mignex Policy Brief*, 31 October 2023, reperibile *online*. Con riferimento al meccanismo di solidarietà di cui alla (prima) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, COM(2020) 610 final, cfr. *ex multis* M. C. CARTA, *Il “nuovo” Patto europeo sulla migrazione e l’asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 9 ss.; E. CODINI, M. D’ODORICO, *Towards More Solidarity? Preliminary Remarks on the New Pact on Migration and Asylum*, in *Forintegration.eu*, 2020; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, n. 2, 23 ottobre 2020, p. 16 ss.; S. PENASA, *Il Nuovo Patto e l’idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?*, in *ADiM Blog*, novembre 2020; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 281 ss.; E. KARAGEORGIU, G. NOLL, *What Is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law?*, in *Jus Cogens*, vol. 4, n. 2, 2022, p. 131 ss.; J. SANTOS VARA, *Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum. A New Form of Differentiated Integration?*, in *EP*, vol. 7, n. 3, 2022, p. 1243 ss.; C. FAVILLI, *La solidarietà flessibile e l’inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 85 ss.; S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The Declaration on a Voluntary Solidarity Mechanism and EU Asylum Policy. One Step Forward, Three Steps Back on Equal Solidarity*, in *CEPS In-Depth Analysis*, October 2022, reperibile *online*; D. CABALLERO VÉLEZ, *“Flexible Solidarity” on the New Pact on Migration: Overcoming a Collective Action Problem?*, in *ASILE Working Papers*, 2022, p. 1 ss., reperibile *online*. È opportuno infine ricordare che già l’art. 73 K, par. 2, al. 2, lett. b), TCE, come modificato dal Trattato di Amsterdam e da esso riconvertito in art. 63, introduceva un meccanismo di solidarietà a favore di quegli Stati membri che avrebbero dovuto affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. Come è noto, tale procedura non ha avuto un particolare riscontro alla luce del ruolo meramente propulsivo della Commissione, alla cui iniziativa doveva seguire necessariamente l’intervento a maggioranza qualificata del Consiglio.

⁴⁸ V., tra gli altri, O. SUNDBERG DIEZ, F. TRAUNER, M. DE SOMER, *Return Sponsorships in the EU’s New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 23, 2021, p. 219 ss.

eventualmente ad altri strumenti permanenti di sostegno dell'UE in materia di migrazione (c.d. "pacchetto strumenti")⁴⁹.

L'atto che istituisce la riserva di solidarietà è preceduto da una serie di altri atti propedeutici – di cui si darà brevemente conto – che, pur avendo una loro autonoma identità anche procedurale, si presentano funzionali alla visione complessiva delle esigenze di solidarietà da parte degli Stati sottoposti a pressione migratoria.

Già a partire dall'adozione delle strategie nazionali (art. 7) – che precedono la strategia europea quinquennale elaborata dalla Commissione (art. 8)⁵⁰ – emerge un primo riferimento alle informazioni

⁴⁹ Oltre alla riserva annuale di solidarietà, gli Stati membri – in particolare se soggetti a pressioni migratorie o di fronte a una situazione migratoria significativa – nonché l'Unione hanno a disposizione un pacchetto di strumenti permanenti di sostegno dell'UE in materia di migrazione («pacchetto di strumenti»), che comprende misure che possono contribuire ad alleviare la pressione sugli Stati membri e che vengono intesi come strumenti strategici dell'Unione. Trattasi di misure che possono combinarsi con la riserva annuale di solidarietà e che vengono individuate come necessarie dalla Commissione. Nello specifico, tali misure possono riguardare: l'assistenza operativa e tecnica da parte dei pertinenti organi e organismi dell'Unione conformemente ai rispettivi mandati (in particolare da parte dell'Agenzia per l'asilo a norma del regolamento (UE) 2021/2303; dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera a norma del regolamento (UE) 2019/1896; e dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) a norma del regolamento (UE) 2016/794); il sostegno dei fondi dell'Unione conformemente al regolamento (UE) 2021/1147 e, se del caso, al regolamento (UE) 2021/1148; le deroghe all'*acquis* dell'Unione che forniscono agli Stati membri gli strumenti necessari per rispondere alle sfide migratorie specifiche di cui ai regolamenti 2024/1348, 2024/1349 e 2024/1359; l'attivazione del meccanismo unionale di protezione civile a norma del regolamento (UE) 2021/836; le misure volte ad agevolare le attività di rimpatrio e reintegrazione, anche attraverso la cooperazione con i Paesi terzi, e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali; le azioni rafforzate e le attività intersettoriali nella dimensione esterna della migrazione; la sensibilizzazione diplomatica e politica rafforzata; le strategie di comunicazione coordinate; il sostegno a politiche migratorie nei Paesi terzi efficaci e basate sui diritti umani; la promozione della migrazione legale e di una mobilità adeguatamente gestita, anche rafforzando i partenariati bilaterali, regionali e internazionali in materia di migrazione, sfollamenti forzati, percorsi legali e partenariati per la mobilità.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 7, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le loro strategie nazionali di gestione dell'asilo e della migrazione che dovrebbero includere misure preventive volte a ridurre il rischio di pressioni migratorie come pure informazioni sulla pianificazione di emergenza, sei mesi prima dell'adozione della strategia della Commissione. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 8, come prima strategia è adottata entro il 12 dicembre 2025 e successivamente ogni cinque anni.

riguardanti l’elaborazione integrata delle politiche di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità⁵¹.

Un ulteriore e più strutturato atto preliminare è costituito poi dalla relazione annuale sull’asilo e la migrazione predisposta dalla Commissione (art. 9)⁵². Trattasi di atto dal contenuto abbastanza analitico, che tiene conto della situazione dell’asilo, dell’accoglienza e della migrazione nei 12 mesi precedenti la relativa adozione⁵³, basandosi su dati tecnici e informazioni provenienti da istituzioni e Agenzie con competenze specifiche in materia. Oltre alla valutazione degli sviluppi della migrazione e ad una proiezione futura – anche in relazione al numero di arrivi via mare – nella relazione deve essere riportata, in un’apposita sezione, anche la valutazione in ordine alla necessità delle misure di solidarietà (art. 9, lett. f) del regolamento)⁵⁴.

Nella propedeuticità dei predetti atti funzionali alla costituzione ed al funzionamento delle misure di solidarietà messe in campo, un ruolo specifico assume la successiva decisione di esecuzione adottata dalla Commissione, che individua e definisce quali Stati membri sono «sottoposti a pressione migratoria, a rischio di pressione migratoria o che si trovano ad affrontare una situazione migratoria significativa». L’individuazione, che può essere soggetta a revisione anche su richiesta degli Stati, si presenta essenziale per beneficiare delle misure di solidarietà e della riduzione e/o esonero degli obblighi di contribuzione come si avrà modo di precisare.

Solo a seguito di tali passaggi, la Commissione adotta, entro il 15 ottobre di ogni anno, la proposta di atto di esecuzione del Consiglio che istituisce la riserva annuale di solidarietà necessaria per affrontare la situazione migratoria nell’anno successivo, che deve riflettere le esigenze di solidarietà degli Stati membri sottoposti a pressione migratoria (art. 12, par. 1).

⁵¹ V. considerando 9.

⁵² La Commissione adotta la relazione entro il 15 ottobre di ogni anno e la trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio.

⁵³ Tiene altresì conto degli eventuali sviluppi che possano fornire un quadro situazionale strategico del settore della migrazione e dell’asilo, fungendo anche da strumento di allarme rapido e di sensibilizzazione per l’Unione.

⁵⁴ Nella relazione si tiene anche conto delle misure ricomprese nell’ambito del pacchetto di strumenti permanenti dell’UE in materia di migrazione, dapprima menzionati, a sostegno dello Stato membro o degli Stati membri interessati.

Nell'atto di proposta vengono individuate le esigenze annuali di solidarietà a livello dell'UE, che devono essere "almeno" pari a 30.000 ricollocazioni ed a 600 milioni di euro di contributi finanziari (art. 12, par. 1, lett. a) e lett. b)⁵⁵.

Le quote dei contributi da parte di ciascuno Stato membro vengono stabilite sulla base di una chiave di riferimento, la cui operatività è disciplinata dall'art. 66⁵⁶, e della formula algebrica contenuta nell'allegato I del regolamento, che assume come indicatori l'entità della popolazione e il PIL⁵⁷. Un preciso vincolo di destinazione, consistente in una percentuale della riserva annuale di solidarietà, è previsto (art. 12, par. 5) a favore degli Stati membri che nella decisione di esecuzione della Commissione siano ritenuti soggetti a pressione migratoria a causa di un numero elevato di arrivi conseguenti a sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio.

Nel proporre l'entità del *pool* di solidarietà, la Commissione tiene conto dei pertinenti criteri qualitativi e quantitativi, del numero complessivo di arrivi, dei tassi medi di riconoscimento e di rimpatrio e

⁵⁵ Come segnalato, i dati numerici delle ricollocazioni e quantitativi dei contributi finanziari possono essere proposti dalla Commissione in misura superiore, prevedendo a seconda delle necessità ulteriori forme di solidarietà *ex art.* 56, par. 2, lett. c), di cui *infra*. Ovviamente, al fine di preservare lo stesso valore dei diversi tipi di misure di solidarietà, è mantenuto il rapporto, espressione della proporzione *pro quota* della chiave di riferimento.

⁵⁶ Non si tratta di una novità in senso assoluto e sembra anzi una rivisitazione del parametro utilizzato ai fini dell'applicazione delle decisioni nn. 1523 e 1601 del 14 e del 22 settembre 2015. Il sistema di ricollocazione era quindi basato su un meccanismo di ripartizione dei ricollocandi, impostato su una chiave di distribuzione costruita secondo un algoritmo che combinava i seguenti criteri di natura oggettiva (le c.d. "chiavi di distribuzione"): popolazione complessiva (40%); PIL totale (40%); media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014; tasso di disoccupazione (10%). Cfr. la comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, allegati I-II; e la proposta di decisione del Consiglio, del 27 maggio 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, COM (2015) 286 final, allegati I-III.

⁵⁷ Nel rendere operativa la riserva annuale di solidarietà, gli Stati membri contributori eseguono i propri impegni in proporzione al loro impegno generale, in modo che ogni volta che si ricorra al prelievo di solidarietà dalla riserva tali Stati membri contribuiscano in funzione della rispettiva equa quota. Va inoltre precisato che uno Stato membro potrebbe, su base volontaria, fornire un contributo complessivo ulteriore rispetto alla sua quota equa obbligatoria per assistere gli Stati membri soggetti a pressioni migratorie.

del fatto che gli Stati membri che divengono poi beneficiari a norma dell’art. 58, par. 1, non hanno l’obbligo di eseguire gli impegni a versare i contributi di solidarietà.

Per dare seguito alla proposta della Commissione, che resta segreta fino all’adozione della decisione di esecuzione da parte del Consiglio⁵⁸, è istituito un «forum di solidarietà ad alto livello» che esamina le proposte della Commissione entro un tempo massimo di 15 giorni⁵⁹. Il forum è composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio e possono parteciparvi, se invitati, anche rappresentanti di Paesi terzi che abbiano concluso con l’Unione un accordo sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale⁶⁰. Ed è proprio nell’ambito del forum che gli Stati membri si impegnano a versare i propri contributi di solidarietà per la creazione della riserva annuale di solidarietà a norma dell’art. 57.

Solo al termine di tale lungo *iter* procedurale il Consiglio, a maggioranza qualificata, adotta la decisione costitutiva della riserva annuale di solidarietà, le cui misure sono disciplinate ai sensi dell’art. 56 ss.⁶¹. Una volta costituita la riserva di solidarietà con le misure in

⁵⁸ Classificata «*Restreint UE/EU Restricted*» (art. 12, par. 6). È difficile immaginare la reale motivazione di tale scelta, considerato che, pur trattandosi di una proposta endo-procedurale, è basata su parametri e criteri tendenzialmente oggettivi.

⁵⁹ A norma dell’art. 13, anche gli atti che precedono la proposta della Commissione sono oggetto di valutazione, ossia la relazione annuale sull’asilo e la migrazione e la decisione di esecuzione della Commissione, che determina gli Stati membri soggetti a pressioni migratorie, a rischio di pressioni migratorie o in una «situazione migratoria significativa».

⁶⁰ Pur ponendosi, ai sensi dell’art. 13, in una dimensione “politica”, assume un ruolo significativo ai fini della determinazione delle misure di solidarietà da attuare e del livello di contributi necessari, oltre che dell’adozione di altre misure di risposta alla situazione migratoria nei settori di responsabilità, preparazione ed emergenza, nonché in relazione alla dimensione esterna della migrazione.

⁶¹ Per completezza, va precisato che il regolamento prevede ulteriori due figure preposte a rendere operativo il meccanismo di solidarietà tra gli Stati membri e rispondere alle esigenze di solidarietà con i contributi individuati: trattasi del «forum di livello tecnico sulla solidarietà» e del «coordinatore della solidarietà», che presiede il forum a nome della Commissione. Il forum, a norma dell’art. 14, è composto dai rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri ad un livello gerarchico «sufficientemente alto per svolgere i compiti assegnatigli». Proprio per il ruolo che è chiamato a svolgere, partecipa al forum di livello tecnico l’Agenzia per l’asilo. Diversamente, l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e l’Agenzia

seguito indicate, gli Stati membri eseguono gli impegni a versare i contributi in proporzione al loro impegno complessivo a favore della riserva annuale di solidarietà per un determinato anno prima della fine dello stesso.

5. *Le misure di solidarietà di pari valore*

La disposizione di apertura della Parte IV, Capo I, individua il contenuto della riserva annuale di solidarietà nelle ricollocazioni, nei contributi finanziari e nelle misure di solidarietà alternative. Trattasi di misure che hanno «pari valore» rispetto alla scelta delle quali gli Stati godono di «piena discrezionalità»⁶².

La ricollocazione, quale prima misura di cui all'art. 59 par. 2, lett. a), riguarda i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale⁶³ ai quali sia stato riconosciuto il relativo *status* meno di tre anni prima dell'adozione dell'atto del Consiglio che determina il *pool* di solidarietà.

Ai sensi dell'art. 12, la proposta della Commissione individua in 30.000 il numero totale annuo di ricollocazioni necessarie per integrare la riserva annuale di solidarietà a livello dell'Unione. La procedura di

dell'Unione europea per i diritti fondamentali partecipano, su invito del coordinatore UE. Il coordinatore, oltre a presiedere il forum di livello tecnico, esercita una serie di funzioni nelle varie fasi di sviluppo, attuazione e verifica del corretto funzionamento delle procedure in ordine alle misure di solidarietà. In particolare, tra le varie funzioni previste dall'art. 15: *a)* sostiene le attività di ricollocazione dallo Stato membro beneficiario allo Stato membro contributore; *b)* coordina e sostiene la comunicazione tra gli Stati membri e gli organi, gli organismi, le agenzie e le entità coinvolti nell'attuazione del meccanismo di solidarietà; *c)* mantiene una panoramica delle esigenze degli Stati membri beneficiari e dei contributi degli Stati membri contributori e segue l'attuazione in corso delle misure di solidarietà; *d)* organizza a intervalli regolari riunioni tra le autorità degli Stati membri per garantire che sia resa operativa in modo efficace ed efficiente la riserva annuale di solidarietà, al fine di agevolare la migliore interazione e cooperazione tra Stati membri. Inoltre, ai sensi dell'art. 60, par. 5, coordina l'assistenza da parte di esperti o squadre inviati dall'Agenzia per l'asilo, dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera o da qualsiasi altro organo od organismo dell'Unione per rendere operativi i contributi di solidarietà.

⁶² V. art. 57, par. 4, nonché il considerando 16.

⁶³ Va precisato che, ai sensi dell'art. 67, par. 4, se la persona da ricollocare è un beneficiario di protezione internazionale, è ricollocata solo previo suo consenso scritto alla ricollocazione, diversamente che per i richiedenti asilo i quali invece devono essere solo consultati.

ricollocazione (art. 67, par. 2) inizia con la fase dell'identificazione e con la valutazione dell'assenza di elementi ostativi da parte dello Stato membro beneficiario, chiamato a garantire che non vi siano fondati motivi per ritenere che la persona in questione comporti un rischio per la sicurezza interna prima o durante la procedura di cui all'art. 67.

Se tali motivi vengono rilevati, lo Stato beneficiario non applica o interrompe immediatamente la procedura e l'interessato viene escluso da qualsiasi ricollocazione futura o trasferimento verso uno Stato membro⁶⁴. Tale previsione, pur rispondendo ad una logica tesa a bilanciare il principio di solidarietà tra gli Stati membri e le esigenze di sicurezza interna di ciascuno di essi, non prefigura nessuno strumento di ricorso esperibile dagli interessati. Viene in altri termini confermato lo stesso limite dell'impianto normativo di cui all'art. 5, par. 4, di entrambe le decisioni del settembre 2015. In effetti, associata alla possibilità conferita ai Paesi di destinazione di valutare l'eventuale sussistenza di una delle ragioni, sancite dalle decisioni, che potessero legittimare il rifiuto del ricollocamento, non era prevista nessuna procedura di garanzia di revisione della decisione⁶⁵. Non si tratta di un profilo secondario per il corretto funzionamento del sistema complessivo delle ricollocazioni, considerato che, dalla prassi

⁶⁴ Qualora i controlli confermino la sussistenza di fondati motivi per ritenere che l'interessato costituisca una minaccia per la sicurezza interna, lo Stato membro di ricollocazione informa lo Stato membro beneficiario, entro una settimana dal ricevimento delle pertinenti informazioni da parte di quest'ultimo, della natura e degli elementi alla base di una segnalazione proveniente da una banca dati pertinente ed in tali casi la ricollocazione dell'interessato non ha luogo. L'esatta portata dei fondati motivi ha rappresentato un tema di particolare attenzione da parte della giurisprudenza formatasi in tema di rilascio di visti e di richiesta di protezione internazionale soprattutto con riferimento ai casi in cui tali motivi non si identificano nell'aver commesso un reato ma solo nella fase del sospetto, che deve essere in ogni caso supportato da elementi concordanti, oggettivi e precisi. Cfr. in particolare, come sintesi del percorso giurisprudenziale, Corte giust. 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, in part. punto 159. Per un approfondimento si veda anche 4 aprile 2017, C-544/15, *Fahimian*; 12 dicembre 2019, C-380/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/E.P.*

⁶⁵ In altri termini gli Stati membri, in presenza di fondati motivi di pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, oppure di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli artt. 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE – che contengono un'elencazione di quelle che vengono qualificate come «motivi di esclusione» delle forme di protezione internazionale – avevano la facoltà di negare la formale approvazione del trasferimento senza prevedere nessun strumento di rivalutazione della decisione.

precedente, alcuni Stati membri – soprattutto nelle fasi iniziali di attuazione del meccanismo di ricollocazione, abusando della clausola di esclusione – si erano avvalsi di un riferimento generico alla sicurezza nazionale, all’ordine pubblico o all’applicazione delle disposizioni di esclusione della direttiva “qualifiche” per rigettare le domande, senza fornire ulteriori motivazioni specifiche.

Ulteriore rischio collegato al momento valutativo si rinviene nella possibile riproposizione di strutture di accoglienza e prima accoglienza sulla scorta del c.d. approccio *hotspot*, nonostante trattasi di un rischio apparentemente mitigato dalla scansione rigida dei tempi di valutazione dei motivi ostativi alla ricollocazione⁶⁶.

Diversamente, qualora non sussistano fondati motivi per ritenere che l’interessato costituisca una minaccia per la sicurezza interna, lo Stato membro di ricollocazione conferma l’intenzione di ricollocare l’interessato entro una settimana dal ricevimento delle pertinenti informazioni da parte dello Stato membro beneficiario⁶⁷. A seguito di tale scambio di comunicazioni, lo Stato membro beneficiario adotta una decisione di trasferimento entro una settimana dalla conferma da parte dello Stato membro di ricollocazione. Inoltre, notifica immediatamente per iscritto all’interessato la decisione di trasferirlo in tale Stato membro, al più tardi, due giorni prima del trasferimento nel caso di un richiedente e una settimana prima del trasferimento nel caso di un beneficiario⁶⁸.

Uno dei possibili effetti derivanti dalla ricollocazione è anche uno spostamento della competenza per *vis attractiva* in capo allo Stato membro di ricollocazione qualora non sia stata determinata per l’esame

⁶⁶ Su tali limiti, v. *ex multis* C. FAVILLI, *L’Unione che protegge e l’Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2018, p. 39 ss.

⁶⁷ Ed in ogni caso entro due settimane se l’esame delle informazioni si presenta complesso, oppure nello stesso momento si presentino contestualmente molti casi da valutare. La mancata risposta entro il termine di una settimana o entro il termine di due settimane a seconda dei casi equivale a confermare il ricevimento delle informazioni e comporta l’obbligo di ricollocare l’interessato, compreso l’obbligo di prevedere adeguate disposizioni per l’arrivo.

⁶⁸ Come è stato anticipato se la persona identificata da ricollocare è un beneficiario di protezione internazionale, è ricollocata solo previo suo consenso scritto, diversamente dai richiedenti asilo che vengono soltanto consultati.

della domanda di protezione internazionale, nelle ipotesi in cui ricorrano le condizioni di cui all’art. 68, par. 8.

Altra novità in tema di ricollocazioni, che incide altresì sulla competenza per l’esame delle domande di protezione internazionale, attiene alle procedure di compensazione di competenze, che danno, cioè, luogo ad una compensazione tra lo Stato che si è impegnato alle ricollocazioni ed un altro che si rende disponibile all’esame di un numero di domande di protezione internazionale, assumendosi così la responsabilità di domande che non sono di sua competenza ai sensi del regolamento. In particolare, ciò può verificarsi qualora gli impegni assunti complessivamente in materia di ricollocazioni, di cui all’atto di esecuzione della riserva annuale di solidarietà, siano pari e/o superiori del 50% rispetto al numero indicato nella proposta della Commissione di cui all’art. 12 e quando lo Stato membro contributore si sia impegnato a destinare come ricollocazioni almeno il 50% della sua quota obbligatoria alla riserva annuale di solidarietà⁶⁹.

Nell’ambito delle preferenze, per quanto riguarda le persone da prendere in considerazione, gli Stati membri contributori e beneficiari devono dare priorità alla ricollocazione delle persone vulnerabili⁷⁰. Inoltre, bisogna dare rilievo all’esistenza di legami significativi, come quelli basati su motivi familiari o culturali, tra l’interessato e lo Stato membro di ricollocazione, mentre i richiedenti che non hanno legami significativi con altri Stati membri vengono equamente ripartiti tra i restanti Stati membri di ricollocazione.

⁶⁹ Ulteriori condizioni applicative del meccanismo di compensazione si rinvergono nell’art. 63.

⁷⁰ Tali preferenze dovrebbero essere ragionevoli alla luce delle esigenze individuate e dei profili disponibili nello Stato membro beneficiario, al fine di garantire che gli impegni di ricollocazione possano essere attuati efficacemente cfr. 34 considerando. Uno dei parametri normativi di riferimento per la qualifica di soggetti «vulnerabili» sarà il ricorso all’art. 21 della ben nota direttiva 2013/33/UE, del 26 giugno 2013, che qualifica come «vulnerabili»: i minori; i minori non accompagnati; i disabili; gli anziani; le donne in stato di gravidanza; i genitori singoli con figli minori; le vittime della tratta degli esseri umani; le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali; le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili. Cfr. I. FANLO CORTES, D. FERRARI, *Vulnerabilità e protezione internazionale*, Torino, 2020, in part. l’Introduzione.

L'ulteriore misura di cui alla lett. b) dell'art. 56 consiste nei contributi finanziari. Come per le ricollocazioni ai sensi dell'art. 12, la proposta della Commissione individua il numero totale annuo di contributi finanziari necessari per la riserva annuale di solidarietà a livello dell'Unione, consistente in almeno 600 milioni di euro. Tale cifra viene ripartita tra gli Stati membri secondo la medesima chiave di riferimento di cui all'art. 66 e sulla base della formula algebrica contenuta dell'allegato I del regolamento.

Il regolamento individua una duplice funzionalità dei contributi finanziari a seconda siano destinati ad azioni negli Stati membri o finalizzati ad azioni nei Paesi terzi. Sotto il primo profilo, trattasi di contributi destinati ad azioni connesse al settore della migrazione, dell'accoglienza, dell'asilo, della reintegrazione pre-partenza, della gestione delle frontiere e del sostegno operativo. Sotto il secondo profilo, trattasi di azioni «che potrebbero avere un impatto diretto sui flussi migratori alle frontiere esterne degli Stati membri o migliorare il sistema di asilo, accoglienza e migrazione del paese terzo interessato, compresi i programmi di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione». Invero, la scelta di potenziare tali tipologie di misure ha sollevato numerose critiche da parte delle organizzazioni del settore, in quanto nel favorire la strategia globale di esternalizzare le politiche migratorie dell'UE nei Paesi terzi, si rischia di incentivare controlli più severi alle frontiere, viste le esperienze ad es. con la Giordania e il Libano, mettendo a rischio gli standard di tutela dei diritti umani propri dell'Unione⁷¹.

Va altresì notato, andando oltre questo profilo certamente rilevante, che la disposizione di cui all'art. 80 TFUE circoscrive l'operatività del principio di solidarietà anche sul piano finanziario agli Stati membri. Con ciò si vuole evidenziare che, se gli accordi con Paesi terzi in materia asilo e migrazione, con i limiti suddetti, possono trovare una loro logica in una strategia globale, la stessa strategia globale dovrebbe incontrare il limite dell'esternalizzazione del principio di solidarietà che

⁷¹ Sui limiti della scelta di esternalizzare il fenomeno migratorio verso Paesi terzi da Parte dell'Unione europea, v. *ex multis* S. POLI, "Flexible" Cooperation Between the European Union and Third Countries to Contain Migration Flows and the Uncertainties of "Compensation Measures": The Case of the Resettlement of Refugees in EU Member States, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 5272 ss.

dovrebbe operare come equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri e non come “delega” di funzioni sia pure indirette a Paesi terzi.

A completare le misure costituenti la riserva di solidarietà sono le misure di solidarietà alternative di cui all’art. 56, lett. c). Incentrate sul sostegno operativo, lo sviluppo di servizi, il sostegno al personale e il potenziamento di strutture e attrezzature tecniche, sono destinate ai settori di migrazione, accoglienza, asilo e rimpatrio. Con particolare riferimento a quest’ultimo, come ben può intuirsi, l’inclusione dei rimpatri tra le misure di solidarietà messe in campo dagli Stati richiama la proposta della Commissione del settembre 2020, che prevedeva come misure di solidarietà i “rimpatri sponsorizzati”.

A differenza delle ricollocazioni e dei contributi finanziari, le misure alternative, nell’atto di esecuzione del Consiglio che istituisce la riserva annuale di solidarietà, possono essere adottate «se del caso»⁷².

Tali misure, il cui valore deve essere indicato sulla base di criteri oggettivi, godono di una disciplina abbastanza elastica nel senso che, se non sono state individuate specificatamente nella proposta della Commissione di cui all’art. 12, gli Stati membri possono comunque impegnarsi ad adottarle e, qualora non siano richieste dagli Stati membri beneficiari in un dato anno, vengono convertite in contributi finanziari (art. 57, par. 4).

Per il ricorso all’utilizzo di tali misure si rende necessaria una richiesta specifica dello Stato membro beneficiario e le stesse vengono computate in termini di «solidarietà finanziaria»⁷³. Inoltre, le stesse misure di solidarietà alternative, una volta individuate, non possono rappresentarsi come duplicazioni, ma soltanto quali aggiunte a quelle previste dalle operazioni di organi e organismi dell’Unione o dai finanziamenti dell’Unione nel settore della gestione dell’asilo e della migrazione negli Stati membri beneficiari (art. 65, par. 2).

A conclusione della descrizione delle diverse misure di solidarietà costituenti la riserva, va precisato per completezza che il regolamento prevede alcune ipotesi in cui lo Stato membro può essere esonerato o beneficia di una riduzione degli impegni da onorare, per la parte ad esso

⁷² V. considerando 16.

⁷³ Il loro valore concreto è stabilito congiuntamente, dagli Stati membri contributori e beneficiari interessati ed è comunicato al coordinatore UE della solidarietà prima dell’attuazione di tali contributi.

imputabile. Nello specifico, qualora uno Stato membro affronti o ritenga di affrontare una pressione migratoria o una situazione migratoria significativa, che potrebbe ostacolare la capacità di eseguire gli impegni a versare i contributi in ragione delle difficoltà cui deve far fronte, è data la possibilità allo stesso di poter chiedere una riduzione totale o parziale del contributo che si è impegnato a versare (artt. 61 e 62). Ulteriore fattispecie si rinviene nell'art. 60, par. 3, che si verifica allorché la Commissione individui carenze sistemiche da parte dello Stato membro beneficiario nell'attuare le norme in ordine ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato membro competente le cui violazioni possano comportare conseguenze negative gravi per il funzionamento degli obiettivi del regolamento.

6. Profili conclusivi. Limiti di effettività al principio di solidarietà nella struttura normativa del regolamento (UE) 2024/1351 del 14 maggio 2024

In una Comunità di diritto basata su principi e valori, non vi è dubbio che la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità assumano un ruolo significativo. È pur vero che la mancanza di una definizione chiara del principio di solidarietà all'interno del Trattato di Lisbona ha condotto ad un'oggettiva difficoltà interpretativa del concetto stesso di solidarietà. Dal quadro normativo emerge una portata variabile del contenuto del principio in funzione del contesto, ora oggettivo o parametro per l'azione dell'Unione, ora valore di base, ora criterio degli obblighi che gli Stati membri hanno sottoscritto aderendo all'Unione.

Non vi è dubbio che tale limite viene, a seconda delle circostanze, amplificato minando l'effettività del principio stesso, facendo emergere così la dimensione politica intergovernativa degli Stati rispetto ad un'azione dell'Unione.

Di certo, però nella gestione dei flussi migratori e nella realizzazione di uno spazio europeo comune di asilo il principio di solidarietà si presenta chiaro nella sua portata come emerge dal combinato disposto degli artt. 67, par. 2, e 80 TFUE. Eppure, nonostante la sua centralità non mancano e non sono mancate resistenze interpretative derivanti da prese di posizioni statali che hanno tentato di "indebolire" il principio stesso, non riconoscendo a volte la stessa

portata giuridica. Certamente una funzione fondamentale di “riequilibrio” ha assunto la Corte di Lussemburgo nelle recenti pronunce richiamate, riconoscendo al principio i suoi caratteri salienti.

Nonostante ciò, permangono però tentativi normativi – a volte riusciti, a volte no – di attuazione del principio che incidono sulla stessa effettività. Certamente, il meccanismo attuativo della solidarietà disciplinato dal più volte menzionato regolamento 2024/1351 si pone come un’occasione mancata di un’affermazione forte della solidarietà. Non si nasconde che la scelta di un meccanismo obbligatorio e flessibile, così come disciplinato, ha dei limiti strutturali che potrebbero addirittura aggravare le soluzioni immaginate di “mitigare” il peso degli Stati membri situati alle frontiere esterne dell’UE. Ad una visione chiara del principio di cui all’art. 80 TFUE corrisponde una fase attuativa farraginoso, che rischia di produrre una “metamorfosi” dello stesso principio nella capacità di incidere concretamente⁷⁴. Diverse possono essere le chiavi di lettura sottese alla scelta compiuta nel regolamento; di certo emerge – o meglio ancora, riemerge – una visione della politica dell’asilo e dell’immigrazione con forti componenti intergovernative⁷⁵, che indebolisce la portata di un principio fondamentale dell’Unione quale quello di solidarietà.

⁷⁴ Di certo anche l’eccessiva procedimentalizzazione delle misure, associata ad un ruolo anche discrezionale della Commissione, nella proposizione degli atti propedeutici alla riserva di solidarietà, pone interrogativi che solo in fase attuativa potranno essere sconfessati. Non si tratta di una esperienza giuridica da sottovalutare, ossia ricorrere ad una eccessiva procedimentalizzazione come metodologia attuativa dei principi. Non mancano esperienze di teoria generale che evidenziano come le procedure si devono collocare in una prospettiva bilanciata rispetto all’affermazione del diritto sostanziale. Sul punto cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*, Roma-Bari, 2011.

⁷⁵ È inevitabile che tale metodologia può comportare compromessi a “ribasso” in quanto «l’Unione tende a riprodurre dinamiche analoghe a quando l’immigrazione e l’asilo erano ancora politiche di cooperazione internazionale tra gli Stati europei, con il risultato che essa appare spesso agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un’organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell’interesse dei popoli europei». Così, da ultimo, C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo*, cit., p. 230.

ABSTRACT (ITA)

Il presente studio è volto ad esaminare le misure di solidarietà previste nel recente regolamento (UE) 2024/1351 del 14 maggio 2024. Il meccanismo che prevede una riserva di solidarietà costituito da ricollocazioni, contributi finanziari e misure alternative si presenta del tutto particolare in quanto si pone come meccanismo obbligatorio ma allo stesso tempo flessibile, nel senso che gli Stati membri possono scegliere tra le misure indicate per la quota a loro imputata, essendo misure tutte di pari valore. Lo studio cerca di evidenziare i limiti di tale meccanismo muovendo dapprima dal contenuto del principio di solidarietà applicato in materia di asilo e immigrazione e dall'altro evidenziando come nel regolamento 2024/1351 si è optato per una configurazione della solidarietà eccessivamente procedimentalizzata mettendo in discussione nel concreto la stessa effettività del principio.

ABSTRACT (ENG)

This study aims to examine the solidarity measures provided for in the recent Regulation (EU) 2024/1351 of 14 May 2024. The mechanism that provides for a solidarity reserve consisting of relocations, financial contributions and alternative measures is very particular in that it is a mandatory but at the same time flexible mechanism, in the sense that the Member States can choose between the measures indicated for the share attributed to them, as they are all measures of equal value. The study seeks to highlight the limits of this mechanism by starting first from the content of the principle of solidarity applied in the field of asylum and immigration and on the other hand by highlighting how Regulation 2024/1351 has opted for an excessively procedural configuration of solidarity, questioning the very effectiveness of the principle in practice.