

**LE POLITICHE EUROPEE DI FRONTE
ALLE CRISI MIGRATORIE.
DALLE SCELTE EMERGENZIALI
ALLE STRATEGIE DI LUNGO PERIODO**

Francesco Pomponi

47





L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) e del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni, ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33 00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.gov.it

Contatti: editoria@inapp.org

Collana a cura di Pierangela Ghezzi.

Questo paper è stato realizzato all'interno dell'attività di ricerca della Struttura "Economia civile e processi migratori" dell'Inapp (Resp. Antonello Scialdone), a conferma dell'attenzione da sempre riservata alla dimensione europea dei fenomeni migratori e delle relative politiche. Il presente documento intende fornire una prima disamina delle proposte normative che, a livello europeo, sono state avanzate in relazione ai temi interconnessi della gestione dei flussi migratori e del sistema di riconoscimento dell'asilo politico.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autore:

Francesco Pomponi, Inapp
(f.pomponi@inapp.gov.it)

Testo chiuso: *febbraio 2023*

Pubblicato: *ottobre 2023*

Coordinamento editoriale

Costanza Romano

Correzione bozze

Angelica Alori

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2023] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0327-0



ABSTRACT

LE POLITICHE EUROPEE DI FRONTE ALLE CRISI MIGRATORIE. DALLE SCELTE EMERGENZIALI ALLE STRATEGIE DI LUNGO PERIODO

Fino ad oggi il fenomeno migratorio, come altri fenomeni globali che hanno investito il continente europeo, è stato affrontato con misure di tipo emergenziale, sia a livello di singoli Stati, sia a livello dell'Unione, evidenziando grandi difficoltà politiche nell'approntare strategie comuni, di tipo preventivo. Queste difficoltà trovano origine nello specifico assetto del sistema politico europeo, basato su un delicato equilibrio tra le prerogative dei singoli Stati e il ruolo che sono andate assumendo le istituzioni dell'Unione europea negli anni.

Ma la dimensione, la complessità e soprattutto l'interconnessione dei problemi nella gestione dei flussi migratori hanno evidenziato la necessità di un più penetrante ruolo da parte delle istituzioni europee, a cui affidare l'adozione di strategie nuove, più ampie, per poter fronteggiare un fenomeno che, nelle sue evoluzioni, è diventato strutturale, che investe tutte le realtà nazionali europee, che è destinato a durare nel tempo e a innescare cambiamenti nelle nostre società.

PAROLE CHIAVE: immigrazione, politica sociale europea, politiche comunitarie

EUROPEAN POLICIES IN THE FACE OF MIGRATION CRISES. FROM EMERGENCY CHOICES TO LONG-TERM STRATEGIES

To date, migration, like other global phenomena that have affected the European continent, has been tackled with emergency measures, both at the level of individual States and at the level of the Union, highlighting major political difficulties in preparing common preventive strategies. These difficulties originate in the specific structure of the European political system, based on a delicate balance between the prerogatives of individual States and the role that the European Union's institutions have played over the years.

However, the size, complexity and above all the interconnection of the problems in the management of migratory flows have highlighted the need for a more penetrating role on the part of the European institutions, to be entrusted with the adoption of new, broader strategies, in order to face a phenomenon which, in its evolution, has become structural, which affects all European national realities, which is destined to last over time and to trigger changes in our societies.

This contribution intends to illustrate and testify to this change in political strategies, through an initial analysis of the measures adopted and their limits, but also the reporting and an initial description of the tools to which the European institutions intend to delegate the overcoming of the emergency logic for future moments of crisis.

KEYWORDS: immigration, European social policy, community policies

PER CITARE IL PAPER: Pomponi F. (2023), *Le politiche europee di fronte alle crisi migratorie. Dalle scelte emergenziali alle strategie di lungo periodo*, Inapp Paper n.47, Roma, Inapp



INDICE

Introduzione	5
1. Il contesto.....	10
2. La protezione temporanea in risposta alla crisi ucraina	14
3. Le risposte ai diversi scenari: dalla pressione migratoria alla crisi migratoria	19
4. Dalla protezione temporanea alla protezione immediata	24
Conclusioni	27
Bibliografia.....	32



INTRODUZIONE

Negli ultimi due decenni i Paesi dell'Unione europea si sono trovati a dover affrontare quadri emergenziali profondissimi e temporalmente ravvicinati, che hanno messo a dura prova le capacità di risposta e soprattutto la tenuta del sistema di relazioni tra essi, chiamando in causa il ruolo dell'Unione e la sua peculiare connotazione istituzionale.

Probabilmente quello attuale rappresenta un momento particolarmente critico del processo di integrazione europea, rispetto al quale l'Unione fatica a trovare risposte adeguate alle dimensioni e alla drammaticità dei fenomeni e una strategia unitaria di lungo respiro.

Per restare sui nostri temi, basti pensare a come la crisi migratoria culminata nel 2015 abbia innescato una profonda crisi del sistema di Schengen e abbia lasciato affiorare la fragilità del sistema comune di asilo, ossia *Common European Asylum System (CEAS)*, mettendo in luce il precario rapporto tra l'Unione stessa e i Paesi membri.

Ciò rende evidente come le strategie politiche e la loro efficacia nel rispondere alle crisi globali, risultino intimamente condizionate dai modelli decisionali che, all'interno dei Trattati, sono previsti in relazione ai diversi ambiti di competenza, implicando di volta in volta ruoli diversi delle Istituzioni comunitarie. Presupposti ideali per alimentare, una volta di più, il confronto politico, oltre che teorico, tra posizioni che persistono nel suffragare un modello intergovernativo di gestione delle relazioni tra gli Stati membri resistenti all'idea di spingere l'integrazione oltre la forma dell'organizzazione internazionale di Stati, e visioni propense a concepire l'integrazione europea come processo federativo, aperte finanche a quelle dinamiche di *spill over* dirette a estendere, oltre i limiti attualmente tracciati dai Trattati, le aree di competenza delle Istituzioni dell'Unione, con l'obiettivo di forzare il processo di integrazione in vista dell'edificazione di un'entità politico-istituzionale di tipo federale¹.

Questa crisi di identità europea si è regolarmente acuita in occasione di ogni passaggio critico, dove le situazioni emergenziali hanno regolarmente dato nuova linfa alle spinte intergoverniste, assecondando la convinzione per cui il modello delineato nei Trattati continui a essere il più congruo e le soluzioni comuni vadano individuate inevitabilmente attraverso accordi tra Stati membri, anche in ragione del carattere asimmetrico degli shock che hanno colpito in misura diversa i vari Paesi, come in occasione della crisi economico-finanziaria innescata nel 2008, della conseguente crisi della zona Euro, come pure davanti alle crisi migratorie culminate nel 2015, fino alla situazione della pandemia legata alla diffusione del Covid-19.

Nonostante gli stessi Stati membri non abbiano mai rinunciato del tutto a una 'costruzione' europea, come testimoniano le scelte assunte in sede della Conferenza intergovernativa che condusse al Trattato di Lisbona, e diversi settori siano stati via via attribuiti alla procedura legislativa ordinaria, erede del meccanismo di codecisione, è proprio nei passaggi critici che il modello decisionale resta fortemente ancorato al modello intergovernista.

Anzi, quanto più urgenti sono state le situazioni emergenziali globali che si sono presentate negli ultimi anni, quanto più debole è apparsa la governance europea, trovando legittimazione l'adozione di prov-

¹ All'interno degli approcci che condividono l'obiettivo di fondo di una unificazione sovranazionale, possiamo distinguere poi tra il c.d. neo-funzionalismo, basato sulla delega di funzioni statali ad autorità tecnocratiche, il cui principale ispiratore è stato Ernst Haas, e il federalismo c.d. costituzionale che delinea un sistema di competenze delegate a un ente unitario organizzato secondo il principio di separazione di poteri. Interessante il fatto che la stessa teoria neofunzionalista fu ridimensionata allo stesso Haas in studi successivi come *Obsolescence of Regional Integration Theory* (1975), ma sia stata recuperata e attualizzata da studiosi più recenti (Sandholtz e Stone Sweet 2012).



vedimenti sempre più influenzati dai rapporti di forza esistenti tra gli Stati membri.

Tuttavia, appare sempre più evidente come in alcuni settori strategici la fedeltà al modello intergovernista, per cui l'azione europea si definisce attraverso accordi tra gli Stati membri subordinati al vincolo dell'unanimità nell'ambito del Consiglio europeo, sia un fattore di oggettiva debolezza nella risposta complessiva e risulti invariabilmente influenzata dagli interessi nazionali.

Uno schema ricorrente che continua a segnare un serio *impasse* alle politiche europee, come dimostrano le titubanze e le lungaggini via via emerse anche in occasione della pesante crisi innescata dalla guerra in Ucraina, che per ovvi motivi mette l'Unione e i suoi Stati membri davanti a uno scenario nuovo, che le imporrebbe un ruolo assolutamente primario.

In effetti, sia nella Dichiarazione di Versailles, rilasciata più di un anno fa, praticamente a ridosso dell'inizio del conflitto in Ucraina, sia nella c.d. "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa", con cui sono stati individuati obiettivi comuni nel campo della difesa e della sicurezza dell'UE, si è visto affiorare un interesse europeo prevalente rispetto a quelli nazionali, su aspetti come il rafforzamento della difesa e della sicurezza comuni, l'indipendenza energetica, l'avanzamento tecnologico e l'autonomia industriale, apparendo evidente come la vicinanza del conflitto e il concreto rischio di un coinvolgimento diretto abbiano accelerato meccanismi di integrazione nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) e più in generale della Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Tuttavia, la reale efficienza di questo programma risulta evidentemente depotenziata proprio dalle norme del Trattato sull'Unione (TUE) che in tema di sicurezza comune esclude l'adozione di atti legislativi e subordina ogni decisione alla regola dell'unanimità (salvo l'opzione dell'astensione costruttiva, ex art. 31 TUE)².

Nondimeno, allo stato attuale, non possiamo non rilevare come questa contrapposizione dicotomica non colga a pieno l'esperienza dell'Unione europea, così come è venuta configurandosi nel tempo, dando forma a un modello originale di potere pubblico, rispetto al quale appare eloquente l'espressione *betweenness*, con la quale Laffan (1997) allude a qualcosa di più di una organizzazione internazionale e qualcosa di meno di uno Stato federale o, in senso progressivo — come pure talora si afferma — non sarebbe più un'organizzazione internazionale, pur non essendo ancora uno Stato federale.

Un assetto politico, quello dell'Unione, che sembrerebbe risentire del profondo processo di trasformazione che affonda le proprie radici nei processi di globalizzazione economica e sociale e che, su scala globale, sta investendo il ruolo dei poteri pubblici nel suo insieme: poteri pubblici statali sottoposti alla minaccia esogena da parte di poteri pubblici ultra statali pronti a erodere l'indipendenza dei singoli Stati sovrani, e alla minaccia endogena da parte di comunità politiche di più ridotte dimensioni che riven-

² Il Consiglio dell'UE - Affari esteri con i Ministri degli Affari esteri e i Ministri della Difesa in sessione congiunta del 21 marzo 2022 ha approvato la Bussola strategica per la sicurezza e la difesa "Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali". Riguardo alla sicurezza, la c.d. Bussola Strategica adottata dall'UE a marzo rappresenta un passo avanti importante, ma resta un buon documento di compromesso per tempi di pace. Lo iato tra le scelte asimmetriche di singoli stati e la lentezza come Unione, rappresenta paradossalmente un ulteriore rischio per il cantiere della difesa europea, portando a divergenze e duplicazioni nazionali quando sarebbe quanto mai opportuno rilanciare la cooperazione e l'integrazione europea anche in questo settore.

Nello stesso allegato, punto 2 Azione si legge testualmente come: "Posto che l'unanimità costituisce la norma del processo decisionale allorché vi sono implicazioni nel settore militare o della difesa, abbiamo bisogno di maggiore rapidità, solidità e flessibilità per svolgere l'intera gamma di compiti di gestione delle crisi".

D'altronde il TUE, art. 24 recita testualmente che "La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'UE che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati...?".



dicano maggiore autonomia e attenuano i vincoli di subordinazione rispetto alla comunità più ampia. Piuttosto, il processo che ha coinvolto le istituzioni europee e plasmato le relazioni tra gli Stati membri, sembrerebbe condurre a un *tertium* in grado di incarnare un nuovo ordine politico, nel quale gli Stati e le organizzazioni internazionali risultino ad un tempo inclusi e trasformati (Battini 2013).

Se l'Unione, nel suo funzionamento e nelle sue logiche, mostra una solida base intergovernativa (perché a tale schema rispondono sia il massimo organo di indirizzo politico, cioè il Consiglio europeo, sia il principale organo legislativo, cioè il Consiglio dei ministri dell'Unione), è pur vero che, fin dall'origine, si è affiancato e rafforzato un circuito istituzionale che non è mera espressione degli Stati membri, ma che assume una connotazione sovranazionale, consistendo appunto nella capacità di rappresentare l'Unione come entità unica, anziché come molteplicità di interessi espressi dagli Stati membri, ciò che è tipico delle organizzazioni internazionali (Lindseth 1999).

Possiamo invece dire che alla contrapposizione teorica e politica tra approcci intergovernativi e modelli 'comunitari' hanno spesso corrisposto assetti ibridi in corrispondenza del progressivo allargamento delle sfere di interesse comuni degli Stati dell'Unione. Sistemi decisionali reali più o meno complessi in cui modalità tipiche dell'uno sono state affiancate da meccanismi ispirati all'altro, facendo piuttosto emergere un modello originale, non utilmente comparabile al di fuori della realtà unionale.

Una tappa fondamentale di questa evoluzione è stato poi il riconoscimento, nell'ambito del Trattato di Lisbona, del Consiglio europeo come istituzione dell'Unione europea, le cui decisioni sono sottoposte al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea (anche se il Consiglio europeo, da non confondere con il Consiglio dell'Unione europea, non può esercitare funzioni legislative, come puntualizzato nel trattato di Lisbona). Per altro verso il progressivo anche se parziale riconoscimento da parte di tutti gli Stati di un ruolo europeo anche con riferimento a nuovi settori tipici delle sovranità nazionali (politica estera e di sicurezza comune, politica in materia fiscale come l'armonizzazione delle imposte indirette che ha preceduto quella delle imposte dirette, oppure le competenze nel campo dell'occupazione e degli affari sociali ecc.), ha contribuito ad attenuare la contrapposizione dicotomica tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, come dimostrano le decisioni del Consiglio europeo adottate in settori di competenza dell'Unione (quali la politica monetaria), nei settori in cui i Trattati prevedono solo un coordinamento delle politiche nazionali (quali la politica economica) e nei settori che si pongono al di fuori delle competenze dell'Unione (quali la riforma delle pensioni o l'armonizzazione dei salari).

In tema migratorio, ad esempio, emblematico è proprio il complesso sistema di competenze del Titolo V, Capo II, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), intitolato "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" così come è venuto delineandosi nel tempo: materie come la lotta all'immigrazione clandestina e la politica comune in materia di asilo sono transitate dal c.d. terzo Pilastro (tra i settori nuovi, o 'di confine' assegnati dal Trattato di Maastricht al coordinamento intergovernativo) al c.d. primo Pilastro, tra le materie affidate alla sfera di competenza dell'Unione, secondo quanto stabilito nel Trattato di Amsterdam³.

Tuttavia, l'introduzione di queste materie nel quadro istituzionale UE non ha impedito che modalità

³ Nello specifico il passaggio è stato realizzato attraverso una predefinita scansione temporale: dopo un periodo transitorio di cinque anni che prevedeva un diritto di iniziativa condiviso fra la Commissione e gli Stati membri e un potere di decisione all'unanimità in seno al Consiglio, previa mera consultazione del Parlamento, il Consiglio nel 2004 ha optato per l'applicazione della normale procedura di codecisione (assunta poi come procedura legislativa ordinaria), per poi adottare le proprie decisioni a maggioranza qualificata.



intergovernative avanzassero nella pratica: non si può fare a meno di notare lo sbilanciamento di potere registrato a favore del Consiglio europeo, che in questi anni ha acquisito un ruolo preminente divenendo il centro politico del sistema europeo, il vero organo di governo collegiale dell'Unione. Lungi dal definire esclusivamente gli orientamenti politici dell'Unione come previsto dai Trattati, il Consiglio europeo è riuscito a estendere e ad approfondire notevolmente il suo raggio di azione in vari ambiti. Il protagonismo acquisito de *facto* dal Consiglio europeo nella gestione delle più importanti dinamiche politiche e istituzionali, anche e soprattutto di natura emergenziale — dalla crisi economico-finanziaria, quanto da quella migratoria, così come dalla Brexit con il processo di recesso del Regno Unito — ha portato a un fenomeno involutivo caratterizzato da informalità, atipicità e a soluzioni intergovernative di carattere extra-ordinamentale: una sorta di esautoramento dell'Unione e delle sue prerogative, che ha generato diffidenze e fratture tra diversi piani: cittadini/istituzioni, Stati mediterranei/Stati del Nord, Stati membri storici/Stati di recente ingresso.

Come emblematicamente si è registrato nel 2015, quando misure di gestione dell'emergenza migratoria furono assunte nell'ambito del Consiglio, attraverso un "accordo per consenso", secondo la procedura non legislativa prevista dall'art. 78, par. 3 del TFUE. Il Consiglio avrebbe adottato l'unanimità, anche per modificare pesantemente la proposta iniziale della Commissione, non nell'ambito dell'iter decisionale del Consiglio inteso come istituzione dell'Unione, ma sulla base di un accordo tra gli Stati, che in quell'occasione avrebbero agito non come membri del Consiglio, ma come Stati sovrani, dimostrando l'esiguità di un confine, dove il presidio degli Stati membri resta saldo (Mori 2015).

Se non è in dubbio la legittimità delle Decisioni del Consiglio basate sull'art. 78, par. 3 TFUE⁴, fa riflettere il fatto per cui in situazioni di emergenza che richiedono risposte urgenti, come le ricollocazioni dei richiedenti asilo, davanti alla pressione migratoria cui si trovarono esposte Italia e Grecia, lo strumento sia ancora quello dell'accordo tra Stati, rinunciando a meccanismi più oggettivi di tipo preventivo che riducano il peso del potere negoziale dei singoli Stati.

Per altro verso, invece lo stesso principio di sussidiarietà, di natura eminentemente politica e spesso indicato come espressione di intergovernismo, può essere letto in modo ambivalente: assurgere a strumento di espansione dell'azione dell'Unione, come talvolta è stato interpretato da alcune sentenze della Corte di giustizia europea o, per converso, incarnare quella funzione originaria di limitazione all'integrazione politica e difesa delle prerogative per i livelli di governo infracomunitari (Caruso 2016). Proprio a livello sistematico, il principio di sussidiarietà sembrerebbe promuovere istanze sovranazionali: l'introduzione del meccanismo di *early warning* a presidio della sussidiarietà — con l'affidamento del controllo *ex ante* ai parlamenti nazionali che operano una verifica di natura politica ed *ex post* alla Corte di giustizia — ha rappresentato un necessario bilanciamento dell'estensione delle competenze europee in ambiti che, prima del Trattato di Lisbona, erano affidati agli schemi decisionali intergovernativi.

⁴ La Corte di giustizia europea con la Sentenza del 2 aprile 2020 (vedi in GU europea 2020/C 222/03 del 6/7/2020) ha constatato che Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca hanno violato l'obbligo di cui all'art. 5, par. 2, delle decisioni 2015/1523 e 2015/16012, relative alla ricollocazione di richiedenti protezione internazionale giunti in Grecia e in Italia tra il 2015 e il 2017. Le Decisioni del Consiglio trovano le loro basi giuridiche nell'art. 78, par. 3 del TFUE, che trovò prima applicazione proprio in quell'occasione. La Corte ha rigettato tutte le obiezioni, ribadendo che la previsione dell'art. 78, par. 3 si pone al di fuori delle procedure legislative, sia ordinarie che speciali (il cui utilizzo è espressamente richiamato dalle norme dei Trattati) e che giustifica l'adozione di qualunque misura che sia temporanea e serva al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, cioè a rispondere alla situazione di emergenza che è alla base dell'adozione della misura stessa. Nel caso di specie, la decisione era adeguatamente circoscritta nel suo ambito di applicazione e non aveva né per oggetto né per effetto quello di sostituire o modificare in modo permanente disposizioni di atti legislativi.



Un meccanismo di controllo di sussidiarietà, dunque, che svolge un'attività di disinnesco di potenziali conflitti tra sistemi ispirati a principi e logiche di funzionamento diverse: mentre l'Unione si fonda su un'investitura tecnica e derivata, che persegue un'efficienza che potremmo definire funzionalista, i singoli Stati membri godono di una legittimazione democratica cui è affidata la mediazione del pluralismo politico e sociale.

Ma anche un sistema di verifica della sussidiarietà che avrebbe un ruolo di presidio democratico: scartate le ipotesi di affidare il controllo di sussidiarietà alla sola Corte di giustizia, o a un organo *ad hoc*, l'attribuzione ai Parlamenti nazionali, da parte del Trattato di Lisbona, va letto anche come compensazione e limitazione rispetto al peso assunto dai governi nazionali che rappresentano gli attori indiscussi del metodo decisionale intergovernista.

Ciò che appare, dunque, è un quadro complesso e incerto, che restituisce un senso di frammentazione e di incompiutezza, dove diventa fondamentale, al di là del dibattito dicotomico tra comunitarismo e intergovernismo, la ricerca di una prospettiva democratica che sembra essere la vera assente; assenza aggravata dall'allargarsi per prossimità dello spazio di disciplina dell'Unione, sia che un settore tematico entri nelle competenze comunitarie, sia che l'approccio decisionale si fondi su accordi tra Stati.

Con riferimento all'emergenza, quella legata all'imponente flusso migratorio innescato dal conflitto in Ucraina formalmente aperto alla fine dello scorso febbraio, l'Unione europea è ricorsa all'unico strumento disponibile, anch'esso congegnato secondo uno schema fortemente ispirato a un modello intergovernista della decisione, approvata all'unanimità⁵, lo scorso 4 marzo dal Consiglio dell'Unione che, accertando l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati, rendeva esecutiva, per la prima volta, dopo più di vent'anni di inerzia, la direttiva n. 55/2001. Ma, se solo grazie a un globale, storico accordo tra gli Stati si predisponavano le misure minime di accoglienza dei cittadini ucraini in fuga dalla guerra, la Commissione stava già lavorando nel prefigurare un complesso sistema di intervento con la proposta di Regolamento COM(2020) 613, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, parte integrante del più ampio programma di riforme che solo un anno e mezzo prima, a settembre 2020, aveva varato come nuovo Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, diretto a introdurre anche nuove forme di solidarietà tra i Paesi membri nella gestione delle richieste di asilo politico.

Anche in questo caso non siamo in grado di stabilire se e in che misura l'esperienza della direttiva n. 55/2001 sia grado di incidere nel percorso di costruzione di un sistema preventivo di misure in grado di prevedere crisi migratorie analoghe a quelle che avevano trovato impreparata l'Unione già nel 2015 e seguenti, lasciando che i reali rapporti di forza contribuissero a dilatare le distanze tra i Paesi membri, ma sicuramente possiamo ritenere che un percorso verso una maggiore, solida e stabile integrazione politica dell'Unione sia stato nei fatti avviato. Si tratta evidentemente di una sfida ma possiamo affermare che, dietro queste emergenze non ancora superate e che preannunciano conseguenze dall'esito ancora incerto nel momento in cui stiamo scrivendo queste righe, si coglie un elemento dirimente nel percorso di integrazione politica, rappresentato dall'interesse diffuso tra Stati membri, a livello politico come a livello di opinione pubblica, a garantire la coesione europea come risorsa irrinunciabile.

⁵ Secondo l'art. 5 della direttiva n. 55/2001, il Consiglio accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati, con una decisione da assumere a maggioranza qualificata. In questa fattispecie, posto che il Consiglio delibera su proposta della Commissione, per maggioranza qualificata deve intendersi quella prevista dall'art. 238, par.3, lett. a, TFUE, ossia: almeno il 55 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti che totalizzano almeno il 65 % della popolazione di tali Stati.



1. IL CONTESTO

Nel settembre 2020 la Commissione europea ha varato quello che è stato presentato come Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, qualificato dalla Presidente Ursula von der Layen nel discorso sullo stato dell'Unione, come uno strumento basato sull'umanità, la solidarietà e la netta distinzione tra coloro che hanno diritto di rimanere nel territorio dell'Unione e coloro che non godono di questo diritto. Gli obiettivi dichiarati sono quelli di rafforzare le frontiere esterne, rendere più celeri e integrate le procedure di asilo e rimpatrio e, soprattutto, quello di addivenire a un nuovo modello di gestione delle richieste di protezione internazionale e asilo politico, introducendo un sistema più solidale tra i Paesi membri, che garantisca un effettivo *burden sharing*, rispetto all'attuale assetto previsto nel Regolamento n. 604/2013 conosciuto come Dublino III.

Con funzione complementare alle proposte innovative sul versante della solidarietà tra Stati membri nella gestione dei flussi di richiedenti asilo, il Patto contiene anche una proposta di Regolamento che dovrebbe introdurre un meccanismo stabile di risposta alle situazioni di crisi, laddove a un'eccezionale affluenza di immigrati extracomunitari verso le frontiere di uno o più Paesi dell'Unione corrisponda un incontrollato numero di richieste di asilo politico e di protezione internazionale. L'attivazione delle norme e delle procedure in esso contenute è condizionata a situazioni di crisi o forza maggiore tali da congestionare in modo significativo i sistemi nazionali dei Paesi coinvolti, con tutte le prevedibili conseguenze sul piano amministrativo, ma soprattutto gestionale e organizzativo della permanenza e dell'accoglienza e sul versante dei diritti dei richiedenti asilo, direttamente collegati ai tempi delle procedure. Come indicato nella comunicazione che accompagna la presentazione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, un efficace sistema di preparazione e di risposta alle crisi costituisce uno dei principali strumenti di una politica migratoria solida e stabile e, pertanto, una delle priorità della Commissione europea. A tal fine, essa raccomanda l'istituzione di un nuovo programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione che favorisca il passaggio "da una modalità reattiva a una modalità basata sulla preparazione e sull'anticipazione".

Esigenza di intervenire in modo sistematico che si è fatta stringente a partire dalla crisi migratoria del biennio 2015-2016, in occasione della quale il sistema europeo aveva mostrato la sua fragilità e l'incapacità di fronteggiare l'arrivo di un così alto numero di richiedenti protezione internazionale e migranti irregolari, esponendo i *frontline member States* (in particolare Italia e Grecia) a pressioni difficilmente gestibili.

Più che la mancanza degli strumenti, come vedremo, è stata l'assenza di un accordo politico tra i Paesi membri a influire in modo decisivo su ogni tentativo di superare, sull'onda di un'emergenza umanitaria e in via temporanea, quel criterio residuale, ma di applicazione prevalente, in base al quale è lo Stato di primo ingresso nell'UE quello competente a esaminare le domande di protezione internazionale (Reg. 2013/604/UE, artt. 12 e 13).

Proprio questo criterio metteva in evidenza uno squilibrio nelle responsabilità degli Stati membri dell'Unione, sovraccaricando quegli Stati, che si trovano sottoposti al duplice onere di 'controllori' delle frontiere nell'interesse di tutti gli altri Stati e anche dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Una crisi del sistema di Dublino acuita, fino a poco tempo fa, dall'aumento dei flussi di richiedenti protezione internazionale: aumento causato da varie ragioni, in parte connesse alla situazione nei Paesi di origine, in parte imputabili alla progressiva chiusura dei canali d'ingresso legale nei Paesi UE. Crisi che si è



così rapidamente propagata al Sistema Schengen con alcuni Stati che hanno ripristinato i controlli di frontiera interna al fine di controllare i movimenti secondari collegati all'afflusso massiccio di migranti e richiedenti asilo.

In quello scenario, le istituzioni europee hanno infatti tentato di intraprendere misure di soluzione della crisi, con l'obiettivo di attuare quel principio di solidarietà sancito all'art. 80 del TFUE in termini diversi dalla semplice assistenza tecnica e finanziaria.

È il contesto nel quale sono state adottate le decisioni sulla ricollocazione, basate sull'individuazione di quote obbligatorie nella distribuzione dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, ad eccezione di Irlanda, Danimarca e Inghilterra. Un meccanismo apprezzabile che per la prima volta aveva stabilito dei criteri oggettivi per definire la capacità di accoglienza di ogni Stato membro, basati sulla popolazione del Paese, sul numero di richiedenti già presenti, sul prodotto interno lordo e sul tasso di disoccupazione. Per converso proprio contro tale sistema si sono registrate le maggiori resistenze: l'indisponibilità verso soluzioni basate sul ricollocamento obbligatorio si è tradotta negli ostacoli allora interposti da parte di alcuni Stati alla concreta attuazione di quelle decisioni sulla ricollocazione "temporanea ed eccezionale" adottate per ridurre la pressione migratoria nei confronti dell'Italia e della Grecia. È datata 2 aprile 2020 la sentenza di condanna che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha emesso nei confronti di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca per il mancato adempimento di obblighi derivanti dal diritto europeo, per essersi sottratti alle decisioni del Consiglio europeo del 2015.

Stesse ragioni che possono essere dedotte alla base della mancata adozione della proposta del nuovo Regolamento avanzata nel 2016 che avrebbe dovuto sostituire il Regolamento 604/2013.

Quel principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, che secondo l'art. 80 del TFUE dovrebbe ispirare le politiche dell'Unione relative all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione, rimaneva così in una dimensione teorica, così come lo stesso disegno programmatico dell'art.78 del TFUE che, accanto alle fattispecie di protezione internazionale, asilo e protezione sussidiaria, prevede una protezione temporanea, da riconoscere agli sfollati in caso di afflusso massiccio. La norma di diritto primario, peraltro, aveva trovato attuazione in un preciso dispositivo di diritto secondario, definendo un quadro giuridico coerente, anche se non esaustivo, per fronteggiare queste situazioni.

Un sistema di protezione temporanea era stato, infatti, introdotto con l'approvazione della direttiva 2001/55/CE, che aveva istituito una procedura di carattere eccezionale finalizzata, nei casi di afflusso massiccio, o di imminente afflusso massiccio, ad accordare una tutela immediata agli sfollati provenienti da Paesi terzi, che non possono rientrare nel loro Paese d'origine: misura dunque collegata al rischio che singoli sistemi nazionali d'asilo non potessero far fronte ad afflussi di tale portata, senza effetti pregiudizievoli per il loro stesso funzionamento, e di riflesso sulla possibilità di garantire adeguata certezza giuridica e ragionevolezza temporale delle procedure di accertamento dei presupposti dello status di beneficiario di protezione internazionale.

Più che un *tertium genus*, dunque, la protezione temporanea è stata configurata come una tutela che non rientra in quelle tipiche della protezione internazionale, ma in un certo senso ne consente l'effettiva e piena applicazione, e in questo senso trova fondamento nel rispetto del principio di non-refoulement. Una prima protezione, attivabile in una contingenza emergenziale commisurata alla capacità di accoglienza da parte di uno o più Stati, accordata a una generalità di persone, non attraverso l'accertamento di condizioni individuali, quanto in presenza di una situazione oggettiva, di contesto e per ciò stesso



una tutela che resta al di fuori della protezione internazionale e che anzi la precede, come letteralmente ricavabile dall'art. 2, lett. a, della direttiva 'qualifiche', che vi ricomprende solo lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria.

Formulata in occasione della crisi del Kosovo del 1999, che aveva messo in evidenza la sostanziale mancanza di una politica europea comune e spinto gli Stati membri verso un compromesso politico, la direttiva n. 55/2001 non ha tuttavia mai trovato applicazione, non solo per la crisi kosovara, ma anche per quelle successive: quella legata alla c.d. Primavera araba del 2011, quella già citata del 2015, che vide un consistente afflusso di profughi dal Medio Oriente, in particolare da Siria, Iraq e Afghanistan. Eloquentemente poi il fatto che le misure predisposte nell'Agenda europea sulla migrazione non facessero cenno alla possibilità di attivare la procedura prevista dalla direttiva, per il riconoscimento della protezione temporanea, in situazione di emergenza.

A parte i rischi per cui il ricorso massificato alla protezione temporanea potesse in qualche modo favorire l'elusione delle garanzie proprie dell'asilo politico, o il possibile ruolo di *pull factor* della protezione temporanea per flussi migratori incontrollati, la principale ragione del suo mancato utilizzo risiede nelle sue regole di funzionamento, basate sul meccanismo per cui l'attivazione della protezione temporanea è condizionata all'accertamento di un dato, ossia il massiccio afflusso di sfollati, da parte del Consiglio dell'Unione europea e dall'eventuale, conseguente decisione da assumere a maggioranza qualificata. D'altronde, i limiti della protezione temporanea prevista dalla direttiva 55 sono stati alla base di una specifica proposta di Regolamento UE 613/2020, all'interno del Patto del 2020, che, in situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, ha previsto un dispositivo analogo, ma profondamente diverso nei presupposti e nelle procedure, della protezione immediata, che dovrebbe sostituire la protezione temporanea della direttiva 55.

A tal proposito, il documento di lavoro dei servizi della Commissione⁶ aveva affermato, nella fase istruttoria che precede la formulazione della proposta, come le misure esistenti non garantissero un rapido accesso alla protezione. Il documento evidenziava come le risultanze di uno studio appositamente commissionato sulla direttiva 55 e sulla protezione temporanea, segnalassero l'estrema difficoltà con cui è stato conseguito l'accordo degli Stati membri su una possibile attivazione di tale direttiva.

Nello schema del Patto europeo del 2020, dove la proposta di Regolamento 613 dà voce alle preoccupazioni di colmare le lacune di cui l'Unione aveva dato prova in precedenza, diventa parte di un più ampio programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione, prefigurato nella Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23 settembre 2020, la direttiva 55 avrebbe dovuto essere abrogata e la protezione temporanea essere sostituita dalla nuova tutela della protezione immediata.

Ma proprio mentre la Commissione riapriva con il Patto del 2020 una nuova fase negoziale, presentando ben nove nuove proposte di Regolamento, la recentissima, inaspettata deflagrazione del conflitto in Ucraina e l'insorgere di un così imponente flusso migratorio verso l'Europa, nel modificare profondamente il contesto, ha messo l'Unione europea davanti a una sfida molto superiore, in scala, a quelle precedenti, rischiando una volta di più di mettere a dura prova proprio quel sistema europeo di gestione di asilo politico, ancora profondamente precario e disorganico, verso cui sono dirette le proposte di revisione che accompagnano il nuovo Patto lanciato poco più di un anno fa.

In questa situazione, l'adozione della misura della protezione temporanea, introdotta dalla direttiva

⁶ Per approfondimenti vedi *Study on the Temporary Protection Directive - Final report* (European Commission et al. 2016).



n. 55/2001 resa vigente con Decisione unanime del Consiglio dell'Unione europea dello scorso 4 marzo, in favore degli sfollati ucraini che in questi mesi hanno lasciato e stanno lasciando il proprio Paese, rappresenta indubbiamente una risposta celere ed efficace per fronteggiare la conclamata emergenza migratoria in corso, ma restano valide tutte le criticità che ne hanno impedito il suo utilizzo da vent'anni a questa parte e ne hanno suggerito l'abolizione.

Anche oggi che la direttiva 2001/55/CE è stata attivata e garantisce un'ampia tutela a migliaia di profughi che, fuggendo dalla guerra, sarebbero presumibilmente ricorsi, presso i Paesi dell'Unione che li hanno accolti, a centinaia di migliaia di onerose procedure amministrative di riconoscimento del proprio status di rifugiato politico, su un piano sistematico non possono sfuggire le sue contraddizioni, a cominciare dalla necessità di un esteso accordo politico tra gli Stati membri: un'attivazione dunque condizionata da posizioni e valutazioni geopolitiche che trascendono motivazioni meramente umanitarie (Savino e Gatta 2022). Avvenne così in occasione dei movimenti di migranti legati all'erompere della cosiddetta Primavera araba, quando la Commissione non considerò fondate le richieste di attivazione della direttiva presentate prima dall'Italia e successivamente da Malta, perché in ambedue i casi non si sarebbe stati in presenza di un afflusso massiccio di migranti tale da mettere sotto pressione eccezionale i sistemi nazionali di gestione delle domande di asilo nei due Paesi. Inoltre, la necessità di lunghe tempistiche per giungere ad un consenso condiviso corrispondente all'ampia maggioranza richiesta per l'adozione della decisione, maggioranza qualificata, si scontra con l'esigenza di rispondere rapidamente alla situazione di emergenza in atto.



2. LA PROTEZIONE TEMPORANEA IN RISPOSTA ALLA CRISI UCRAINA

Lo scorso 4 marzo il Consiglio dell'Unione europea ha adottato con voto unanime la decisione di esecuzione 382/2022, dando applicazione alla direttiva 55/2001, con la quale viene offerta una protezione temporanea alle migliaia di sfollati dall'Ucraina che, dall'inizio dell'attacco russo, stanno affollando le frontiere della Polonia, dell'Ungheria e della Romania.

Con la decisione, che possiamo dunque definire storica, il Consiglio dell'Unione europea, nell'accertare un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina, ha sancito la sussistenza della condizione richiesta dalla direttiva, per introdurre in loro favore una protezione temporanea.

Come disposto dall'art. 2 della direttiva, la protezione temporanea costituisce una misura da accordare in via eccezionale, volta a garantire "nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione".

Il primo aspetto che viene in evidenza riguarda i criteri per la concessione della protezione temporanea che hanno natura quantitativa e qualitativa: è infatti previsto che la procedura venga attivata a fronte di un numero considerevole di sfollati, ossia di afflusso massiccio (art. 2, lett. d) e che questi provengano da una specifica area geografica (art. 2, lett. d). Inoltre, deve essere verificata l'impossibilità per i migranti di rientrare nel proprio Paese di origine a causa del contesto nel Paese stesso che, in particolare, può essere un'area di conflitto o violenze endemiche, nonché di sistematica violazione dei diritti umani (art. 2, lett. c) e il riconoscimento dell'esistenza di una tale situazione di eccezionalità nonché della concessione della protezione temporanea spetta al Consiglio che, su proposta della Commissione, vota a maggioranza qualificata (art. 5).

Va subito segnalato come il Consiglio, nell'espletamento di tale ruolo, non disponga di criteri specifici e prestabiliti in seno alla direttiva ai quali attenersi per qualificare un determinato flusso come "di massa": al riguardo, se la vaghezza del concetto di afflusso massiccio, in assenza di parametri oggettivi, può intendersi riferito a un ampio spettro di situazioni in cui trovare utilizzo, al contempo aumenta il rapporto di dipendenza verso una condivisione politica non sempre facilmente raggiungibile, come già riportato. Quanto al secondo criterio, pare difficilmente inquadrabile la dimensione geografica dell'impatto nel momento in cui si fa riferimento all'arrivo nel territorio dell'Unione e non è agevole verificare se il massiccio impatto vada verificato rispetto a tutta l'Unione o agli Stati membri direttamente interessati. Considerazioni analoghe possono essere fatte alla dimensione qualitativa della valutazione, in relazione ai gruppi in arrivo al fine di accordare protezione. Infatti, pur essendo stato accolto un criterio di applicazione *ratione personae* diverso, anzi più ampio rispetto a quello della protezione internazionale, restano aleatori i criteri per giudicare la pericolosità del Paese di provenienza ed essere suscettibili di valutazioni politiche prese caso per caso.

La scelta di lasciare all'accordo politico l'attivazione della misura si rintraccia, peraltro, anche nel ruolo marginale assegnato al Parlamento europeo nei confronti del quale vige solo un obbligo di informazione a decisione presa.

Alla finalità di immediata tutela delle persone sfollate le cui domande di protezione non potrebbero essere evase con tempistiche compatibili con l'emergenza, risponde la previsione di un meccanismo di



solidarietà tra gli Stati membri che si articola in una parte finanziaria, basata sull'attivazione del Fondo europeo per i rifugiati (art. 24) e in una parte operativa. In merito a quest'ultima, si prevedono trasferimenti intracomunitari dei beneficiari di protezione qualora lo Stato membro di accoglienza sia gravato da un'eccessiva pressione a causa dell'alto numero di sfollati presenti sul proprio territorio (art. 26). Gli Stati membri indicano dunque la propria capacità di accoglienza nel momento in cui viene dichiarata una circostanza di afflusso massiccio e, nel caso, fanno presente la possibilità di mettere a disposizione ulteriori capacità durante il periodo successivo (art. 25).

Lo status riconosciuto in presenza dei suddetti presupposti è accordato per un tempo pari ad un anno e può essere rinnovato due volte per sei mesi, fino al massimo di due anni complessivi, periodo nel quale il beneficiario di protezione temporanea mantiene il diritto di presentare una richiesta di asilo in qualunque momento, a conferma dell'infungibilità della protezione temporanea e della protezione internazionale.

L'analisi di tale istanza, laddove non conclusa durante il periodo di attivazione della protezione temporanea, può essere rimandata al termine di scadenza della stessa⁷.

Quanto alla regola sul Paese competente a esaminare la domanda di asilo, l'art. 18 dapprima rimanda ai criteri vigenti per la determinazione dello Stato membro per l'esame delle domande, richiamando il Regolamento di Dublino, poi specifica che lo Stato competente a esaminare la domanda di asilo sarebbe lo Stato che ha accettato il trasferimento della persona che gode della protezione temporanea. Tale previsione non fa altro che anticipare quanto sarebbe già deducibile dal combinato disposto delle norme del Regolamento n. 604/2013.

L'impianto del Regolamento n. 604/2013 stabilisce all'art. 12 che la competenza a esaminare le istanze di protezione è lo Stato che ha rilasciato un permesso di soggiorno (par. 1) o un visto (par. 2), in corso di validità; ma, qualora si tratti di un cittadino appartenente a uno Stato membro in cui è dispensato dal visto, l'esame della domanda di protezione internazionale compete in questo caso allo Stato di primo ingresso (art.14), ovviamente nel caso in cui avanzi istanza di protezione prima di chiedere e ottenere un permesso di soggiorno.

Al di fuori di queste ipotesi, resta il criterio residuale del primo Paese di ingresso, stabilito dall'art.13, in base al quale, qualora il richiedente avesse varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione sarebbe competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Ora, la decisione 2022/382 fa esplicitamente riferimento al fatto che i cittadini ucraini, possessori di passaporto biometrico, sono esentati dal visto d'ingresso e possono permanere sul territorio di un qualunque Stato dell'Unione fino ad un massimo di 90 giorni, da calcolarsi su 180 giorni, dal momento dell'ingresso nell'area Schengen.

Questo consente loro di scegliere il Paese dove ottenere il permesso di soggiorno per protezione temporanea, che resta valido solo entro i confini dello Stato che lo ha concesso, in attuazione della decisione 382/2022: alla luce delle norme sulla competenza a esaminare le domande di asilo, i cittadini ucraini potranno, dunque, richiedere protezione internazionale nel Paese dove hanno deciso di trasferirsi e dove hanno ottenuto il permesso di soggiorno per protezione temporanea, secondo quanto previsto dall'art. 12: aspetto, questo, non irrilevante ai fini dell'integrazione sociale.

⁷ Attualmente la validità dei permessi di soggiorno per protezione temporanea è stata prorogata fino al 31 dicembre 2023. Cfr. Testo del decreto-legge 2 marzo 2023, n. 16, coordinato con la legge di conversione 21 aprile 2023, n. 46, Disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina.



Diversamente da quanto previsto dalla direttiva 2001/55/CE, infatti, la decisione di esecuzione non indica le capacità di accoglienza dei singoli Stati e questa scelta va letta in combinato disposto con l'esenzione, di cui godono i cittadini ucraini, dall'obbligo di visto: all'atto di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri per soggiorni la cui durata globale sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

Un meccanismo innovativo che innesca modalità "spontaneiste" (Pistoia 2022), basate sulla possibilità riconosciuta ai richiedenti asilo di avanzare la richiesta presso Stati scelti e non predeterminati dai criteri di Dublino. Modalità mai accettate nell'ambito dell'Unione, dove hanno, per converso, storicamente prevalso le preoccupazioni verso l'*asylum shopping*, per evitare che questo diventi il modo in cui i diretti interessati possano liberamente scegliere lo Stato dove chiedere, e eventualmente ottenere, protezione internazionale.

Ora, quanto questo sistema possa essere accettato da tutti gli Stati membri non lo sappiamo e dovremo attendere la scadenza della protezione temporanea, dove si aprirà la fase delle richieste di protezione internazionale. Visti i legami tra le due tutele, quella emergenziale e quella eventuale e definitiva, la sfida sarà la tenuta del sistema con gli strumenti attualmente vigenti: se il sistema di protezione temporanea accordato agli sfollati ucraini ha consentito loro una distribuzione spontanea tra i Paesi membri, quelli tra questi che si accolleranno le maggiori quote di richiedenti asilo o comunque protezione internazionale potrebbero invocare il ricorso a forme di solidarietà diverse da quelle stabilite nel Regolamento di Dublino: una fase che imporrà un'intensa attività di negoziazione politica e di collaborazione inter-amministrativa. Da questo punto di vista, l'applicazione in corso della direttiva alla crisi migratoria può rappresentare un banco di prova reale per la definizione degli strumenti futuri, a partire da quelli previsti nelle proposte legislative della Commissione, contenute nel Patto del 2020, su cui ci si soffermerà più avanti.

La declinazione in termini concreti della portata e dei contenuti della protezione temporanea possono ricavarsi dal combinato disposto della direttiva, dalla decisione del 4 marzo scorso e soprattutto dal DPCM del 28 marzo scorso con cui si è chiuso l'iter legislativo per l'applicazione della direttiva, che era stata recepita in Italia con il decreto legislativo n. 85/2003 e sono state disposte misure specifiche per l'Italia. Innanzitutto, è interessante richiamare l'ambito di applicabilità *ratione personae* della misura: i beneficiari della protezione temporanea, secondo lo schema accolto con la decisione n. 382, appartengono a diverse categorie secondo tre distinti livelli.

Il primo riguarda coloro che accedono *de plano* alla protezione e sono quelli che residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, gli apolidi e provenienti da Paesi terzi che prima di quella stessa data beneficiavano di protezione internazionale in Ucraina e infine i relativi familiari di queste due categorie.

Il secondo livello riguarda gli stranieri e apolidi che dimostrino (attraverso procedure di accertamento) di risiedere in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido in quel Paese e che sono impossibilitati nel rientrare nei rispettivi Paesi d'origine.

Il terzo livello afferisce alla categoria residuale di stranieri di Paesi terzi e apolidi, comunque residenti in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno (anche breve come quelli per motivi di studio), rispetto ai quali la decisione (art. 2, co.3), in combinato disposto con l'art. 7 della direttiva, ha demandato agli Stati membri la possibilità di estendere la protezione.

Rispetto a tale opzione il DPCM ha limitato la possibilità di accordare la protezione temporanea in Italia solo alle categorie dei due primi livelli.



Su questo punto trovano fondamento le critiche (Di Pascale 2022), per cui manca ogni riferimento ad altre categorie, come i residenti irregolari e i richiedenti asilo in Ucraina, o ancora i familiari di coloro che godevano di un permesso di soggiorno di lungo periodo in Ucraina e che non vengono citati nella Decisione (Morgese 2022).

L'art. 15 riconosce altresì il diritto al ricongiungimento familiare. In particolare, in presenza di nuclei familiari precedentemente costituiti nel Paese d'origine e separati in ragione di esodi massicci, pur con alcune differenziazioni, si considerano come facenti parte di una stessa famiglia il coniuge del richiedente il ricongiungimento (o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate), i figli minorenni non sposati del richiedente o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati, altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

Quanto ai contenuti della protezione temporanea, la direttiva dispone non solo in ordine all'accoglienza delle persone sfollate, imponendo agli Stati membri l'adozione di misure logistiche e assistenziali sia di tipo sociale che di tipo medico-sanitario (art. 13 della direttiva e, per l'Italia, si vedano le disposizioni sull'accoglienza diffusa e il contributo di sostentamento sul diritto all'assistenza sanitaria), ma opera pure in direzione dell'integrazione, riconoscendo il diritto al lavoro e all'istruzione, come si evince dall'art.12 dove si traggono veri e propri diritti di accesso al mercato del lavoro, quali in particolare il diritto a svolgere attività lavorativa in forma subordinata, anche stagionale, ed in forma autonoma, sulla base della sola presentazione di richiesta di permesso di soggiorno, nel Paese in cui vengano a stabilirsi.

Peraltro, se ordinariamente l'accesso al mercato del lavoro in Italia per cittadini extracomunitari è disciplinato tramite programmazione annuale degli ingressi, definita nei c.d. 'decreti flussi', la quale prevede quote d'accesso per i lavoratori stagionali, i lavoratori autonomi e i lavoratori subordinati non stagionali, è indubbio come la direttiva apra ad una notevole differenza nella disciplina per i soggetti titolari di protezione temporanea. Il diritto a poter prestare attività subordinata, stagionale o autonoma, rientra infatti fra quei 'benefici' riconosciuti automaticamente al soggetto che risulta essere titolare dello status, in virtù della natura eccezionale con carattere di automatismo della protezione temporanea. Questo meccanismo di risposta tempestiva all'emergenza in corso rappresenta una deroga all'ordinario funzionamento dei permessi di soggiorno per "richiesta asilo" (rilasciati ai sensi dell'art. 4, D. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 nelle more della definizione del procedimento di cui al D. Lgs. 19 novembre 2007, n. 251), la cui disciplina consente ai richiedenti asilo di lavorare soltanto dopo il decorso del termine di 60 giorni dalla presentazione della richiesta di protezione internazionale (cfr. art. 22, D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 142).

L'esperienza in atto della protezione temporanea riconosciuta a migliaia di ucraini in fuga dalla guerra, rappresenta una tappa fondamentale e soprattutto dirimente per le politiche comuni europee in tema di gestione della migrazione e dell'asilo politico, aprendo la strada a una alternativa storica, alla quale non potranno sottrarsi i decisori politici: lasciare inalterato il quadro attuale affidando le future crisi migratorie a soluzioni emergenziali e strettamente connesse alle sensibilità politiche del momento, o impegnarsi in uno sforzo collettivo verso una strategia sostenibile e di lungo periodo, che possa dotare l'Unione europea di strumenti programmatici e operativi, condivisi, stabili e attivabili velocemente per affrontare situazioni di crisi, nel rispetto dei diritti di coloro che legittimamente chiedono asilo in Europa.



Da questo punto di vista il quadro regolatorio che, con il Patto del 2020, la Commissione europea ha inteso mettere in campo, soprattutto in vista di situazioni di crisi migratoria, potrebbe trovare un fattore propulsivo proprio nell'esperienza attuale per sviluppare un sistema di protezione che consenta di superare i limiti propri della protezione temporanea che oggi si è rivelato strumento straordinario per affrontare la crisi migratoria dell'Ucraina, ma che non garantisce per il futuro.



3. LE RISPOSTE AI DIVERSI SCENARI: DALLA PRESSIONE MIGRATORIA ALLA CRISI MIGRATORIA

Le proposte normative avanzate con il Patto del 2020 delineano un sistema complessivamente nuovo nella gestione dell'immigrazione e della protezione internazionale, dove fanno ingresso nuove modalità di interpretare la solidarietà di cui all'art. 80 del TFUE e dove si registra anche il tentativo di introdurre strumenti e procedure prestabiliti per affrontare le situazioni emergenziali.

È noto, infatti come il Regolamento Dublino III non sia stato concepito per far fronte a situazioni di pressione migratoria, né si occupa delle situazioni di gestione della migrazione dei flussi migratori misti e della conseguente pressione che tali flussi esercitano sui sistemi migratori degli Stati membri.

Nello specifico, il sistema introdotto dalla Commissione prevede il ricorso a tre strumenti di *burden sharing*: il primo è quello del ricollocamento, che resta un ambito politicamente sensibile, considerando l'esperienza passata delle quote obbligatorie, tanto da spingere la Commissione a prevedere un incentivo finanziario per ogni richiedente asilo ricollocato. Il secondo strumento è rappresentato dalla c.d. sponsorizzazione dei rimpatri, mediante il quale un Paese membro 'sponsor' sostiene quello in difficoltà 'sponsorizzato', sostenendolo nelle attività amministrative finalizzate al rimpatrio di individui non eleggibili per ricevere protezione internazionale.

Il terzo strumento attiene a un sostegno nel campo dell'asilo, dell'accoglienza e del ritorno a misure di supporto operativo, che devono essere "in proporzione delle contribuzioni che lo Stato membro avrebbe fatto tramite i ricollocamenti". L'approccio della Commissione è stato quello di rendere queste tre modalità di solidarietà in qualche modo fungibili, in ragione della necessità di ottenere un consenso sul nuovo Patto quanto più diffuso tra gli Stati membri, offrendo una certa flessibilità nella scelta tra uno strumento e un altro.

Nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (RGAM), che dedica alla solidarietà l'intera parte IV e nella proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore (RSCFM), le tre modalità vengono previste con combinazioni che variano in base a diversi scenari caratterizzati da diversi gradi di criticità: quello degli arrivi ricorrenti di cittadini di Paesi terzi o apolidi nel territorio di uno Stato membro, i c.d. sbarchi ricorrenti, quello della pressione migratoria e quello estremo delle situazioni di crisi.

Il sistema per l'attivazione di misure di solidarietà per gli sbarchi di migranti a seguito di operazioni di attività di Search & Rescue (artt. 47-49 Prgam) prevede un meccanismo di solidarietà "semi-obbligatoria": l'input è rappresentato da previsioni annuali, riportate nella relazione annuale sulla gestione della migrazione, in cui la Commissione determina il complessivo fabbisogno di solidarietà e calcola le corrispondenti quote di solidarietà dei diversi Paesi membri determinate, utilizzando una chiave di distribuzione che tenga conto della popolazione e del PIL di ciascuno Stato membro (art. 54 Prgam). A partire dalla richiesta avanzata dalla Commissione, nei rispettivi Piani per la risposta di solidarietà, gli Stati membri indicano in quale forma intendono contribuire (art. 45 Prgam).

Se i contributi degli Stati membri sono sufficienti, la Commissione adotta un atto di esecuzione che costituisce una riserva di solidarietà destinata al supporto da fornire dallo Stato membro di sbarco affinché faccia fronte alle difficoltà incontrate.

Nel caso in cui i contributi offerti in forma di ricollocazioni non siano 'proporzionali' o comunque sufficienti a coprire almeno il cinquanta per cento di ciascuna quota nazionale, la Commissione attiva un meccanismo di correzione, c.d. *critical mass correction*, per cui, mediante un atto di esecuzione, sta-



bilisce l'importo e la tipologia dei contributi degli Stati non solidali, assicurando così che tutti gli Stati adempiano almeno al 50 per cento dei rispettivi obblighi con misure di redistribuzione dei migranti (art. 48 Prgam).

All'esito di questa prima fase la Commissione può proporre di usare la disponibilità alle ricollocazioni con una opzione alternativa: la sponsorizzazione dei rimpatri. In base a questa nuova idea, lo Stato membro 'sponsor' si impegna, nei primi 8 mesi (dall'adozione della decisione di rimpatrio o dal rigetto della domanda di protezione), a fornire allo Stato frontaliero supporto operativo o diplomatico per facilitare il rimpatrio dei migranti irregolari sbarcati e, nel caso di mancato allontanamento entro gli 8 mesi, a ricollocare il migrante irregolare nel proprio territorio, per proseguire da lì i tentativi di rimpatrio (art. 55 Prgam).

Questa procedura, che potremo definire 'base', viene ampliata all'aumentare dell'intensità dei flussi migratori: ossia in caso di pressione migratoria o crisi.

La situazione di "pressione migratoria", è accertata dalla Commissione (coadiuvata da Frontex e dall'Agenzia europea per l'asilo, istituita nel 2022) ricorrendo a un'ampia serie di parametri. In questo caso, vengono considerati ai fini della ricollocazione, oltre ai richiedenti asilo non sottoposti a procedura di frontiera (come nello scenario di base), anche coloro ai quali sia stata riconosciuta la protezione internazionale nei tre anni precedenti (artt. 50 e 51 RGAM).

Questa situazione prevede anche il rimpatrio sponsorizzato e il supporto operativo.

Nello scenario più critico c.d. di crisi viene in gioco la proposta di Regolamento 613 che rappresenta una delle novità più significative, nell'ambito del Patto europeo del 2020. La situazione di crisi allude a una "situazione eccezionale di afflusso massiccio" di migranti, che "rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo".

In presenza di una delle situazioni sopra descritte, lo schema del nuovo Regolamento prevede meccanismi di solidarietà analoghi a quello previsto dalla proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Prgam), per le situazioni di pressione migratoria (artt. 45 e segg.) ma adattati a scenari caratterizzati da un elevato numero di arrivi irregolari tramite l'introduzione di specifiche modalità di applicazione (Fratea 2021).

Innanzitutto, la ricollocazione e la sponsorizzazione dei rimpatri diventano gli unici contributi di solidarietà ammissibili, senza possibilità per gli altri Stati membri di optare per forme alternative di sostegno (Villani 2021).

La proposta introduce norme specifiche relative all'applicazione, in situazioni di crisi, sia del meccanismo di solidarietà che delle ricollocazioni, come definiti nella Prgam, che prevede misure obbligatorie nella forma di ricollocazione o di rimpatri sponsorizzati. Le norme 'di crisi' definiscono un più vasto ambito d'applicazione per la ricollocazione obbligatoria, che viene ampliato allo scopo di includervi tutti i richiedenti che siano soggetti o meno alla procedura di frontiera, i migranti irregolari e le persone a cui viene concessa la protezione immediata ai sensi del presente Regolamento.

Sono inoltre introdotti tempi più brevi sia per l'attivazione della procedura riguardante il meccanismo di solidarietà obbligatoria, sia per le ricollocazioni previste dalla Prgam.

La disciplina della sponsorizzazione dei rimpatri prevista, così quella delle misure di ricollocazione differisce, nella presente proposta, da quella definita dalla Prgam: l'obbligo di trasferimento del migrante irregolare nel territorio dello Stato membro sponsor scatterà difatti se la persona interessata non viene



rimpatriata o non viene allontanata entro quattro mesi, invece degli otto mesi previsti dalla Prgam. Nella procedura per l'attuazione delle misure di solidarietà è così previsto che gli Stati membri debbano presentare un piano di risposta di solidarietà per le situazioni di crisi, e questo entro una settimana dalla conclusione della valutazione dell'esistenza di una situazione di crisi nello Stato membro interessato e dopo la convocazione del Forum sulla solidarietà da parte della Commissione. Successivamente, entro una settimana, la Commissione adotterà l'atto d'esecuzione che definisce le misure di solidarietà per ciascuno Stato membro.

Entrando più nello specifico di questa proposta di Regolamento, analizziamo i meccanismi che il dispositivo intende introdurre nelle situazioni di crisi.

Un primo aspetto riguarda le procedure di esame delle domande di protezione internazionale e, anche in questo caso, l'impianto normativo va ricostruito in collegamento con i paralleli percorsi di riforma contenuti nelle altre proposte di Regolamenti che fanno parte del nuovo Patto del 2020.

Relativamente alle procedure da applicare nelle situazioni di crisi, in cui le frontiere sono esposte alla pressione dei flussi c.d. misti — che includono diverse categorie di immigrati, non tutti suscettibili di ottenere protezione internazionale — le opzioni di fondo del legislatore europeo sono quelle di ampliare le procedure di frontiera e allungare i termini, al fine di poter concludere in un senso o nell'altro le procedure, al di fuori del territorio dello Stato.

Come si legge nell'illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta (punto 16): "in una situazione di crisi, caratterizzata dalla pressione sul sistema di asilo, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di non autorizzare l'ingresso sul loro territorio a richiedenti soggetti a una procedura di frontiera, per periodi di tempo superiori a quelli previsti all'art. 41, parr. 11 e 13, del Regolamento sulla procedura di asilo".

Più specificamente, per le situazioni di crisi attuale o imminente, in deroga alla proposta di Regolamento 'Procedure' e alla futura direttiva 'Rimpatri', sono previste una serie di deroghe che concernono le procedure di asilo e di rimpatrio.

Di fronte a flussi migratori c.d. misti, le autorità di un Paese possono stabilire di decidere su domande di protezione internazionale già alla frontiera, in ragione dell'opportunità di evitare l'ingresso a chi probabilmente non possiede i requisiti per ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria: esigenza che si fa stringente in caso di afflusso massiccio.

Tale procedura deve contemperare diverse esigenze: deve essere rapida per evitare il prolungato trattamento di persone alle frontiere, ma deve anche garantire il rispetto di principi a partire da quello di *non refoulement* verso coloro a cui va riconosciuto lo status di rifugiati politici.

Lo schema è dunque analogo a quello previsto per le procedure accelerate, ma ricorrendo a deroghe strumentali alla situazione di frontiera.

La valutazione non può prescindere, quindi, dalla probabilità dell'esito negativo della domanda presentata dal cittadino del Paese terzo e dalla concomitante conseguenza di disporre il rimpatrio.

Le decisioni assunte sulla base di procedure di frontiera possono riguardare l'inammissibilità di una domanda o entrare nel merito, ma solo in tutte quelle fattispecie per cui sia consentita una procedura accelerata delle domande: ossia in presenza di circostanze che rendono probabile il mancato accoglimento della domanda stessa.

La proposta di Regolamento n. 611/2020 amplia il novero delle situazioni in cui è consentita la procedura accelerata (intervenendo sull'art. 40), consentendola anche nel caso in cui il richiedente provenga



da un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia inferiore al 20% delle domande provenienti da cittadini di quello stesso Paese. Non solo, ma il ricorso alle procedure di frontiera diventa obbligatorio in alcune fattispecie (nuovo art. 41), nello specifico, quando:

- a. il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi;
- b. il richiedente può, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri;
- c. il richiedente provenga da un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia inferiore al 20%.

Da parte sua, il Regolamento 613/2020, nel definire la procedura di asilo nel quadro della gestione delle crisi, introduce delle deroghe. In situazioni di crisi (secondo la definizione dell'art.1), in deroga alla procedura di frontiera prevista dal novellato art. 41, sono ampliate le possibilità di ricorrere alla procedura di frontiera consentendone il ricorso anche in vista di una decisione sul merito di una domanda, qualora il richiedente provenga da Paesi per i quali la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia uguale o inferiore al 75% delle domande presentate da cittadini di quello stesso Paese.

Di conseguenza, secondo una lettura integrata delle Proposte di Regolamento n. 613 e n. 611 del Patto del 2020, il ricorso alla procedura di frontiera per una decisione anche sul merito di una domanda dovrebbe ritenersi obbligatorio per i cittadini provenienti da Paesi terzi il cui tasso medio di riconoscimento a livello dell'UE è superiore al 20% ma, in caso di crisi, possibilmente esteso anche ai richiedenti provenienti da Paesi terzi il cui tasso medio di riconoscimento risulti inferiore al 75%.

Rispetto ai tempi, per consentire agli Stati membri, nelle situazioni di crisi, di trattare numeri elevati di domande di protezione internazionale, viene previsto un termine più esteso per la registrazione di tali domande: la proroga del termine per la registrazione delle domande di protezione internazionale è individuato in quattro settimane in luogo dei tre giorni previsti dall'art. 27 della proposta sul nuovo Regolamento Procedure (art. 6).

Nella gestione dell'emergenza si prevede comunque che la durata complessiva della procedura di frontiera rimanga quella di dodici settimane, secondo quanto previsto nel riformulato art. 41 della proposta di Regolamento Procedure, ma potrebbe essere estesa fino a un massimo di ulteriori otto settimane, arrivando a un totale di venti settimane.

Ora, considerando che nel corso dell'esame delle domande di asilo in frontiera, i cittadini stranieri non sarebbero autorizzati a entrare nel territorio, questo significa che i richiedenti si troverebbero in una situazione di limitazione della libertà personale, per un tempo cospicuo.

Analogamente alle procedure per l'ottenimento della protezione internazionale, la proposta di Regolamento Crisi, introduce deroghe anche per le procedure di rimpatrio di frontiera, in caso di esito negativo delle domande. Nello specifico, la durata della procedura di rimpatrio di frontiera potrebbe essere estesa di un periodo supplementare di otto settimane, arrivando quindi a un periodo massimo complessivo di venti settimane. In caso di detenzione, anche il termine massimo in cui i cittadini stranieri possono essere privati della libertà nell'ambito di questa procedura si estenderebbe a venti settimane. Sono introdotti nuovi casi in cui, salvo prova contraria, si presume l'esistenza di un rischio di fuga.

L'articolo 6 della proposta di rifusione della direttiva Rimpatri include "almeno" 16 "criteri oggettivi" che dovrebbero essere utilizzati dagli Stati membri per valutare il rischio di fuga, che deve essere determi-



nato sulla base di una "valutazione globale delle circostanze specifiche del singolo caso". In quattro di questi casi, la proposta prevede una presunzione del rischio di fuga.

Secondo la proposta di Regolamento sulla crisi, un quinto motivo potrebbe portare a una presunzione di rischio di fuga, vale a dire qualora vi sia "espressione esplicita dell'intenzione di non rispettare le misure relative al rimpatrio applicate in virtù della presente direttiva", o quando la persona "continui a non soddisfare, manifestamente e persistentemente, l'obbligo di cooperare di cui all'art. 7" della proposta di rifusione della direttiva Rimpatri.

Uno degli aspetti critici più evidenti, in questo caso, è che l'estensione dei termini delle procedure di rimpatrio di frontiera comporterebbe inoltre un utilizzo esteso della detenzione con tutti i rischi che questo tipo di condizioni portano con sé, a partire da quelli che riguardano il rispetto dei diritti umani.



4. DALLA PROTEZIONE TEMPORANEA ALLA PROTEZIONE IMMEDIATA

Oltre a intervenire in funzione derogatoria sulle norme procedurali per le richieste di protezione internazionale, secondo quanto disposto dall'art.3, l'aspetto saliente e più innovativo della proposta di Regolamento in oggetto, è quello relativo dell'introduzione della protezione immediata, quale dispositivo destinato, in prospettiva, a sostituire quello della protezione temporanea, rappresentando pertanto un ulteriore strumento volto a fornire ai Paesi membri la flessibilità necessaria per reagire alle situazioni di crisi. L'impianto complessivo, quindi, assegna agli Stati membri esposti a flussi migratori incontrollati diversi meccanismi attivabili in base all'intensità della pressione migratoria e alle proprie capacità organizzative e di gestione. In alternativa al possibile ricorso a procedure di frontiera che consentano di contemperare tra il principio di non respingimento e la necessità di incanalare velocemente i diversi gruppi di immigrati verso le rispettive procedure, prima dell'ingresso nel territorio, è prevista nell'art. 10 della proposta di Regolamento n. 613, la possibilità che la Commissione europea, con un atto di esecuzione, autorizzi lo Stato membro che ne abbia fatto richiesta a sospendere temporaneamente l'esame delle domande di protezione internazionale che siano presentate da persone sfollate di Paesi terzi. Questa possibilità è condizionata dalla sussistenza, in capo a queste persone, di elevati rischi di subire violenza indiscriminata in situazioni eccezionali di conflitto armato, e che non sono in condizione di ritornare nel loro Paese di origine: in questo caso è previsto che lo Stato membro conceda alle persone interessate la protezione immediata, escludendo da tale status coloro che rappresentino un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

Sotto tale aspetto, la ratio dell'istituto di cui all'art. 10 della proposta di Regolamento n. 613, appare analoga a quella sottesa alla protezione temporanea che, come abbiamo visto, è attualmente stata concessa ai cittadini ucraini in fuga dalla guerra. Dopo aver richiamato l'estrema difficoltà nel raggiungere un accordo in Consiglio dell'Unione in merito ad una possibile attivazione della direttiva n. 55 e alle ipotesi di una sua possibile abolizione emerse nel Parlamento europeo, si conferma tuttavia la necessità di dover concedere a determinati gruppi di cittadini di Paesi terzi ad alto rischio una forma di protezione su base rapida.

Una fondamentale differenza risiede intanto nel ruolo della Commissione, che si sostituisce al Consiglio, facilitando su un piano operativo l'applicazione del nuovo istituto grazie alla previsione di un iter più agile. Si tratta di un cambio non da poco: l'affidare alla Commissione la disposizione per tutti gli Stati membri della misura della protezione immediata in favore degli sfollati a cui si riferisce, sposta gli equilibri istituzionali in favore di una governance europea più forte rispetto alle modalità sostanzialmente intergovernative che hanno fino a oggi caratterizzato l'azione del Consiglio in questo ambito, secondo un orientamento che è stato peraltro condiviso da tutti gli Stati membri e trascritto nelle norme del Capo II, Titolo V del TFUE, sulle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.

La decisione con cui la Commissione dichiara l'esistenza di una situazione di crisi definisce altresì lo specifico Paese d'origine, o una parte di uno specifico Paese d'origine, i cui sfollati potranno beneficiare della protezione immediata, nonché la data a decorrere dalla quale e il periodo durante il quale l'art. 10 sarà applicato.

Le principali differenze tra la protezione temporanea e la protezione immediata riguardano sia i presupposti che il target dei beneficiari.

L'adozione della protezione temporanea risulta direttamente collegata al concetto di afflusso massiccio di sfollati.



Il concetto di afflusso massiccio è ricavabile dal combinato disposto delle lettere a) e d) dell'art.2 della direttiva 55, con riferimento a numero considerevole di sfollati provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica determinata che faccia sorgere il rischio per cui il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione. Dove il concetto di 'considerevole' va probabilmente collegato ai possibili effetti pregiudizievoli per il funzionamento del sistema d'asilo.

Il concetto di sfollati, invece, viene esplicitato nella lettera c), facendo riferimento a cittadini di Paesi terzi o apolidi, che hanno dovuto abbandonare il loro Paese o regione d'origine e il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso.

La direttiva esplicita che rientrano in questi criteri anche i richiedenti asilo e rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e a persone protette ai sensi di altre normative nazionali o internazionali, in particolare:

- a. le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica;
- b. le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o che siano state vittime di siffatte violazioni.

Come abbiamo visto, invece, la protezione immediata nella Proposta di Regolamento 613 è collegata al concetto di crisi come definito nell'art. 1, par.2.: crisi in atto e non potenziale.

La crisi è definita come una "situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune definito dal Regolamento".

Come appare evidente, l'ambito oggettivo risulta maggiormente definito rispetto ai presupposti della protezione temporanea: l'eventuale 'fragilità' del sistema davanti a un afflusso massiccio di sfollati non è valutabile solo in termini di conseguenze sul sistema, ma come conseguenze sul sistema in relazione a popolazione e PIL. La previsione di due indicatori 'oggettivi' contribuisce a limitare la discrezionalità nella scelta da parte della Commissione di consentire ai Paesi membri la concessione della protezione immediata.

Vale la pena sottolineare, invece, come l'ambito di applicazione soggettivo della protezione immediata risulti più limitato rispetto a quello della protezione temporanea, come si evince dal combinato disposto dell'art.1, par. 2 e dell'art. 10, in base al quale possono rientrare tra i beneficiari di protezione immediata solo sfollati di Paesi terzi, arrivati in modo irregolare ed esposti a elevati rischi di subire violenza indiscriminata, in situazioni eccezionali di conflitto armato, che non sono in condizione di ritornare nel loro Paese di origine. Ciò significa che non tutti i cittadini di Paesi terzi o apolidi giunti in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, nel contesto di un afflusso massiccio di sfollati, potrebbero beneficiare di questa forma di protezione ma, tra questi, solo le persone esposte a un rischio eccezionalmente elevato di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati nel Paese di origine, risultandone esclusi, pertanto, coloro che scappano da persecuzioni politiche, violazioni sistematiche dei diritti umani oppure da regimi oppressivi.

Probabilmente però, l'aspetto più critico e fortemente limitante è il riferimento all'arrivo in modo irregolare, elemento estraneo alla protezione temporanea, la cui direttiva non contiene una siffatta specifi-



cazione ai fini della concessione dello status in essa previsto. Tra l'altro, la specificazione sulle modalità irregolari dell'arrivo è mantenuta nel Draft Report relativo alla proposta, presentato alla Commissione LIBE (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs) del Parlamento europeo.

Per converso, in relazione al contenuto della protezione, la proposta si esprime in termini più ampi rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea. I beneficiari di quest'ultima, infatti, non godono necessariamente di parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato che ha concesso la protezione in relazione al diritto di esercitare attività lavorativa subordinata o autonoma, al diritto all'istruzione e alla formazione professionale, nonché all'assistenza e alla sicurezza sociale. Anche il diritto al ricongiungimento familiare è subordinato a precise condizioni e la direttiva non menziona il diritto di circolare nel territorio dello Stato membro interessato. Da questo punto di vista, l'adozione del Regolamento rappresenterebbe un passo in avanti rispetto all'attuale direttiva.

La possibilità di osservare direttamente l'esperienza della direttiva 55 nei confronti degli sfollati ucraini, ci consente di rilevare aspetti positivi o critici, su cui la stessa proposta di Regolamento Crisi dovrebbe essere parzialmente rivista. Sotto il profilo dell'ambito di applicazione, l'impostazione della proposta di Regolamento 613 andrebbe rivista soprattutto in riferimento alla modalità irregolare dell'arrivo degli sfollati da tutelare, che avrebbe escluso tutti i cittadini ucraini i quali, in quanto esenti dall'obbligo di visto, sono entrati nel territorio dell'UE in modo assolutamente regolare, a prescindere dalle condizioni di contesto. Tale specificazione andrebbe dunque rimossa, proprio per allargare la portata della tutela a tutte le situazioni analoghe che potrebbero prospettarsi in futuro.

Quanto ad alcuni aspetti positivi di una sostituzione della protezione temporanea da parte della protezione immediata, vengono in rilievo proprio nella gestione dell'attuale crisi ucraina, con riferimento alle distinzioni tra i gruppi ammessi alla protezione temporanea, di cui non si fa menzione, invece, nella proposta di Regolamento del 2020. Piuttosto, la situazione concreta della guerra e dell'arrivo ai confini dell'UE di migliaia di sfollati, sembrerebbe suggerire un'integrazione alla stessa proposta di Regolamento Crisi, prevedendo un esplicito divieto di respingimento alla frontiera di persone non ammissibili alla protezione immediata in quanto prive dei requisiti per la protezione internazionale — in particolare di coloro non aventi la cittadinanza dello Stato terzo da cui origina il flusso massiccio di sfollati — le quali, nell'immediato, potrebbero trovare utile riparo presso uno Stato UE per preparare il ritorno nel loro Paese di origine (Pistoia 2022).

Il respingimento, tra le decine o centinaia di migliaia di persone in fuga da un conflitto, di certe categorie, sembrerebbe in effetti tradire la ratio del sistema di protezione degli sfollati nel diritto dell'Unione (Marchisio 2005).

Sia ben chiaro che le procedure e gli strumenti di cui stiamo parlando fanno parte di una proposta legislativa, integrata in un sistema complessivo di proposte interconnesse che saranno sottoposte al vaglio di un complesso e presumibilmente lungo iter politico e dunque esposte a riletture, modifiche, revisioni che potranno impattare anche in modo significativo sulla loro portata: un percorso accidentato, dove le posizioni politiche e gli interessi nazionali giocano un ruolo preminente, come d'altronde dimostrano le difficoltà a convergere su un testo condiviso che sono emerse fino ad oggi nei lavori del Parlamento europeo sull'articolato formulato dalla Commissione.



CONCLUSIONI

Ad oggi, non siamo in grado di stabilire se la proposta di Regolamento 613 verrà approvata, né se verrà approvata nella sua forma attuale né tanto meno entro quali tempi. Tuttavia, appare chiaro come proprio le recentissime e attuali esperienze, mettono il sistema Europa davanti all'urgenza di assumere una fisionomia definitiva, pena il ritardo e la marginalizzazione a livello globale.

Ora è bene premettere come, nell'attuale configurazione, l'Unione europea continui a essere, sotto il profilo giuridico, un'organizzazione internazionale di Stati che, in assenza di un atto fondativo e di un passaggio costituente espresso da un popolo sovrano, risulta investita di una sovranità non originaria ma delegata dagli Stati, in base al principio di attribuzione fissato nell'art. 5 del TUE, e dunque circoscritta e limitata nelle sue competenze a quelle specificamente conferite dagli Stati tramite i Trattati istitutivi.

Tuttavia, come abbiamo visto, alla contrapposizione teorica tra approcci intergovernativi e modelli comunitari hanno spesso corrisposto assetti ibridi in corrispondenza del progressivo allargamento delle sfere comuni di interesse degli Stati dell'Unione: l'evoluzione degli assetti decisionali e quindi dei sistemi delle competenze, non solo ha visto l'affermarsi di quelle dinamiche di *soft law* o di quelle pratiche basate sull'*open method of coordination* adottate di volta in volta in specifiche materie o settori estranei a quelli propriamente comunitari, ma nei Trattati che si sono susseguiti si è assistito a vere e proprie sintesi degli elementi caratterizzanti l'uno e l'altro modello.

Un cortocircuito nel quale, coerentemente con una visione intergovernista dell'integrazione europea, resta debole l'interesse a 'democratizzare', in senso partecipativo, le istituzioni comunitarie coinvolte nel processo decisionale e legislativo.

Un vero e proprio vulnus perché se quella intergovernativa resta la modalità decisionale generale, di certo prevalente in un'Unione nata con l'obiettivo di garantire il funzionamento di un mercato comune tra i vari Stati, è anche vero che quella dell'Unione europea rappresenta una forma di regionalismo che, a differenza di altre esperienze analoghe, come quelle ad esempio del Mercosur o dell'Asean⁸, porta con sé motivazioni non solo economiche, ma profondamente politiche. Se altre organizzazioni regionali hanno trovato origine e legittimazione da parte degli Stati promotori intorno all'interesse, letteralmente, realistico di garantire sicurezza economica nell'area di riferimento, promuovendo forme di regionalismo cooperativo ma senza sovra-nazionalità, l'Unione europea ha espresso anche, sia pur con fatica e immancabili fragilità, una minima *international actorness*, quale manifestazione di aspirazione identitaria, dettata da motivi fin troppo ovvi: la lunga e talvolta drammatica storia comune e l'obiettivo di evitare il ripetersi di conflitti che nel continente europeo hanno trovato il loro epicentro, la secolare integrazione culturale, il grado d'interdipendenza in diversi settori, le insufficienti risorse naturali nell'ambito di ridotte dimensioni geografiche, demografiche ed economiche dei singoli Stati dell'Unione rispetto al quadro globale.

In conseguenza di ciò, l'incremento delle aree di intervento politico affidate alla cooperazione tra gli Stati e quindi del metodo intergovernativo nell'ambito dell'Unione pone in evidenza una questione fondamentale, che è quella democratica nella specifica accezione della 'rappresentatività'.

⁸ Rispettivamente: MERCOSUR - *Mercado Comùn del Sur* (costituito nel 1991 sulle ceneri dell'esperienza dell'ALADI, accordo intergovernativo nato inizialmente da Paraguay, Uruguay, Argentina e Brasile, ha successivamente cooptato quasi tutti i Paesi del Sudamerica) e ASEAN - *Association of South-East Asian Nations* (i cui Paesi membri fondatori nel 1967 furono: Filippine, Malesia, Indonesia, Singapore e Thailandia. Ad essi si sono poi aggiunti successivamente: Brunei, Vietnam, Birmania, Cambogia e Laos).



Posto il carattere originale dell'esperienza unionale, in un sistema dove le strategie politiche generali sono appannaggio del Consiglio europeo e l'effettivo potere legislativo è detenuto dal Consiglio dell'Unione (Consiglio), che sono l'espressione diretta dell'intergovernismo europeo, è lecito domandarsi se il mandato politico nazionale sia sufficiente a investire i presidenti e i rappresentanti dei Governi anche di tale potere, o non siamo piuttosto in presenza di uno iato sempre più incolmabile tra cittadini e autorità politiche.

Più specificamente, proprio attraverso un assetto di questo tipo è stato possibile introdurre negli ordinamenti interni norme in effettivo contrasto con lo spirito 'sociale' della nostra Costituzione (Barra Caracciolo 2013)⁹. È proprio dietro il rigorismo europeo, nato sulla base di accordi tra Stati, dove hanno prevalso istanze e aspettative delle economie nazionali più forti nei confronti di realtà nazionali più deboli, dunque subalterne, che i Governi nazionali hanno potuto giustificare scelte fortemente liberiste che sollevano dubbi di compatibilità con i principi di uguaglianza sostanziale che improntano la trama costituzionale. È proprio grazie a questo meccanismo che gli esecutivi hanno potuto subordinare tutto a pressanti 'comandi di mercato': una trasformazione che ha visto crescere le manifestazioni di 'decisionismo governativo', dove il ricorso esasperato al voto di fiducia, rischia di mortificare il Parlamento. Un processo in corso da anni che è andato accentuandosi: con il trasferimento di competenze dal piano interno all'Europa – uno spazio politico che non è ancora uno spazio costituzionale democratico – gli Stati membri hanno consentito di fatto ai governanti l'esercizio di un potere senza responsabilità, senza i controlli costituzionali presenti invece all'interno dell'ordinamento costituzionale dello Stato.

Non si tratta solo di segnalare il ruolo abnorme assunto dal Consiglio europeo, ma anche di riconoscere come l'intensa attività legislativa del Consiglio dell'Unione, composto dagli esecutivi degli Stati membri, sancisce la 'supremazia' dell'esecutivo sul legislativo nella produzione normativa. Ciò non solo offre, come detto, la possibilità per gli esecutivi nazionali di prendere decisioni poco trasparenti, sottratte al controllo degli elettorati nazionali, ma accade anche che quote significative di quei poteri perduti in sede nazionale dalle istituzioni rappresentative, finiscano per essere assorbite, in sede comunitaria, da istituzioni non rappresentative o da efficienti tecnostrutture, come ad esempio il Coreper — ossia il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, cioè dei diplomatici che sono a capo delle Rappresentanze Permanenti degli Stati membri presso l'UE — che nella realtà riveste un ruolo tutt'altro che secondario, nella gestione dei negoziati legislativi tra i Governi¹⁰.

D'altronde, l'allargamento della sfera di competenza legislativa comunitaria, al di là degli stessi sconfinamenti 'nomopietici' da parte della Corte di giustizia europea, è per definizione frutto di scelte politiche maturate nell'ambito delle relazioni politiche tra gli Stati membri e la stessa governance riflette in pieno tale assetto.

⁹ Secondo l'autore citato, tra i limiti che incontra la prevalenza del diritto europeo rispetto al diritto interno, anche in relazione all'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, non vi sarebbero solo quelli di parità con gli altri Stati o di promozione della pace e della giustizia fra le Nazioni, ma anche quello sancito dall'art. 139 Cost. (la forma repubblicana, intesa nella sua accezione più vasta) e quello del rispetto dei Principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei c.d. diritti inalienabili della persona. Inoltre, il novero di questi limiti non riguarderebbe solo quest'ultimi diritti, ma si estenderebbe anche alle disposizioni di cui alla Parte I della Costituzione, le quali rappresenterebbero una sorta di proiezione programmatica dei Principi fondamentali.

¹⁰ Il COREPER coordina ben oltre cento tra comitati e gruppi di lavoro composti da funzionari dei vari Stati membri. Tali Rappresentanze sono in grado di esercitare un loro *soft power* nella fase *ex ante* dell'elaborazione delle proposte legislative, oltre a intervenire a valle del processo decisionale delle proposte della Commissione per renderle accoglibili da parte dei Governi nazionali: un ruolo che nasce a presidio di interessi nazionali e rappresenta comunque un ulteriore elemento di natura intergovernativa che limita la possibilità di tutelare interessi generali che possono essere anche diversi da quelli di gruppi di Stati.



Affiora metaforicamente l'idea di una macchina *in fieri*, dotata di tanti volanti, ciascuno con una certa autonomia rispetto a quello che dovrebbe essere l'unico guidatore dotato di patente, a cui abbiamo affidato il compito di trasportarci nel futuro, verso ciò che vorremmo essere.

Nel mezzo del guado, viene allora da chiedersi in che modo la prospettiva democratica dei popoli dei vari Stati dell'Unione incroci il tema dell'integrazione politica. Esiste un problema di architettura istituzionale che rimanda al 'paradigma procedurale' di habermasiana memoria, o esiste una questione assiologica che impone che un'entità politica possa considerarsi sovrana solo in presenza di una comunità che possa identificarsi sulla base di valori comuni e condivisi?

La legittimazione di un'entità sovranazionale dipende da un consenso sancito da un contratto sociale fondativo o dal processo del raggiungimento del consenso?

La domanda sembrerebbe retorica, perché non c'è dubbio che ciò che chiamiamo Unione europea dovrebbe fondarsi su elementi di coesione duraturi tra comunità diverse in vista dell'edificazione di un comune senso di appartenenza e dunque di una auto-percezione come corpo politico unitario pur nel pluralismo della sua composizione, ma il punto è come arrivarci e quanto tempo ci vuole.

Se nell'attuale frangente storico sarebbe illusorio anche solo ipotizzare un potere costituente dei popoli europei senza un processo unificatore che conduca a una struttura politica unitaria, ossia un unico e omogeneo corpo elettorale, ad avviso di chi scrive ci sarebbero non solo i margini teorici, ma anche le condizioni politiche per il rafforzamento e l'efficientamento delle strutture rappresentative: ossia l'allestimento di un quadro istituzionale che risponda al duplice obiettivo di definire un luogo o, ancora meglio, una palestra reale per l'esercizio delle pratiche democratiche, e di incentivare la partecipazione, una volta riconosciuta la possibilità concreta di incidere sul proprio destino, sottraendolo a élite prive di una sostanziale legittimazione che prendono decisioni destinate ad avere sempre più impatto sulla vita dei cittadini anche di tutti gli altri Stati.

Un esercizio effettivo di democrazia intesa come processo dinamico di trasformazione di categorie e attori: istituzioni democratiche che consentano l'esercizio della democrazia in una dimensione continentale, quale condizione per l'innescarsi di quei cambiamenti adattativi e la profonda revisione delle forme di organizzazione politica, di rappresentazione degli interessi: non semplice network di partiti, ma qualcosa di più vicino all'esperienza di formazioni trans-partitiche modellate dalla nuova dimensione.

Uno sviluppo politico a cui sarebbe affidato anche il compito di innestare, in una dimensione sovranazionale federativa, quei principi di uguaglianza sostanziale che lotte di grande civiltà hanno consentito di scrivere in molte costituzioni nazionali, a difesa di una visione sociale non più subalterna, dunque, alle spinte economicistiche e liberistiche che hanno, in molte fasi critiche, monopolizzato l'azione politica europea.

Non andrebbero dunque enfatizzati i dubbi basati sul fatto per cui l'Europa rappresenti un rischio per il valore centrale della nostra Costituzione — ossia le persone e la loro dignità — dal momento che a presidio di quel medesimo valore dovrebbe esserci l'Europa stessa. La sua Carta fondamentale¹¹, proclamata la dignità umana 'inviolabile', afferma che l'Unione "pone la persona al centro della sua azione, si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'eguaglianza e della solidarietà, si impegna a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti" (art. 34).

¹¹ Approvata dal Parlamento europeo nel novembre 2000, è stata sottoscritta dal presidente di turno dell'Unione Europea (UE) nel 2007. Come stabilito nell'art. 6 del TUE (versione risultante dal Trattato di Lisbona del 2007), pur non essendo integrata nel Trattato, la Carta ha lo stesso valore giuridico di quest'ultimo.



Non solo, data la rilevanza assunta nel Trattato di Lisbona dai principi di eguaglianza e solidarietà (che non comparivano nelle precedenti versioni dei trattati) e il ridimensionamento del profilo economico (per esempio di concorrenza si parla soltanto in uno dei protocolli aggiuntivi), politiche che abbiano come unico o prevalente riferimento la dimensione economica risultano per definizione inammissibili. In questa prospettiva ha rivestito grande interesse la Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE), che ha iniziato i lavori a maggio 2021 e ha concluso i suoi lavori a maggio 2022¹².

Il richiamo alle sorti dell'Unione coinvolgendo, cittadini, attori sociali, soggetti politici e istituzioni nazionali e comunitarie, all'indomani della crisi indotta dal Covid-19 e all'inizio della crisi ucraina con la conseguente emergenza umanitaria, rappresenta una tappa che tiene aperto un dibattito e obbliga a un confronto.

Nonostante la Dichiarazione congiunta con cui è stata inaugurata la CoFoE abbia evidenziato una serie di ambiguità e di 'timidezze' tipiche di un clima di compromesso, a partire dalla mancata indicazione di quello che doveva essere l'effettivo mandato politico della Conferenza stessa, lasciando trasparire le differenti visioni tra istituzioni europee e le posizioni di molti stati membri sulla finalità di questa iniziativa, l'ampia platea di consultazione ha portato all'attenzione collettiva, diverse proposte che vanno in direzione di un aumento del grado di democraticità e di partecipazione presso le istituzioni dell'Unione. Tra le quarantanove raccomandazioni, enucleate nelle conclusioni espresse dalla plenaria della Conferenza, quelle salienti rispetto ai temi fin qui trattati sono contenute nel settimo cluster dedicato a 'Democrazia europea' e sono proprio quelle dirette a rafforzare i meccanismi di democrazia diretta, come il referendum europeo, i meccanismi transnazionali di voto con liste uniche europee e quelle dirette a rendere più trasparenti le procedure decisionali, come l'elezione diretta del Presidente della Commissione, l'iniziativa legislativa del Parlamento a cui affidare anche il controllo sul bilancio dell'Unione, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella procedura legislativa del parlamento europeo, fino alla sostituzione, nel Consiglio europeo, del meccanismo dell'unanimità con il sistema della maggioranza qualificata e la presenza di osservatori civili indipendenti, proprio per aprire alla trasparenza quelle procedure, come quella dei c.d. triloghi, che rappresentano forse l'espressione più eloquente della carenza di trasparenza nei rapporti interistituzionali e l'asimmetrico peso degli Stati nelle scelte politiche nell'ambito dell'Unione.

Sembra dunque trovare conferma quella sorta di profezia, per cui l'Europa "...sarà forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi" (Monnet 1978, trad. it.).

Si trattava soprattutto di una scommessa per cui, di fronte a sfide che avrebbero richiesto una risposta

¹² La Conferenza si è articolata su tre livelli. Il primo è stato quello della piattaforma digitale multilingue (dove i cittadini hanno potuto condividere idee e inviare contributi online in uno dei nove ambiti tematici della CoFoE, ossia: Cambiamento climatico e ambiente, Salute, Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione, L'UE nel mondo, Valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza, Trasformazione digitale, Democrazia europea, Migrazione e Istruzione, cultura gioventù e sport). Il secondo livello è stato rappresentato da quattro panel di 800 cittadini selezionati in modo casuale (200 per ciascun panel) per discutere e avanzare raccomandazioni in quattro macro-ambiti tematici che raggruppano i nove cluster già discussi in piattaforma. I partecipanti sono stati selezionati in modo da garantire la rappresentatività di ciascun panel secondo variabili geografiche, di genere, anagrafiche, contesto socioeconomico di appartenenza e livello di istruzione. Il terzo livello è costituito dalla c.d. Plenaria della Conferenza, i cui membri, divisi in nove gruppi di lavoro corrispondenti ai nove cluster, sono stati chiamati a discutere sia le raccomandazioni espresse dai panel, sia i contributi pervenuti sulla piattaforma. Plenaria composta da 449 partecipanti: 108 membri del Parlamento europeo, 108 rappresentanti dei Parlamenti nazionali, 54 rappresentanti del Consiglio (due per ciascuno Stato membro), 3 rappresentanti della Commissione europea, 108 rappresentanti dei cittadini, tra cui 80 rappresentanti dei 4 panel europei dei cittadini (20 per ogni panel), e diversi rappresentanti del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale e della società civile.



unitaria a livello europeo, i costi di non avere istituzioni più complete sarebbero stati palesi e avrebbero indotto a superare i vincoli politici alla creazione di tali istituzioni. E, in effetti, in oltre settant'anni di storia europea, questa strategia della 'reazione a catena' ha prodotto crescente integrazione in aree sempre più vaste, in parte confermando le intuizioni di Monnet. Allo stesso tempo, però, l'incompletezza delle istituzioni europee ha creato costi che hanno spesso ridotto la fiducia e il sostegno per l'integrazione europea in larga parte della popolazione. I limiti della strategia di integrazione parziale sono apparsi in tutta evidenza durante la crisi economica e finanziaria, oppure, per fare un altro esempio importante, di fronte alle continue crisi umanitarie e politiche connesse ai flussi migratori, cui è finora mancata una risposta europea unitaria ed efficace.

Al di là delle visioni che possono animare il dibattito sull'idea di Europa, il problema reale della strategia di integrazione limitata è che reca con sé il rischio di non considerare o sottovalutare le ragioni di fondo che ostacolano l'integrazione: ossia gli alti costi politici legati alla necessità di conciliare identità, interessi e prospettive eterogenee (Spolaore 2023). Se osserviamo la storia dell'Europa politica, non possiamo non rilevare come l'integrazione sia riuscita meglio in ambito economico (nell'area del commercio, nella costruzione di un mercato unico), dove i costi dovuti alla diversità risultano minori e comunque compensati dai vantaggi propri della stessa diversità (Bergsten 2012). Dentro un *topos* dove circolano liberamente idee, si scambiano merci e si condividono servizi, la difformità di gusti, di livelli tecnologici e più in generale le differenze culturali sono generalmente benefiche. Per converso, a mano a mano che ci si approssima ad aree più 'politiche', dove è necessario accordarsi sugli stessi beni pubblici e le stesse politiche comuni, le questioni si sollevano e si irrigidiscono, e la diversità di opinioni e preferenze rende più ardua l'integrazione. L'analisi economica delle unioni politiche ha sottolineato l'importanza del trade off tra economie di scala nell'approvvigionamento di beni pubblici e costi di eterogeneità politica (Alesina e Spolaore 2003). Questo scambio è la questione fondamentale del progetto europeo e non può essere superato con l'integrazione parziale, perché alla fine bisogna decidere dove risiedano effettivamente il potere decisionale e il monopolio della forza legittima quando si tratta di beni pubblici che definiscono la sovranità, quali la politica fiscale, la difesa e la sicurezza (Spolaore 2022). Ad oggi non possiamo conoscere lo sviluppo di tale sforzo¹³, se e in che misura porterà a modificare i Trattati e a segnare un'ulteriore tappa verso una sostanziale, se non definitiva, integrazione europea, ma i fatti degli ultimi periodi, a cominciare dalla crisi ucraina, dalla sua gestazione fino a suo drammatico epilogo, hanno dimostrato l'incapacità degli Stati europei di esprimere strategie politiche comuni, se non in condizioni di eterodirezione, confermando la debolezza del sistema Europa, in un contesto globale che richiederebbe ben altri ruoli. Sarebbe quindi auspicabile partire da qui per cominciare a costruire un futuro in cui i cittadini europei diventino padroni del loro destino.

¹³ Se le Raccomandazioni sono arrivate sul tavolo delle istituzioni è pur vero che il mandato costituzionale resta indefinito e a fronte della Risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 2 maggio 2022 che, in vista della necessaria modifica dei Trattati, preconizza la convocazione di una Convenzione attivando la procedura di revisione dei Trattati di cui all'articolo 48 TUE, dodici Paesi membri, a partire da quelli del gruppo di Visegrád, hanno già parlato di tentativi prematuri.



BIBLIOGRAFIA

- Alesina A., Spolaore E. (2003), *The Size of Nations*, Cambridge MA, MIT Press
- Barra Caracciolo L. (2013), *Euro (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati Europei*, Roma, Dike Giuridica
- Battini S. (2013), L'Unione europea quale originale potere pubblico, in Chiti M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè Editore, pp.1-43
- Bergsten C. F. (2012), Why the Euro Will Survive. Completing the Continent's Half-Built House, *Foreign Affairs*, 91, n.5, p.16-22
- Caruso C. (2016), Prassi e funzioni del sistema di early warning, *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, pp.177-183
- Di Pascale A. (2022), Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea, *Eurojus*, 14 marzo
- European Commission, Beirens H., Maas S., Petronella S., Van Der Velden M. (2016), *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Fratea C. (2021), *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, I Post di AISDUE, Focus La proposta di Patto su immigrazione e asilo n.10, Roma, AISDUE <<https://tinyurl.com/mu92dfsb>>
- Haas E. B. (1975), *Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies Berkeley, Berkeley (CA), University of California Institute of International Studies
- Haas E. B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford (CA), Stanford University Press
- Laffan B. (1997), The European Union: A Distinctive Model of Internationalisation?, *European Integration online Papers* (EIoP), n.18
- Lindseth P. L. (1999), Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community, *Columbia Law Review*, n.3, pp.628-738
- Marchisio S. (2005), Rifugiati, profughi e altre esigenze di protezione nel diritto comunitario, Leanza U. (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.331-332
- Monnet J. (1976), *Mémoires*, Paris, Fayard (trad. it. Tessadri E. 1978, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi)
- Morgese G. (2022), *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, BlogDUE, 9 marzo, Roma, AISDUE <<https://tinyurl.com/2v437x8m>>
- Mori P. (2015), La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?, *Il Diritto dell'Unione Europea (Online)*, 30 settembre <<https://tinyurl.com/2p8hmd3r>>
- Pistoia E. (2022), Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. l'accoglienza degli sfollati dall'Ucraina come cartina tornasole della proposta di trasformazione, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n.2, pp.118-123



- Sandholtz W., Stone Sweet A. (2012), Neo-functionalism and Supranational Governance, in Jones E., Menon A., Weatherhill S. (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp.18-33
- Savino M., Gatta F.L. (2022), La guerra in Ucraina: verso una nuova crisi dei rifugiati?, *ADIM BLOG*, 28 Febbraio <<https://tinyurl.com/bdhub6s>>
- Spolaore E. (2023), Understanding Borders and Conflict from an Economic Perspective, *VoxEU.org*, 8 febbraio <<https://tinyurl.com/2p33yzna>>
- Spolaore E. (2022), *The Economic Approach to Political Borders*, NBER Working Paper n.30800, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research
- Villani S. (2021), Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n.2, pp.388-413 <<https://tinyurl.com/m38wcv63>>

SITOGRAFIA

Documento di accompagnamento della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2020)0613), concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, Bruxelles, novembre 2021 <<https://tinyurl.com/mrx25wxn>>

Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti, giugno 2022 <<https://tinyurl.com/bdz9aj2y>>

Audizione su Governance economica UE della prof.ssa Fiammetta Salmoni, davanti alla Commissione politiche UE della Camera dei deputati, Roma, marzo 2023 <<https://tinyurl.com/2mjftyf8>>

Quale europeismo? Sette domande in attesa di risposta, intervento di Marco Piantini (ex Consigliere politico per gli Affari europei dei Presidenti del Consiglio), nell'ambito del dibattito: Riflessione sul futuro dell'Unione Europea, promosso da CeSPI (Centro studi di politica internazionale), luglio 2018 <<https://tinyurl.com/43x9nhbr>>

ISSN 2533-2996



ISBN 978-88-543-0327-0